

## 4.3 Utbyggingsavtale som virkemiddel for gjennomføring

*Utbyggingsavtale er et av de mest sentrale virkemidlene for å sikre gjennomføring av fortetting med kvalitet. Det finnes i dag ingen entydig definisjon av utbyggingsavtale, og denne type avtaler er heller ikke omtalt i lovverket. Kommunenes bruk av og praktisering av utbyggingsavtaler er svært varierende.*

*I dette kapitlet er det gjort en gjennomgang av hvordan utbyggingsavtale kan brukes som et situasjonstilpasset virkemiddel for å sikre gjennomføring av fortetting med kvalitet. I dette ligger en klarlegging av forutsetninger som må være tilstede ved bruk av utbyggingsavtaler, anbefalte fremgangsmåter med omtale av motforestillinger samt en drøfting av kommunens spillerom.*

*Innarbeiding av adgangen til å inngå utbyggingsavtale i plan- og bygningsloven omtales særskilt. I dette spørsmålet er det ulike oppfatninger i prosjektet.*

---

### 4.3.1 Innledning

Over tid har arealplanleggingen i Norge utviklet seg mot en praksis der private utbyggere i stadig større grad står for detaljplanlegging og tilrettelegging/gjennomføring av boligområder/boligprosjekt (og næringsområder).

I den forbindelse har også bruk av utbyggingsavtaler vokst frem og utviklet seg over tid. Utbyggingsavtalene spiller etter hvert en stadig viktigere rolle i gjennomføringen av reguleringsplaner, både for å sikre en rasjonell prosess, men også for å sikre kvalitet i gjennomføring av plan. Det foreligger ingen klar definisjon av hva utbyggingsavtaler er, og det finnes heller ingen regler eller omtale av slike avtaler i lovverket generelt, eller i plan- og bygningsloven spesielt. Det viser seg da også i praksis at det er svært ulik bruk av slike avtaler i kommunene, både mht prosess for inngåelse av avtalene og mht innholdet i dem.

Utbyggingsavtaler har særlig vært benyttet i to relasjoner :

- For det første som et boligpolitisk virkemiddel med sikte på å skaffe kommunen et

best mulig herredømme over utbyggingen. Det vil si styring og kontroll med gjennomføringen i forhold til de intensjoner som er lagt i reguleringsplanene og i forhold til kommunens boligpolitikk og utbyggingspolitikk forøvrig.

- For det andre har utbyggingsavtalene vært benyttet som et supplement til plan- og bygningslovens bestemmelser om reguleringsplan og gjennomføring av denne, ikke minst mht regulering av økonomiske spørsmål.

Det er liten tvil om at utbyggingsavtalene med sin fleksibilitet er en smidigere og ofte enklere måte for avtalepartene å håndtere og administrere gjennomføringen av planene, enn å bruke andre virkemidler i plan- og bygningsloven. Utbyggingsavtalene ivaretar også kvalitet i utbyggingen, og kan i enkelte tilfeller også fungere som en katalysator for å få igangsatt prosjektene fordi avtalen løser en del forhold som gjør at utbyggingen kan igangsettes.

Både for kommunene og utbyggerne er det således gode argumenter for å inngå utbyggingsavtaler, og spesielt er nok fordelene for

begge parter knyttet til argumentet om at utbyggingsavtalene sikrer en smidigere og forutsigbar prosess i gjennomføringen av planene.

Ofte har fordelene med bruk av utbyggingsavtaler vært oppfattet å være knyttet til kommunenes ønsker om å bruke slike avtaler for å oppnå en mer fleksibel håndtering av gjennomføringen. Det er likevel slik at utbyggingsavtalene også for utbyggerne ofte vil være både administrativt, økonomisk og tidsmessig mer gunstig enn ved å håndtere utbyggingsprosjektene kun gjennom bestemmelsene i lovverket (jfr. for eksempel refusjonsbestemmelsene). Normalt vil utbygger ha egeninteresse av å inngå en utbyggingsavtale, kanskje spesielt i større fortettingsprosjekter. Dette fordi man da sikrer seg kommunen som medspiller når det kommer til for eksempel utforming av modeller for kostnadsfordeling mellom øvrige parter, samt i gjennomføringen av avtalen og dermed også utbyggingen.

I en hovedoppgave fra Norges landbrukshøgskole (Lerstang og Hofstad, 2000) har man undersøkt praksis og erfaringer hos flere utbyggere og kommuner. Det er i denne undersøkelsen referert til at det i hovedsak ser ut til å være seks hovedgrunner til at kommunene velger å inngå utbyggingsavtaler med utbyggerne:

1. Definerings av plikter og ansvar i forbindelse med gjennomføring av reguleringsplanen
2. Forutsigbarhet i gjennomføringsprosessen
3. Sikre at utvikling av området skjer i samsvar med reguleringsplanen
4. Styring av kvalitet og utforming på et tidlig stadium
5. Kostnadsfordeling
6. Dekning av kostnader til eksterne anlegg

I den samme hovedoppgaven refereres det til at det i hovedsak ser ut til å være fire hovedgrunner til at utbyggerne på sin side inngår utbyggingsavtale med kommunen:

1. Påregnelighet i hele plan- og byggsaksprosessen
2. Alternativ til refusjon
3. Tvang fra kommunen
4. Sikre fremdrift i saksbehandlingen

I fortettingen er utbyggingsavtaler særlig egnet fordi alternative virkemidler enten er tungvinte i bruk, eller lite egnet i fortettingssituasjoner. Bruk av avtaler krever imidlertid nødvendig kompetanse, og må sees i sammenheng med den rollen kommunen har som planmyndighet og som part i forhandlingene av avtaler. Riktig brukt er utbyggingsavtaler et effektivt og fleksibelt verktøy for kommune og utbygger når

det gjelder å sikre gjennomføring i fortettingen og at dette skjer med kvalitet.

### 4.3.2 Definisjon og presiseringer

#### Begrepsbruk - definisjon av utbyggingsavtale

For å sikre en entydig forståelse av prosessene i plangjennomføring kan det synes riktig å definere noe mer entydig hva en utbyggingsavtale er.

En utbyggingsavtale er som oftest en avtale som håndterer gjennomføringen av et definert og konkret prosjekt basert på en reguleringsplan. Dette gjelder også for de tilfeller der det forhandles om og inngås utbyggingsavtale før reguleringsplanen er vedtatt – innholdet vil likevel forholde seg til gjennomføringen av den vedtatte reguleringsplan.

#### Forslag til definisjon av utbyggingsavtale:

*Avtale mellom eiendomsbesitter/utbygger og kommune om privat utbygging og gjennomføring av vedtatt plan. Utbyggingsavtalen pålegger partene like store, eller større, forpliktelser og/eller rettigheter som plan- og bygningsloven og øvrig regelverk ellers ville tillate.*

Kommunen kan dermed ved hjelp av en utbyggingsavtale regulere kostnadsfordeling, fastsettelse av bidrag, tildelingskriterier, prisnivå, håndtering av restarealer, opparbeidelse med mer, samt ivareta de boligpolitiske og samfunnsmessige hensyn som finnes nødvendig.

Andre typer avtaler; utbyggingskontrakter, entreprenørkontrakter, opsjonsavtaler eller lignende mellom eiendomsbesittere og entreprenører/utbyggere (om rett til planlegging, utbygging og/eller videre salg av eiendom), faller således utenom drøftingen og omtalen i dette kapitlet.

## Presiseringer knyttet til bruk av utbyggingsavtale

Plan- og bygningsloven inneholder som nevnt ingen bestemmelser om utbyggingsavtaler, men loven utelukker heller ikke at kommunen som et alternativ til de lovfestede regler kan benytte frivillige avtaler for å håndtere gjennomføringen og forholdet til eiendomsbesittere og utbyggere.

I forbindelse med den etterfølgende drøfting foretas det enkelte presiseringer når det gjelder forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler.

- *Forholdet til planvedtak etter plan- og bygningsloven*

Utbyggingsavtalene må ikke utformes eller inngås på en slik måte at de avgjør reguleringsspørsmålet eller binder reguleringsmyndigheten. Reguleringsmyndigheten skal og må stå fritt til å vedta arealbruken. Det er faglige kriterier og vurderinger sammen med de politiske prioriteringer og avveininger som skal være styrende for arealbruken, og ikke en eventuell binding som kommunen måtte ha forpliktet seg til gjennom en avtale.

Det minnes også om de rettsikkerhetsaspekter som ligger i plan- og bygningslovens system mht medvirkning, uttalerett for tredjeperson med mer som en viktig del av planbehandlingen. Slike elementer ivaretas ikke og hører heller ikke hjemme i forhandlingene om utbyggingsavtale.

- *Utbyggingsavtalene er et alternativ og supplement til bruk av bestemmelsene i plan- og bygningsloven.*

Utbyggingsavtalene må derfor være fleksible i forhold til å håndtere utbyggingsprosjekter med til dels svært ulik karakter. Flexibiliteten i dette virkemiddelet står sentralt i dag, og må også gjøre det i fremtiden.

- *Kompetanse i kommunen og forutsigbarhet*

Forutsigbarhet er viktig i gjennomføringsprosessene, og bruk av utbyggingsavtaler krever at det i kommunen finnes høy grad av kompetanse og forståelse av maktspill og av økono-

miske interesser hos ulike parter. Utbyggingsavtaler benyttes svært forskjellig i ulike kommuner. Spesielt fordi utbyggingsavtaler er et fleksibelt virkemiddel kreves det at kommunen er forutsigbar i forhold til de krav som stilles til motparten, tidspunktet for å kreve utbyggingsavtale, hovedinnhold i avtaler etc. Dette krever også forutsigbare forhold på lokalpolitisk nivå og god kommunikasjon mellom administrativt og politisk nivå.

- *Forholdet mellom kommunen som planmyndighet og forhandler av avtaler*

Det er viktig å skille mellom kommunen som reguleringsmyndighet, som ikke kan bindes i avtalen, og kommunen som avtalepart/forhandlingspart. I de tilfeller kommunen også er eiendomsbesitter i hele eller deler av prosjektet blir nødvendigheten av dette skille ekstra tydelig. Bevissthet rundt rollefordelingen internt i kommunen må tillegges vekt og klargjøres i forhandlinger om utbyggingsavtaler. Det vises i denne sammenheng til omtalen av organisatoriske problemene i kommunen (kapittel 3.2).

Innholdet i utbyggingsavtalene og partenes formelle status kan medføre at utbyggingsavtalen omfattes av konsesjonsloven. Dette ser derimot ut til å være lite brukt i praksis, sannsynligvis fordi det hører til unntakene at utbyggingsavtalene tinglyses. Krav om konsesjonsbehandling kommer dermed sjelden til utrykk. Utbyggingsavtaler med kommunen som avtalepart slik de er definert i foreliggende utredning vil imidlertid i det alt vesentligste være i samsvar med konsesjonslovens intensjoner.

### 4.3.3 Rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan i sammenheng med utbyggingsavtale

Bruk av rekkefølgebestemmelser til reguleringsplan er en viktig premisse for og henger nært sammen med bruk av utbyggingsavtaler.

Rekkefølgebestemmelsene forholder seg til to ulike rettslige realiteter ved at det skilles mellom rekkefølgebestemmelser for tiltak in-

nenfor planområdet og rekkefølgebestemmelser for tiltak utenfor planområdet. Sistnevnte er å oppfatte som et vilkår for gjennomføringen av planen.

Rekkefølgebestemmelsene sikrer at planen får de kvaliteter som er nødvendig, for eksempel ved å stille krav om at kvaliteter som støyskjerming, gang- og sykkelvei, kvartalslekeplass eller andre tiltak (i eller utenfor planområdet) som skal være opparbeidet for eksempel før utbygging kan igangsettes eller boliger tas i bruk. Rekkefølgebestemmelsene er således til for å sikre kvalitet i planutforming og gjennomføring, noe som også samsvarer med begrunnelsen for bruk av utbyggingsavtaler. Rekkefølgebestemmelsene kan ikke si noe om hvem som skal bekoste/utføre tiltakene.

Rekkefølgebestemmelser har sin begrensning ved at de ikke forholder seg til de økonomiske realiteter i gjennomføringen. Ved kun å gjøre bruk av rekkefølgebestemmelser kan det vedtas en plan som ikke er gjennomførbar fordi de økonomiske forhold knyttet til hvem som skal bekoste ulike tiltak ikke er avklart, eller kan være urealistiske.

Rekkefølgebestemmelsene sett i sammenheng med utbyggingsavtale blir derfor et både-og spørsmål som må sees på og brukes i sammenheng. Ingen av disse to virkemidlene erstatter det andre. Rekkefølgebestemmelsene sier noe om *hva* tiltaket skal gå ut på for å sikre kvalitet, og utbyggingsavtalen sier noe om *hvem* som skal utføre og bekoste tiltakene for å sikre gjennomføring.

#### 4.3.4 Kommunenes praksis - ulik håndtering av prosessen

Ulikheten i kommunenes praksis ved håndtering av utbyggingsavtaler er både knyttet til innholdet i avtalene og til prosessen og behandlingen av dem i administrative og politiske organer.

#### Avtale koblet til kommunens eiendomspolitikk

Ut fra det erfaringsgrunnlaget prosjektet har hatt tilgjengelig, er det spesielt på to områder avdekket stor prinsipiell forskjell på kommunenes håndtering av avtalene:

- Aktiv eiendomspolitikk koblet til by- og tettstedsutvikling – strategiske eiendoms kjøp og bruk av ekspropriasjon
- Forhandling og inngåelse av utbyggingsavtale sett i sammenheng med vedtak av reguleringsplan

Begge disse områdene er egentlig relatert til hvilke virkemidler kommunen benytter for å komme i posisjon til å kunne kreve at utbygger inngår avtale, samt å sikre seg "forhandlingskort" til utforming av avtalens innhold.

Enkelte kommuner har en svært bevisst holdning til bruk av strategiske eiendoms kjøp og bruk av ekspropriasjon som grunnlag for den praktiske håndteringen av sin utbyggingspolitikk. Det å eie eiendom i en liten men strategisk viktig del av et prosjekt, kan sette kommunen i en helt annen forhandlingsposisjon enn dersom den ikke er eier og heller ikke på annen måte har lagt til rette for å kunne kreve utbyggingsavtale. Andre kommuner igjen ser det ikke som noen offentlig oppgave å eie eiendom i et boligpolitisk perspektiv, og de fleste kommuner er også svært restriktive med å ta i bruk ekspropriasjon.

Det vil også være slik at bruk av strategiske eiendoms kjøp krever at kommunen har plassert ansvaret for dette i sin organisasjon som kan ivareta kjøp/salg og forhandling av utbyggingsavtaler. Denne funksjonen må være skilt fra den øvrige offentlige myndighetsutøvelse som er forbundet med behandling av reguleringsplanen. Svært mange kommuner har ingen slik organisasjon, og har heller ikke finansielle ressurser til det, noe som skaper ytterligere ulikheter i den kommunale håndteringen av utbyggingsavtaler. Ulikt kompetansenivå mellom kommunene, både på administrativt og politisk nivå, bidrar også til å skape ulikheter.

## Tidspunktet og grunnlaget for inngåelse av utbyggingsavtale

Enkelte kommuner er svært nøye med å avvente selve inngåelsen av utbyggingsavtalen til etter at reguleringsplanen er vedtatt. Forhandlingene føres imidlertid parallelt med utarbeidelsen av planen for å skape forutsigbarhet. Dette gjøres for å sikre at man ikke binder reguleringsmyndigheten, samtidig som utbyggingsavtalen er til for å følge opp og gjennomføre en vedtatt reguleringsplan. Denne løsningen skaper en ryddig prosess for begge parter, og er også svært ryddig i forhold til spørsmålet om binding av reguleringsmyndigheten.

Noen kommuner<sup>15</sup> har en praksis der utbyggingsavtalen fremforhandles og undertegnes av utbygger før reguleringsplanen blir vedtatt i kommunestyret. Kommunen undertegner og binder seg først til avtalen når både reguleringsplanen og utbyggingsavtalen er vedtatt. I praksis vil det si at kommunen benytter utbyggingsavtalen som forutsetning for å vedta en bestemt reguleringsplan. Fordelen med en slik løsning er at man sikrer at man får til en avtale, og dermed også sikrer at den bestemte reguleringsplanen som vedtas er gjennomførbar også med hensyn til økonomi. Formelt sett vil reguleringsmyndigheten her fortsatt stå fritt med hensyn til planinnhold i forhold til utbyggingsavtalen. Det må likevel ved en slik løsning utøves varsomhet og ryddighet slik at det ikke legges press på reguleringsmyndigheten i forhold til hva innholdet i planen bør være (jfr hensynet til tredjeperson, naboer med mer), eller på den annen side utidig press på utbygger i forhold til avtaleinnholdet.

En annen løsning som praktiseres er at både kommunen og utbygger inngår og undertegner avtalen før reguleringsplanen er vedtatt, men med et uttrykkelig forbehold (eget punkt i avtalen) om at den kun skal gjøres gjeldende dersom reguleringsplanen blir vedtatt. Dersom kommunestyret foretar endringer i forhold til det fremlagte planforslaget står begge parter da fritt til å reforhandle avtalen. Også her brukes reguleringsplanen i praksis som virkemiddel for å få til utbyggingsavtale, og gjennomførin-

gen av planen sikres samtidig som reguleringsmyndigheten formelt står fritt. Her må det også utøves varsomhet og ryddighet slik at det ikke legges press på reguleringsmyndigheten i forhold til hva innholdet i planen bør være, eller på den annen side utidig press på utbygger i forhold til avtaleinnholdet.

Andre, men betenkelige, eksempler på virkemidler som kommuner har benyttet for få til utbyggingsavtale er mer trusselpreget. Det er eksempler på at kommuner har truet med å gjøre mindre vesentlig endringer i reguleringsplanen, truet med å ikke behandle byggesak, og bruk av utbyggingsavtale som krav for å kunne dele eller bebygge tomtene. Dette er en praksis som grenser inn mot å være lovstridig, og det går ikke nærmere inn på dette her. De ulike prinsippene for koblingen mellom plan- og utbyggingsavtale drøftes nærmere i kapittel 4.3.5.

## Forutsigbarhet

Et annet område der kommunene er ulike i sin håndtering av utbyggingsavtalene er direkte relatert til spørsmålet om forutsigbarhet.

Noen kommuner har for å være forutsigbare og strømlinjeforme den interne saksbehandlingen og avklaringen mellom etatene, utformet en "standard" utbyggingsavtale. Utbyggerne gjøres kjent med denne i det reguleringssaken påbegynnes. Denne "standard" tilkjenner en del overordnede prinsipper som kommunen vil legge til grunn i forhandlingene; likevel slik at den tilpasses det enkelte prosjekt og om nødvendig fravikes dersom det etter forholdene synes nødvendig og akseptabelt. Ulike utbyggere vil på denne måten være sikret en høy grad av likebehandling, og de vil tidlig vite på et overordnet nivå hvilke krav kommunen vil komme med i forhandlingene.

Andre kommuner igjen er bevisst på at det ikke skal være noen "standard" utbyggingsavtale fordi utbyggingsprosjektene kan være såpass ulike i karakter, og man bevisst ønsker å kunne se hvert prosjekt for seg. Hensynet til likebehandling kan i slike avtaler bli mer problematisk. Også i forhold til forutsigbarhet vil dette kreve mer av kommunen i forhold til at

<sup>15</sup> Jfr også Lerstang, J og Hofstad, C (2000). Utbyggingsavtale som virkemiddel i plangjennomføring. Hovedoppgave NLH, Institutt for landskapsplanlegging.

kommunen må være påpasselig med å informere tidlig om hvilke krav som vil bli stilt samt informere om prosessen. Dersom kommunen er bevisst på dette kan denne løsningen fungere godt, men dersom det blir en mer tilfeldig håndtering av de ulike avtaler blir dette klart uheldig. Kompetanse og organisering i kommunen vil også være viktig her.

### "Rammeavtale"

En "overordnet variant" av utbyggingsavtalene som enkelte kommuner har benyttet for større prosjekter som gjerne bygges ut over flere år, er en såkalt *rammeavtale*. Med rammeavtale menes en overordnet "utbyggingsavtale" som inngås mellom utbygger og kommunen og undertegnes av begge parter før det aktuelle arealet er regulert. Rammeavtale kan for større områder/prosjekter som skal utbygges over flere år inngås som en "forberedende fase" til senere utbyggingsavtaler som regulerer detaljene. I rammeavtalene er det således ofte en forutsetning at utbyggingen av det enkelte byggetrinn følges opp, og ikke kan igangsettes, før det er inngått utbyggingsavtale. Rammeavtalen kan feks avklare hvilket firma som skal bygge ut området, hvem som skal bekoste reguleringen, prinsippet for kostnadsfordeling med mer, men uten at de økonomiske forhold og størrelser reguleres i detalj.

### Overtakelsesavtale

Med overtakelsesavtale menes kun en relativt enkel avtale som regulerer selve overgangen fra utbyggingsfase til driftsfase, og da gjerne som en oppfølger til utbyggingsavtalen. I tillegg til den overtakelse av grunn og anlegg som følger direkte av plan- og bygningsloven, vil det ofte være i tomtekjøpernes interesse at det er kommunen som eier tilgrensende friområder, kvartalslekeplasser og balløkker. Dette kan bidra til skape den nødvendige "ro" i området slik at ikke beboerne blir utsatt for forsøk på senere omreguleringer, eller annen bruk av arealene som forringer bokvalitetene, eller ikke er i samsvar med reguleringsplanen. Slik overtakelse er det anledning til men da som et supplement til plan og bygningslovens bestemmelser og i henhold til en underliggende utbyggingsavtale.

Hva som omfattes av en slik kommunal overtakelse må gjennomdrøftes i forbindelse med utbyggingsavtalen for eksempel ved at det lages et foreløpig overtakelseskart som følger utbyggingsavtalen som vedlegg. Overtakelseskartet bør vise hvilke arealer og anlegg kommunen skal eie og hvilke den skal vedlikeholde. Det er viktig at det fremtidige eierskapet til ulike arealer og anlegg samt definering av ansvaret for vedlikeholdet av disse er entydig fastlagt allerede i utbyggingsavtalen. Det endelige overtakelseskartet, som kan utarbeides når prosjektet er ferdigstilt, er et sentralt element i overtakelsesavtalen og bør også være helt entydig med hensyn til hvem som skal eie og hvem som skal vedlikeholde arealer og anlegg.

### 4.3.5 Innholdet i utbyggingsavtale

På detaljnivå varierer innholdet i utbyggingsavtalene sterkt fra kommune til kommune og fra prosjekt til prosjekt. Utbyggingsavtalene er likevel til for å håndtere kostnadsfordeling, bidrag, ansvar, kvaliteter med mer, og enkelte "overordnede" momenter vil derfor gå igjen i ulike avtaler avhengig av prosjektets karakter. I og med at utbyggingsavtalene fungerer som et supplement til bestemmelsene i plan- og bygningsloven vil også flere av momentene i utbyggingsavtalene ha en relasjon til bestemmelser i plan- og bygningsloven.

Forutsigbarhet fra kommunens side er helt sentralt og det kan derfor være formålstjenlig at kommunen i forbindelse med utarbeidelsen av sin utbyggingspolitikk rent praktisk også utarbeider en "standard" utbyggingsavtale som inneholder enkelte "hovedprinsipper". En slik standard utbyggingsavtale vil kunne legges til grunn i fremtidige utbyggingsprosjekter enten det gjelder fortetting eller tradisjonell utbygging. Den blir slik sett et uttrykk for kommunens retningslinjer i utbyggingspolitikken samtidig som den på detaljnivå må være fleksibel.

Elementer i utbyggingsavtale	Kommentar
<b>Geografisk avgrensning</b>	For eksempel henvisning til reguleringsplanens avgrensning
<b>Opparbeidelse av arealer og kommunaltekniske anlegg samt ansvarsfordeling i opparbeidelsen</b>	Som supplement og erstatning for opparbeidelseskrav m.v. som i dag følger av pbl §§ 65, 67, 67a, 69 og 92
<b>Utbyggingstakt</b>	Som en oppfølging av rekkefølgebestemmelser til reguleringsplan.
<b>Disponering av tomter og boligenheter</b>	Eiendomsrett og disponering, for eksempel utpekingsrett og tildeling/fordeling av boliger. Avklaring av eventuelle offentlige behov for tomtearealer.
<b>Økonomiske betingelser herunder kostnadsfordeling</b>	Som supplement og erstatning for refusjonsreglene. Avklaring av øvrige økonomiske forhold som betalingsbetingelser med mer.
<b>Overtakelse av grunn og anlegg, herunder fremtidig drift og vedlikehold</b>	Som et supplement og erstatning for §67 nr. 4.

Tabell 4.3.1 Noen aktuelle elementer i en utbyggingsavtale.

Dersom de praktiske og konkrete forhold i et prosjekt er av en slik karakter at det synes nødvendig å fravike standarden må det ligge til rette for at kommunen kan gjøre dette og foreta de nødvendige tilpasninger.

Utbyggingsavtalen vil, selv om den forholder seg til gjennomføring av en vedtatt plan, uansett kunne utformes slik at den fanger opp eventuelle senere justeringer i denne planen, endringer i utnyttelsen etc. som har konsekvenser i forhold til kostnadsfordelinger, bidrag til øvrige anlegg med mer.

#### 4.3.6 Utbyggingsavtale som situasjonstilpasset virkemiddel i fortettingen

I fortettingen vil utbyggingsavtale være et viktig situasjonstilpasset virkemiddel som litt forenklet kan ivareta to roller når kommunen kobler bruken til planutforming:

- Forutsetning for en bestemt utforming av reguleringsplanen.
- Oppfølging og gjennomføring av vedtatt plan.

Realitetene i den endelige avtalen vil være den samme i begge situasjoner i og med at en spesifikk avtale skal sørge for oppfølging og gjen-

nomføring av en spesifikk og tilhørende plan uavhengig av når utbyggingsavtalen er fremforhandlet. Kommunen er derimot gjennom koblingen til en bestemt planutforming i posisjon til å kreve innarbeidet forhold i avtalen som utbygger ellers kanskje ikke ville akseptert.

##### Utbyggingsavtale som situasjonstilpasset virkemiddel i fortettingen:

- *Utbyggingsavtale som forutsetning for en bestemt utforming av reguleringsplan.*

Avtalen fremforhandles og undertegnes av utbygger før reguleringsplanen blir vedtatt i kommunestyret. Kommunen undertegner og binder seg først til avtalen når både reguleringsplanen og utbyggingsavtalen er vedtatt. Konsekvensene av at planen vedtas med utbyggingsavtale som forutsetning, er at planen vil kunne få en annen utnyttning enn dersom det ikke forelå en slik avtale. For eksempel ved at høyere utnyttelse kompenseres ved at utbygger finansierer nødvendige miljøtiltak i området.

- *Oppfølging og gjennomføring av vedtatt plan.*

Utbyggingsavtalen inngås etter at reguleringsplan er vedtatt

Det å bruke utbyggingsavtalen som forutsetning for å vedta en bestemt utforming av reguleringsplan vil ofte i praksis være et like anvendbart virkemiddel som trusselen om eks-

propriasjon, samtidig som det sikrer en gjennomførbar plan. Rent politisk er nok denne fremgangsmåten mer akseptabel enn å benytte ekspropriasjon. Hvorvidt den har mindre karakter av press på utbygger enn ekspropriasjonstrusselen, vil kunne variere fra sak til sak og vil være avhengig av avtalens innhold jfr. kap 4.3.7 om spillerommet ved bruk av utbyggingsavtale.

**Utbyggingsavtale som forutsetning for en bestemt utforming av reguleringsplan - motforestillinger.**

- *Fare for "uformell" binding av reguleringsmyndighetene*

I mange kommuner vil det være slik at utbyggingsavtalene er fremforhandlet på høyt nivå, eventuelt også med ordfører/rådmann som premissleverandør til avtalen. Dette vil kunne medføre uformelle bindinger mht utarbeidelse av saksinnstilling, planutforming og til slutt selve planvedtaket. Et aspekt som heller ikke må underslås er rettsikkerheten overfor tredjeperson, høringsinstanser m.m. som ikke deltar i forhandlingene av utbyggingsavtalen – dvs der premissene for den aktuelle reguleringsplan legges.

- *Manglende forutsigbarhet*

I kommuner med dårlig kommunikasjon mellom politisk og administrativt nivå vil man kunne oppleve at kommunen på administrativt nivå har bidratt til å skape forventninger som den kanskje må bryte når planen kommer til endelig politisk behandling. Utbygger vil i slike tilfeller ha nedlagt ressurser i planlegging og prosjektering i tillit til de signaler som mottas fra kommunen, og i tillit til utbyggingsavtalen, men likevel slik at planforslaget endres vesentlig når det skal vedtas i kommunestyret.

- *Fare for myndighetsmisbruk overfor utbygger*

Det kan tenkes tilfeller der det å avvende reguleringsvedtak benyttes som et utilbørlig press på utbygger i forhold til krav om å akseptere elementer i avtalesforslaget. Dette vil spesielt kunne gjøre seg gjeldende i kommuner med lav kompetanse på politisk og administrativt nivå.

Det er viktig å være klar over konsekvensene ved at planen, med utbyggingsavtalen som forutsetning, vil kunne få en annen utforming enn dersom det ikke forelå slik avtale. Eksempel på dette kan være at høyere utnyttelse kompenseres ved at utbygger i henhold til avtalen er pliktig til å gjennomføre, og bekoste, miljøtiltak som sikrer at den høyere utnyttelsen er for-

svarlig. Dette kan ha ulike konsekvenser både ved at man sikrer seg opparbeidelse av miljøtiltak og sikkerhet for at planen er gjennomførbar, og/eller at kommunestyret "fristet" til å vedta en plan med andre kvaliteter enn man i utgangspunktet hadde akseptert (grunnet utbyggers økonomiske bidrag til eksterne anlegg).

Bruk av utbyggingsavtaler som forutsetning for en bestemt utforming av reguleringsplanen medfører at utbyggingsavtalene blir et *situasjonsbestemt virkemiddel* i en helt annen grad enn ellers, både i forhold til avtalenes innhold og i forhold til utforming av reguleringsplanen. Prosjektet har drøftet relativt inngående om denne koblingen mellom reguleringsvedtak og utbyggingsavtale er det som skal til for å sikre økt bruk av utbyggingsavtaler som virkemiddel for gjennomføring av bedre arealutnyttelse. Fordelene med en slik praksis/fremgangsmåte er i høyeste grad til stede.

Kommunen får gjennom bruk av utbyggingsavtale som forutsetning for en bestemt utforming av reguleringsplanen en sterkere styring på både inngåelse av utbyggingsavtale, innholdet i den og de økonomiske realitetene i reguleringsplanen. Virkemiddelet er sterkt og må håndteres på en ryddig måte, men kan altså utgjøre det som skal til for å skape økt bruk av utbyggingsavtaler og derigjennom bidra til sikre en bedre arealutnyttelse. En god og trinnvis gjennomføringsprosess som leder frem til forsetting med kvalitet vil kunne være sikret.

De juridiske problemstillinger som reises ved bruk av denne koblingen mellom reguleringsvedtak og utbyggingsavtale må tillegges vekt. Det kan likevel ikke være noe i veien for å inngå utbyggingsavtalen før reguleringsplan er vedtatt, forutsatt at avtalen har en uttrykkelig forutsetning og en bestemmelse om at kommunen som reguleringsmyndighet står fritt og uten ansvar med hensyn til utfallet av reguleringsprosessen. Det å bruke utbyggingsavtale som forutsetning for å vedta en bestemt utforming av reguleringsplanen, må ikke forveksles med det å bruke utbyggingsavtale som forutsetning for i det hele tatt å foreta et reguleringsvedtak, noe som ikke er tillatt.



Dersom det faste utvalget for plansaker ikke vil behandle planforslaget fordi det ikke foreligger utbyggingsavtale, vil utbygger likevel kunne kreve at planen behandles i kommunestyret forutsatt at dette gjelder et uregulert område, eller innebærer en vesentlige endring av gjeldende reguleringsplan, jf §30, 2 ledd i plan- og bygningsloven. Det er likevel slik at kommunestyret som reguleringsmyndighet i utgangspunktet står fritt i sin utøvelse av reguleringsmyndighet og dermed også i vedtak om planutforming. Det vil i praksis i den enkelte sak kunne oppstå nyanser her i forhold til om kommunen ønsker å holde igjen planen i forhold til en bestemt planutforming, eller om de ønsker å holde igjen hele reguleringen, inn-til innholdet i utbyggingsavtalen er mer avklart. I praksis ser man da hvordan dette krever ryddighet og varsomhet fra kommunens side mht utøvelse av press overfor utbyggerne.

Koblingen mellom utbyggingsavtale og planutforming reiser også spørsmål knyttet til kommunenes organisering. Rollefordelingen mellom kommunen som avtalepart og kommunen som reguleringsmyndighet må være avklart og synliggjøres, noe som også bør komme til uttrykk organisatorisk. Eksempel på en situasjon der behovet for høy bevissthet rundt denne rollefordelingen er spesielt fremtredende, er der kommunen er avtalepart i utbyggingsavtalen samtidig som den er eiendomsbesitter i hele eller deler av prosjektet. En ryddig måte å avklare/synliggjøre denne rollefordelingen på, er å styre fremforhandling av utbyggingsavtale til gjennomføringsetat, rådmannskontor, eiendomssjef eller lignende og ikke la planetaten (som ansvarlig for å utarbeide saksfremstilling og forslag til vedtak i reguleringen) også være ansvarlig for forhandlingene.

Bruk av utbyggingsavtale som forutsetning for en bestemt utforming av reguleringsplan stiller store krav til kompetansen i kommunene, og til ryddighet i forholdet mellom administrativt og politisk nivå.

#### 4.3.7 Spillerrommet ved bruk av utbyggingsavtale

Så lenge kommunene har et pressmiddel, det være seg ekspropriasjon eller bruk av utbyggingsavtale som forutsetning for å vedta en bestemt utforming av reguleringsplanen, har kommunen også i utgangspunktet en sterk forhandlingsposisjon som må ivaretas på en samfunnsmessig riktig måte. De krav som stilles til den private utbygger gjennom utbyggingsavtalen skal ikke skille seg fra de krav som stilles om utbyggingen skulle vært utført i kommunal regi. Videre er det viktig å understreke at de plikter som utbygger pålegges i utbyggingsavtalen selvsagt skal ha et rimelig omfang og tjene de boligpolitiske og utbyggingspolitiske mål som kommunen har.

Det er likevel på det rene at utbyggingsavtalene kan gå lenger i å kreve ytelser fra den private grunneier og utbygger enn det en ellers har hjemmel til i lovverket. Støtte for et slikt syn finner en blant annet i lovforarbeider og i juridisk teori, jfr blant annet Frihagen og Holtutvalget.

En utbyggingsavtale må ikke være i strid med gjeldende planer og kommunen må som nevnt tidligere også være påpasselig med at utbyggingsavtalen ikke binder opp kommunens reguleringsmyndighet eller den øvrige offentlige myndighetsutøvelse (feks løfte om byggetillatelse).

Det er som tidligere presisert viktig å ha klart for seg den nødvendig avsondring mellom kommunens "tilretteleggingsansvarlig" som ansvarlig for inngåelse og oppfølging av utbyggingsavtalen, og kommunen som reguleringsmyndighet som altså skal stå fritt i forhold til avtalen.

Det sentrale spørsmålet i vurderingen av gyldigheten til utbyggingsavtalene blir om de plikter utbygger pålegges "har et rimelig omfang og tjener til å fremme boligpolitiske og utbyggingspolitiske formål" (jfr Eckhoff). At kommunen kan stille krav som fremmer boligpolitiske og utbyggingspolitiske formål er selvsagt, og følger av det ståstedet kommunen bør ha når den forhandler om en utbyggingsavtale.

**Som eksempel på en helhetsvurdering av utbyggingsavtalenes innhold kan det vises til sak til sivilombudsmannen (omtalt i Sivilombudsmannens årsmelding 1989 side 105) vedrørende utbyggingsavtale i en større bykommune.**

Sivilombudsmannen ble av utbygger bedt om å gi en vurdering av kommunens vedtak om utbyggingsavtale og praksisen i forbindelse med inngåelse av den konkrete avtalen. I tillegg ble det spesielt bedt om en vurdering av avtalens innhold på to punkter:

1. Bidrag til veianlegg utenfor utbyggingsområdet
2. Krav om å overføre friområdene vederlagsfritt til kommunen

Ingen av de aktuelle forhold/momentene følger av plan- og bygningslovens bestemmelser. Likevel konkluderer sivilombudsmannen i sitt svar med at man ikke kan vurdere hvert enkelt forhold for seg, men må foreta en helhetsvurdering og en samlet vurdering av partenes rettigheter og plikter i avtalen. Ut fra en helhetsvurdering av dette konkluderte sivilombudsmannen med at avtaleforholdet innenfor rammen av gjeldende rett måtte ansees gyldig.

Hva som er rimelig omfang av de krav og elementer som kommunen ønsker innarbeidet i avtale er derimot et vanskelig spørsmål som må vurderes ut fra en helhetsvurdering. Det må vektlegges i en slik vurdering at utbygger selv kan ha stor nytte av at det inngås utbyggingsavtale selv om avtalen i seg selv skulle medføre en større økonomisk belastning for utbygger enn det som for eksempel følger direkte av refusjonsbestemmelsene. Dette fordi utbygger i andre spørsmål vil/kan ha nytte av samarbeidet med kommunen. Blant annet knyttet til en sterkere posisjon i forhold til andre eiendomsbesittere innenfor planområdet med hensyn til kostnadsfordeling, erverv av øvrig grunn og rettigheter, og ikke minst i form av at en utbyggingsavtale oftest vil være et mer tidsbesparende og administrativt bedre alternativ for alle parter. Utbyggers rådighet og utnyttelsesmuligheter innenfor prosjektets avgrensning styrkes også gjennom bruk av utbyggingsavtale.

En samlet vurdering og avveining av partenes rettigheter og plikter i avtalen må slik sett legges til grunn i spørsmål om hva som er rimelig og akseptabelt. En tvil om rettsgrunnlaget vil dermed kunne oppveies av det samtykke som gis fra utbygger og de øvrige muligheter og fordeler som utbygger får gjennom avtalen. Av vesentlig betydning for en vurdering av rimeligheten er også det press som kommunen

øver ved å henvise til at utbygger ellers ikke ville få realisert sine planer enten ved at kommunen ikke vil foreta det nødvendige reguleringsvedtak for en bestemt planløsning, eller i noen kommuner ved at eiendommen vil søkes ekspropriert.

Spørsmålet om rimeligheten av det press som kommunen utøver må sees i sammenheng med om ekspropriasjon eller kravet til planutforming er et uttrykk for kommunens samlede strategi for utbyggingspolitikk. Kommunens rett til å ekspropriere er uansett en dominerende realitet i de kommuner som vil benytte dette, men denne trusselen må i avtalesammenheng fremtre som et klart og reelt alternativ, og ikke som noe påskudd for å fremtvinge særlige avtalefordeler.

Det samme gjelder bruk av utbyggingsavtale som forutsetning for å vedta en bestemt planutforming. I den grad kommunen ikke vil behandle planen i det hele tatt fordi det ikke eksisterer tilfredsstillende utbyggingsavtale, og bruker dette som pressmiddel, vil dette ikke være tillatt. Her vil det likevel i praksis kunne oppstå nyanser som må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Kommunen må derfor vise en klar og konsekvent linje i håndteringen av slike saker. Dersom den ikke holder en slik konsekvent linje vil dette presset fort få karakter av urimelighet i den enkelte sak.

Det fremgår av ovennevnte at grensedragningen for "hvor langt kommunen kan gå" (feks i økonomiske krav), må vurderes på skjønn og ut i fra en helhetsvurdering av det aktuelle saksforholdet. Problemstillingen viser likevel hvor viktig det er at kommunen har en klar strategi og nøye gjennomtenkt utbyggingspolitikk slik at denne blir konsekvent og uavhengig av hvem som er utbygger.

Konsekvensene av en kommunal politikk der en stadig større del av tiltak og investeringer legges over på utbygger er lite kartlagt. Fra flere hold, blant annet utbyggere i prosjektets referansegruppe, er det pekt på at denne praksisen har prisdrivende effekter i boligmarkedet, og kan virke begrensende for gjennomføringen.

### 4.3.8 Innarbeiding av utbyggingsavtale i plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven inneholder ingen regler om utbyggingsavtaler, men loven utelukker heller ikke at kommunen som et alternativ til de lovfestede regler kan benytte avtaler for å regulere sitt forhold til eiendomsbesittere og utbygger. For å sikre gjennomføring av fortetting med kvalitet bør det være et mål å etablere systemer som gjør at utbyggingsavtaler blir et mer benyttet virkemiddel i kommunene, samtidig som fleksibiliteten i håndtering av slike avtaler kan opprettholdes. Spørsmålet er da om man kan styrke bruken av dette virkemiddelet ved å innarbeide det i plan- og bygningsloven. I de tilfeller der forhandlinger om utbyggingsavtale ikke fører frem, og arealet er ferdig regulert, vil kommunen uansett kunne ha det øvrige regelverk å falle tilbake på.

Med innarbeiding av utbyggingsavtale i plan- og bygningsloven menes en lovbestemmelse som omtaler kommunens og utbyggers/eiendomsbesitters *adgang* til å inngå utbyggingsavtale. I det følgende omtales momenter i en slik mulig lovbestemmelse samt en kort omtale av den dissens som er fremkommet i diskusjonene i prosjektet.

#### Momenter i en eventuell lovbestemmelse om adgangen til å inngå utbyggingsavtale

Spørsmålet om en eventuell innarbeidelse av utbyggingsavtale i plan- og bygningsloven er egentlig delt. En lovregulert adgang for kommunen til å inngå utbyggingsavtale bør eventuelt også inneholde en kort omtale av når slik avtale kan inngås (sett i sammenheng med vedtak av reguleringsplanen), en kort omtale av hensynet til at avtalen ikke kan binde reguleringsmyndigheten, samt en kort men overordnet omtale av momenter som eventuelt kan innarbeides i avtalen.

Holt-utvalgets innstilling, NOU 1987:33 side 63, inneholder en drøfting av bruken av avtaler i forbindelse med utbygging av bolig- og næringsområder både i privat og offentlig regi. Utvalget ønsket en mer utstrakt bruk av avta-

ler, samtidig som det ble uttrykt at det var nødvendig å sikre hjemmel for slike avtaler. Holt-utvalgets syn var blant annet at dette ville fjerne en del av den usikkerhet som hviler rundt denne type avtaler, og at denne type avtaler måtte være et supplement til reglene i plan- og bygningsloven.

Det neste spørsmålet blir da om en lovregulering av en adgang til å inngå avtale med det offentlige i det hele tatt er hensiktsmessig. Adgangen til å inngå avtaler krever som kjent i seg selv ingen lovhjemmel. Videre er det avtalens innhold som i dette tilfellet er viktig, og ikke selve spørsmålet om avtale eller ikke avtale.

En innføring av Holt-utvalgets forslag, som en lovbestemmelse som gir *adgang* til å inngå utbyggingsavtale, vil i praksis kunne gi resultater i retning av en smidigere og raskere gjennomføring av fortettingen, samt en mer hensiktsmessig ansvars- og kostnadsfordeling mellom kommune og utbygger/eiendomsbesitter. Utbyggingsavtaler ville ved en slik løsning kunne bli et mer utbredt og benyttet virkemiddel enn i dag.

Advokat Skaaraas uttaler derimot i sin utredning vedrørende kostnadsfordeling at det synes lite hensiktsmessig med en lovregulering av utbyggingsavtaler, og at det er vanskelig å se behovet for særskilt lovhjemmel for inngåelse av avtaler. Dette er bla basert på et syn om at en eventuell lovregulering vil måtte se denne type avtaler under ett, og ikke ta ut elementer som kostnadsfordeling til særskilt behandling. Det vil derimot fremgå av ovennevnte omtale av utbyggingsavtalenes "system" at de bør omfatte mer enn den rene kostnadsfordeling.

Dersom det aksepteres at adgangen til å inngå utbyggingsavtale skal innarbeides i plan- og bygningsloven må det også avklares hvilke prosessuelle rammer som skal knyttes til bestemmelsen. Det foreslås i utgangspunktet, og basert på ønsket om å opprettholde fleksibiliteten, at en slik bestemmelse kun omtaler forholdet til reguleringsvedtaket og planutformingen i enkle former og med følgende momenter:

- Til oppfølging og gjennomføring av reguleringsplan kan det inngås utbyggingsavtale

mellom kommunen og eiendomsbesitter/tiltakhaver.

- Utbyggingsavtale kan ikke binde kommunens utøvelse av reguleringsmyndighet i henhold til plan- og bygningsloven eller annen offentlig myndighet.

En eventuell lovbestemmelse som beskrevet bør, hvis den innføres, gi en definisjon av begrepet utbyggingsavtale. Man bør i definisjonen redegjøre for utbyggingsavtale som en avtale med kommunen som part og relatert til plan- og bygningslovens system. Det bør også avklares i hvilken grad en slik ny lovbestemmelse skal gi detaljerte regler om utbyggingsavtalenes innhold. Holt-utvalget har i sin innstilling kommentert hvilke forhold som bør behandles i utbyggingsavtaler innenfor plan- og bygningslovens system, men uten å gå i detalj. Dersom en slik lovbestemmelse innføres bør den kun trekke opp momenter som kan innarbeides i utbyggingsavtale, uten å gå i detalj og slik at frivilligheten og frihetsgraden er poengtert.

Videre bør det eventuelt vurderes innarbeidet en bestemmelse om at summen av rettigheter og plikter som pålegges ved bruk av utbyggingsavtale skal ha et rimelig omfang ut fra en helhetsvurdering av avtalens innhold innenfor rammen av gjeldende rett og tjene til å fremme boligpolitiske og utbyggingspolitiske formål (eventuelt også næringspolitiske formål så langt det gjelder utbygging til næringsformål). Det minnes om at man allerede innenfor rammen av gjeldende rett kan finne støtte for hva som kan avtales/innarbeides i en utbyggingsavtale. Fremtidig rettspraksis vil ytterligere kunne avgrense lovligheten av slike avtaler og ”hvor langt kommunen kan gå”.

Avslutningsvis bør det eventuelt gjøres rede for hvordan reglene etter plan- og bygningsloven på vanlig måte skal legges til grunn for oppfølging av reguleringsplan dersom forhandlingene om utbyggingsavtale ikke fører frem.

## Ulike oppfatninger i prosjektet

Flere av deltakerene i prosjektet har uttrykt motforestillinger til innføring av en lovbestemmelse som foreslått. Det presiseres at disse motforestillingene er knyttet til selve spørsmålet om lovbestemmelse, og ikke til bruk av utbyggingsavtaler i seg selv, noe det er bred enighet om er et viktig og positivt virkemiddel for gjennomføring av bedre arealutnyttelse.

Motforestillingene er først og fremst knyttet til det at utbyggingsavtalene er basert på frivillighet og er fleksible. Enkelte fraråder derfor å innarbeide adgangen til å inngå utbyggingsavtale i plan- og bygningsloven.

En lovbestemmelse, selv om den holdes i generelle vendinger og kun presenterer en adgang til å inngå utbyggingsavtale, vil kunne ha som konsekvens at fleksibiliteten i utbyggingsavtalene slik de fungerer i dag går tapt. Denne fleksibiliteten er viktig å ivareta og det uttrykkes særskilt et behov for at kommunene fortsatt sikres stor frihetsgrad i utformingen av utbyggingsavtalene, og at det gis anledning til å håndtere utbyggingssakene på en måte som sikrer lokale tilpasninger. En innarbeidelse av utbyggingsavtalene i plan- og bygningsloven vil også kunne ha som konsekvens at avtaleinnholdet blir bundet i forkant. Det legges også vekt på at frivilligheten er en sentral forutsetning for hele utbyggingsavtalenes system og at det ikke er nødvendig med en lovhjemmel for å regulere frivillig avtaleinngåelse. Innarbeidelse i lovverket er derfor etter enkeltes syn unødvendig.

Det er bred enighet i prosjektet om at man bør søke å få etablert systemer som stimulerer til en mer utstrakt bruk av utbyggingsavtaler som virkemiddel i kommunene, samtidig som fleksibiliteten i håndteringen av slike avtaler kan opprettholdes. Hvorvidt man kan få dette til kun gjennom aktiv informasjon i form av særskilte veiledere med mer, eller om det i tillegg også bør innarbeides i plan- og bygningsloven, er det altså noe uenighet om.