



SKAL BEHANDLES I Utvalg	Møtedato	Saksnr
Planutvalget	21.11.2017	056/17
Formannskap	29.11.2017	112/17
Kommunestyret	14.12.2017	139/17

Saksansv.:	Rune Lund	Arkiv:	17/2759	Arkivsaknr.:	K2 - L80
------------	-----------	--------	---------	--------------	----------

## Forutsigbarhetsvedtak - utbyggingsavtale

### Vedlegg:

Utbyggingsavtaler i Kongsvinger kommune - forutsigbarhetsvedtak og veileder  
FORUTSETNINGER FOR BRUK AV UTBYGGINGSAVTALER ETTER PBL §64A (L)(83226)  
Forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler - vedlegg sak KS-003-07-25.01.07.pdf  
Forslag til standard utbyggingsavtale - vedlegg sak KS-003-07-25.01.07.pdf

### Rådmannens INNSTILLING

Kongsvinger kommunestyre vedtar følgende forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler i Kongsvinger kommune jf. pbl. § 17-2. Vedtaket erstatter tidligere vedtak KST-sak 003/07, datert 25.01.07):

#### Bakgrunn

Arealplanlegging og arealdisponering i Kongsvinger kommune er nedfelt i kommuneplan og reguleringsplan (område- eller detaljregulering). Grunneier/utbygger arealdisponering må skje i henhold til disse planene. I visse tilfeller vil det være behov for å inngå utbyggingsavtaler som regulerer på hvilken måte en plan (eller et eller flere tiltak i en plan) skal gjennomføres og bekostes. I tillegg kan det være behov for å inngå avtale som et supplement til en eller flere arealplaner. Dette vedtaket skal gi grunneier/utbygger oversikt over når utbyggingsavtaler kan måtte påregnes og hvilket innhold kommunen har forventninger om.

#### Teknisk og grønn infrastruktur

Utbygger må selv opparbeide og bekoste nødvendig teknisk og grønn infrastruktur som er hjemlet i plan- og bygningsloven (jf kap 12 og 18) eller i den aktuelle arealplan. Når kommunen er én av flere utbyggere eller det foreligger særlige grunner, kan det i visse tilfeller være hensiktsmessig å inngå utbyggingsavtale som angir hvem som skal opparbeide ulike typer teknisk og grønn infrastruktur, inklusive offentlige rom (torg/plasser/parkanlegg), kvalitet og utforming, samt hvem som skal bekoste disse tiltakene. Avtalen kan også regulere fremdrift og krav til ferdigstillelse for de ulike tiltakene. Det kan også gjøres avtale om organisatoriske forhold for slike anlegg, i tillegg til eierskap,

drift og vedlikehold av disse.

#### Bygningsmessig utforming

Det kan inngås utbyggingsavtale som stiller krav til utforming som går lenger enn det som kan stilles i plan, bl a krav til universell utforming, livsløpsstandard, tilpasning til ulike brukergrupper, energieffektive og miljøvennlige løsninger, fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser, og kvalitet.

#### Juridiske og organisatoriske forhold ved bygg

Som et mulig virkemiddel for å ivareta boligpolitiske hensyn, kan det inngås utbyggingsavtale som stiller krav om organisatoriske forhold for bygg, herunder krav til minimums eller maksimumsalder for eiere/beboere, krav om andel enheter til utleie og krav om klausulering av kjøps og salgspris. Som et mulig virkemiddel for å ivareta miljø- og transporthensyn og for å redusere behovet for parkeringsdekning, kan det inngås utbyggingsavtale som stiller krav om felles bilpoolordning.

#### Kommunal forkjøpsrett

For boligutbygging med 20 eller flere boenheter, eller bygninger over 1500 kvm, kan kommunen inngå utbyggingsavtale om kommunal forkjøpsrett til markedspris for 5 % av boligene, minimum 1 boenhet.

#### Forskuttering

Det kan inngås utbyggingsavtale angående forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendig for gjennomføring av planvedtak.

#### Overdragelse av grunn til offentlige formål

Det kan inngås utbyggingsavtale om overdragelse av grunn til offentlige formål som trafikk, friluftsliv, offentlig bebyggelse, kommunaltekniske anlegg mv.

#### Veileder

Kommunens veileder om utbyggingsavtaler (se eget vedlegg) gir mer detaljert informasjon om utarbeidelsen av utbyggingsavtaler i Kongsvinger kommune.

#### Geografisk avgrensning

Vedtaket gjelder for hele Kongsvinger kommune.

#### **21.11.2017 Planutvalget**

##### **Forslag fra Elin Bjørkli (Ap):**

Planutvalget tar saken til orientering.

##### **Votering:**

Innstillingen er enstemmig.

##### **PL- 056/17 Vedtak:**

Planutvalget tar saken til orientering.

#### **29.11.2017 Formannskap**

##### **Votering**

Innstillingen er enstemmig.

##### **FS- 112/17 Vedtak:**

Kongsvinger kommunestyre vedtar følgende forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler i

Kongsvinger kommune jf. pbl. § 17-2. Vedtaket erstatter tidligere vedtak KST-sak 003/07, datert 25.01.07):

### Bakgrunn

Arealplanlegging og arealdisponering i Kongsvinger kommune er nedfelt i kommuneplan og reguleringsplan (område- eller detaljregulering). Grunneier/utbyggers arealdisponering må skje i henhold til disse planene. I visse tilfeller vil det være behov for å inngå utbyggingsavtaler som regulerer på hvilken måte en plan (eller et eller flere tiltak i en plan) skal gjennomføres og bekostes. I tillegg kan det være behov for å inngå avtale som et supplement til en eller flere arealplaner. Dette vedtaket skal gi grunneier/utbygger oversikt over når utbyggingsavtaler kan måtte påregnes og hvilket innhold kommunen har forventninger om.

### Teknisk og grønn infrastruktur

Utbygger må selv opparbeide og bekoste nødvendig teknisk og grønn infrastruktur som er hjemlet i plan- og bygningsloven (jf kap 12 og 18) eller i den aktuelle arealplan. Når kommunen er én av flere utbyggere eller det foreligger særlige grunner, kan det i visse tilfeller være hensiktsmessig å inngå utbyggingsavtale som angir hvem som skal opparbeide ulike typer teknisk og grønn infrastruktur, inklusive offentlige rom (torg/plasser/parkanlegg), kvalitet og utforming, samt hvem som skal bekoste disse tiltakene. Avtalen kan også regulere fremdrift og krav til ferdigstillelse for de ulike tiltakene. Det kan også gjøres avtale om organisatoriske forhold for slike anlegg, i tillegg til eierskap, drift og vedlikehold av disse.

### Bygningsmessig utforming

Det kan inngås utbyggingsavtale som stiller krav til utforming som går lenger enn det som kan stilles i plan, bl a krav til universell utforming, livsløpsstandard, tilpasning til ulike brukergrupper, energieffektive og miljøvennlige løsninger, fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser, og kvalitet.

### Juridiske og organisatoriske forhold ved bygg

Som et mulig virkemiddel for å ivareta boligpolitiske hensyn, kan det inngås utbyggingsavtale som stiller krav om organisatoriske forhold for bygg, herunder krav til minimums eller maksimumsalder for eiere/beboere, krav om andel enheter til utleie og krav om klausulering av kjøps og salgspris. Som et mulig virkemiddel for å ivareta miljø- og transporthensyn og for å redusere behovet for parkeringsdekning, kan det inngås utbyggingsavtale som stiller krav om felles bilpoolordning.

### Kommunal forkjøpsrett

For boligutbygging med 20 eller flere boenheter, eller bygninger over 1500 kvm, kan kommunen inngå utbyggingsavtale om kommunal forkjøpsrett til markedspris for 5 % av boligene, minimum 1 boenhet.

### Forskuttering

Det kan inngås utbyggingsavtale angående forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendig for gjennomføring av planvedtak.

### Overdragelse av grunn til offentlige formål

Det kan inngås utbyggingsavtale om overdragelse av grunn til offentlige formål som trafikk, friluftsliv, offentlig bebyggelse, kommunaltekniske anlegg mv.

### Veileder

Kommunens veileder om utbyggingsavtaler (se eget vedlegg) gir mer detaljert informasjon om utarbeidelsen av utbyggingsavtaler i Kongsvinger kommune.

### Geografisk avgrensning

Vedtaket gjelder for hele Kongsvinger kommune.

## **14.12.2017 Kommunestyret**

### **Elin Såheim Bjørkli, AP, foreslo**

Nytt punkt: Hvis utbygger/grunneier og Rådmannen ikke kommer til enighet om å inngå en utbyggingsavtale, utarbeides en oppsummering av hva uenigheten består i. Rådmannen forelegger saken, uten ubegrunnet opphold, for leder av Planutvalget for å avklare hvordan saken skal håndteres

#### Votering:

Formannskapetets innstilling var enstemmig.

Bjørkli's forslaget ble vedtatt med 19 (AP 15, SP 2, SV 1, MDG 1) mot 14 (H 6, FRP 3, PP 2, KRF 1, V 1, UAVH 1) stemmer.

### **KS- 139/17 Vedtak:**

Kongsvinger kommunestyre vedtar følgende forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler i Kongsvinger kommune jf. pbl. § 17-2. Vedtaket erstatter tidligere vedtak KST-sak 003/07, datert 25.01.07):

#### Bakgrunn

Arealplanlegging og arealdisponering i Kongsvinger kommune er nedfelt i kommuneplan og reguleringsplan (område- eller detaljregulering). Grunneier/utbyggers arealdisponering må skje i henhold til disse planene. I visse tilfeller vil det være behov for å inngå utbyggingsavtaler som regulerer på hvilken måte en plan (eller et eller flere tiltak i en plan) skal gjennomføres og bekostes. I tillegg kan det være behov for å inngå avtale som et supplement til en eller flere arealplaner. Dette vedtaket skal gi grunneier/utbygger oversikt over når utbyggingsavtaler kan måtte påregnes og hvilket innhold kommunen har forventninger om.

#### Teknisk og grønn infrastruktur

Utbygger må selv opparbeide og bekoste nødvendig teknisk og grønn infrastruktur som er hjemlet i plan- og bygningsloven (jf kap 12 og 18) eller i den aktuelle arealplan. Når kommunen er én av flere utbyggere eller det foreligger særlige grunner, kan det i visse tilfeller være hensiktsmessig å inngå utbyggingsavtale som angir hvem som skal opparbeide ulike typer teknisk og grønn infrastruktur, inklusive offentlige rom (torg/plasser/parkanlegg), kvalitet og utforming, samt hvem som skal bekoste disse tiltakene. Avtalen kan også regulere fremdrift og krav til ferdigstillelse for de ulike tiltakene. Det kan også gjøres avtale om organisatoriske forhold for slike anlegg, i tillegg til eierskap, drift og vedlikehold av disse.

#### Bygningsmessig utforming

Det kan inngås utbyggingsavtale som stiller krav til utforming som går lenger enn det som kan stilles i plan, bl a krav til universell utforming, livsløpsstandard, tilpasning til ulike brukergrupper, energieffektive og miljøvennlige løsninger, fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser, og kvalitet.

#### Juridiske og organisatoriske forhold ved bygg

Som et mulig virkemiddel for å ivareta boligpolitiske hensyn, kan det inngås utbyggingsavtale som stiller krav om organisatoriske forhold for bygg, herunder krav til minimums eller maksimumsalder for eiere/beboere, krav om andel enheter til utleie og krav om klausulering av kjøps og salgspris. Som et mulig virkemiddel for å ivareta miljø- og transporthensyn og for å redusere behovet for parkeringsdekning, kan det inngås utbyggingsavtale som stiller krav om felles bilpoolordning.

#### Kommunal forkjøpsrett

For boligutbygging med 20 eller flere boenheter, eller bygninger over 1500 kvm, kan kommunen inngå utbyggingsavtale om kommunal forkjøpsrett til markedspris for 5 % av boligene, minimum 1

boenhet.

### Forskuttering

Det kan inngås utbyggingsavtale angående forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendig for gjennomføring av planvedtak.

### Overdragelse av grunn til offentlige formål

Det kan inngås utbyggingsavtale om overdragelse av grunn til offentlige formål som trafikk, friluftsliv, offentlig bebyggelse, kommunaltekniske anlegg mv.

### Veileder

Kommunens veileder om utbyggingsavtaler (se eget vedlegg) gir mer detaljert informasjon om utarbeidelsen av utbyggingsavtaler i Kongsvinger kommune.

### Geografisk avgrensning

Vedtaket gjelder for hele Kongsvinger kommune.

Hvis utbygger/grunneier og Rådmannen ikke kommer til enighet om å inngå en utbyggingsavtale, utarbeides en oppsummering av hva uenigheten består i. Rådmannen forelegger saken, uten ubegrunnet opphold, for leder av Planutvalget for å avklare hvordan saken skal håndteres

## **Saksopplysninger:**

Saksopplysningene er delt inn i følgende emner:

1. Innledning
2. Forutsetningen for bruk av utbyggingsavtaler – forutsigbarhetsvedtak etter pbl. § 17-2
3. Hva kan det inngås utbyggingsavtale om?
4. Utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser i arealplaner
5. Innbetaling i fond
6. Aktuelle kommunale normer og dokumenter
7. Prosess
8. Utbyggingsmodeller og merverdiavgift

### 1. Innledning

Kongsvinger kommune vedtok med hjemmel i plan- og bygningsloven § 64a (§ 17-2) et forutsigbarhetsvedtak i sak 03/07 den 25.01.2007. Det er i dette vedtaket gitt uttrykk for i hvilke tilfeller kommunen mener det er nødvendig å inngå utbyggingsavtaler. Vedtaket følger vedlagt.

Rådmannen mener at det er grunnlag for å ta opp denne saken til ny behandling, blant annet for å få riktige lovhenvvisninger i forhold til gjeldende plan- og bygningslov, samt å gi et tydeligere uttrykk for når kommunen vurderer at det vil være hensiktsmessig å inngå utbyggingsavtale.

For mer utdypende informasjon om de rettslige rammene for inngåelse av utbyggingsavtaler, har Rådmannen utarbeidet et veiledende dokument som følger vedlagt.

Reglene om utbyggingsavtaler følger av plan- og bygningsloven kapittel 17.

Utbyggingsavtaler er avtaler om utbygging av et konkret område, der kommunen i samarbeid med en eller flere utbyggere og/eller grunneiere gjennomfører utbygging innenfor rammen av en

kommunal arealplan (kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan). I de aller fleste tilfeller benyttes utbyggingsavtaler hvor arealplanen forutsetter bygging/oppgradering av offentlige anlegg og/eller tilpasning til slike anlegg. Utbyggingsavtalens formål er å regulere prosessen mellom kommunen som eier/fremtidig eier av infrastrukturen og utbygger som har rekkefølgekrav knyttet til sin utbygging. Avtalene regulerer blant annet hvem som skal bekoste anleggene, hvem som skal bygge dem, hvilken kvalitet anleggene skal ha og hvordan overtagelse, drift og vedlikehold skal organiseres.

For kommunen vil utbyggingsavtaler være et virkemiddel for å sikre at utbygging skjer i henhold til de intensjoner som er nedfelt i kommunens utbyggingspolitikk. Utbyggingsavtaler kan bidra til å avklare krav, forenkle prosesser, skape forutsigbare framdriftsplaner og gi muligheter for økt kommunal handlefrihet og medvirkning i utbyggingssaker. For både grunneiere/utbyggere og kommunen er utbyggingsavtaler i de fleste tilfeller en smidigere og enklere måte for avtalepartene å administrere gjennomføringen av arealplaner enn øvrige virkemidler i plan- og bygningsloven.

Erfaring fra tidligere prosesser i Kongsvinger kommune, samt fra andre kommuner, viser at det ofte er fordelaktig å tidsmessig samordne reguleringsplanprosessen med fremforhandling av utbyggingsavtaler. Dette fordi kostnader, ansvarsfordeling og andre forhold som påvirker gjennomføringsmuligheten, tidlig kommer på bordet og man får en mer smidig og gjennomtenkt prosess.

Loven forutsetter at kommunestyret fatter et eget forutsigbarhetsvedtak om innføring av utbyggingsavtaler. Et nytt forutsigbarhetsvedtak er ment å gi et tydeligere bilde av i hvilke tilfeller Kongsvinger kommune anser det som hensiktsmessig å inngå utbyggingsavtaler og vil gi grunneiere/utbyggere økt forutsigbarhet.

## 2. Forutsetningen for bruk av utbyggingsavtaler – forutsigbarhetsvedtak etter pbl. § 17-2

En utbyggingsavtale må ha sitt grunnlag i et forutgående kommunalt vedtak. Et slikt vedtak kalles ofte et «forutsigbarhetsvedtak». Formålet med vedtaket er å sikre forutberegnelighet for grunneier/utbygger og andre berørte parter, med hensyn til i hvilke tilfeller kommunen ønsker å inngå utbyggingsavtale, og hva slags forventninger kommunen har til innholdet i utbyggingsavtale for det aktuelle området. Forutsigbarhetsvedtaket skal gjennom en offentlig tilgjengelig beslutning gi grunneier/utbygger muligheten til å ta hensyn til forutsetningene på et tidlig stadium i byggeprosjektet.

Forutsigbarhetsvedtaket skal inneholde forutsetningene for bruk av utbyggingsavtaler i kommunen; geografisk avgrensning, hvilke typer tiltak det kan inngås utbyggingsavtaler om, hovedprinsipper for kostnadsfordeling og en henvisning til aktuelle kommunale dokumenter og normer som legger føringer for forhandling, innhold og inngåelse av utbyggingsavtaler.

Det er viktig å være klar over at det er frivillig for grunneier/utbygger å inngå utbyggingsavtale. Kommunen kan ikke tvinge en part til å skrive under på en slik avtale, selv om det av lovteksten i pbl. § 17-2 fremgår at kommunen kan fatte vedtak om i hvilke tilfeller utbyggingsavtaler er «en forutsetning for utbygging». Departementet har gitt klart uttrykk for at kommunen ikke kan pålegge grunneier/utbygger å inngå utbyggingsavtale, eller nekte utbygging i et område på grunn av manglende utbyggingsavtale. Utbygger kan imidlertid ikke bygge ut/få brukstillatelse eller ferdigattest før planens rekkefølgebestemmelser er oppfylt. Rekkefølgebestemmelser med oppfølging gjennom utbyggingsavtale vil i mange tilfeller være et effektivt gjennomføringsverktøy for alle parter i et utbyggingsområde. Eksempler på tilfeller hvor det vil være hensiktsmessig med oppfølging av rekkefølgebestemmelser gjennom utbyggingsavtale, er tilfeller hvor det er flere utbyggere innenfor en plan eller hvor utbygger skal foreta innbetaling i fond (se pkt. 5).

Forutsigbarhetsvedtak etter pbl. § 17-2 kan fattes for hele, eller deler av kommunen, i ett eller flere

vedtak. Et dilemma som oppstår ved utformingen av forutsigbarhetsvedtaket, er hvorvidt vedtaket skal utformes konkret eller generelt. På den ene siden skal vedtaket være mulig å utforme slik at det for store deler av kommunen skal gi kommunen et grunnlag for å bruke utbyggingsavtale som virkemiddel. På den andre siden må det være relativt konkret utformet for at det skal gi forutsigbarhet for utbyggere. Ved utarbeidelse av kommuneplan eller reguleringsplan for et konkret område kan det fattes mer spesifikke vedtak (områdemodeller) i henhold til pbl. § 17-2, der dette vil gi bedre forutsigbarhet med hensyn til utbygging innenfor planområdet. Rådmannen anbefaler å vedta et generelt forutsigbarhetsvedtak som skal gjelde for hele kommunen i første omgang. Arbeidet med å utarbeide forslag til områdemodeller for mindre og mer spesifikke områder, er en dynamisk prosess som følger utbyggingstakten i kommunen.

Loven fastsetter ikke en bestemt sakstype forutsigbarhetsvedtaket må fattes i sammenheng med. Dette kan skje på flere måter:

- Kommuneplanen
- Utbyggingsprogram, utbyggingsstrategier eller boligbyggeprogram
- Egen sak

Gjeldende forutsigbarhetsvedtak fra 2007 er fattet i egen sak. Kommuneplanens arealdel inneholder i pkt. 1.4 en retningslinje som i korte trekk henviser til vedtaket fra 2007. I denne saken legges det opp til at det generelle forutsigbarhetsvedtaket fattes i egen sak. Vedtaket kan eventuelt inngå som en egen bestemmelse i kommuneplanens arealdel ved rullering.

### 3. Hva kan det inngås utbyggingsavtale om?

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i kommunale arealplaner. I hovedsak kan det inngås utbyggingsavtaler om:

- Teknisk og grønn infrastruktur
  - Vei, vann og avløp
  - Gang- og sykkelveier
  - Friområder, lekeareal og grøntstruktur
- Boligpolitiske tiltak og bygningers utforming
  - Fordeling av boligtyper – størrelse
  - Krav til utforming – livsløp, universell utforming, tilpasning til brukergruppe
  - Forkjøpsrett
- Andre tiltak som er nødvendig for gjennomføring av den aktuelle arealplan
  - Spesielle infrastrukturtiltak som følge av den aktuelle utbyggingen
  - Miljø- og kulturtiltak (støyskjerming, håndtering av forurenset grunn, byrom og parkanlegg mv.)
  - Organisatoriske tiltak (velforeninger, organisering i forhold til privat drift og vedlikehold av anlegg)
  - Utbyggingstakt

Et viktig prinsipp for utbyggingsavtalene er at de skal bygge på de økonomiske og øvrige ressursmessige forutsetninger for partene i avtalene. Avtalene skal knyttes til en bærekraftig arealdisponering. Samtidig har kommunen et visst ansvar for å stille krav som er fornuftige ut i fra bedriftsøkonomiske betraktninger sett fra grunneier/utbyggers side. I visse tilfeller vil kommunen også kunne forplikte seg til å bidra og vedta prioriteringer innen gitte økonomiske rammer.

Det er to avgjørende kriterier som i følge loven må ligge til grunn for å kunne «kreve» utbyggingsavtale, jf. pbl. § 17-3:

- Nødvendighetskriteriet

Hovedkriteriet er at tiltaket eller det forholdet som kreves i avtalen er nødvendig for gjennomføringen av planvedtaket. For å være nødvendig må tiltaket ha en direkte og saklig sammenheng med gjennomføringen av planen. Tiltaket det inngås avtale om, må tjene interessene i det aktuelle utbyggingsområdet, eller avhjelpe skadevirkninger eller ulemper av den konkrete utbyggingen. Dette medfører at kommunen må være nøye med å vedta gjennomtenkte og riktige rekkefølgebestemmelser i arealplanene.

- Forholdsmessighetskriteriet

Dette kriteriet forutsetter at grunneiers/utbyggers ytelse må stå i forholdsmessig sammenheng med utbyggingens størrelse og i hvilken grad utbyggingen utløser behovet for tiltaket. Utbygger skal ikke bekoste tiltak utover den belastning utbyggingen medfører for omgivelsene. Grunneiers/utbyggers ytelse må videre stå i rimelig forhold til de bidrag eller byrder avtalen medfører for kommunen. Dette vil si at dersom kommunen for eksempel endrer egne investeringsplaner og forserer utbyggingen av kommunal infrastruktur til fordel for utbyggingsprosjektet, eller selv bidrar økonomisk til gjennomføringen av planen, vil det være rimelig at også rammene for grunneiers/utbyggers ytelse eller bidrag utvides.

Hovedformålet med lovens kriterier er å hindre offentlig maktmisbruk og sørge for balanserte avtaler. Likevel er det viktig å nevne at dersom det er *enighet* mellom partene, kan det inngås utbyggingsavtale hvor grunneier/utbygger påtar seg forpliktelser som går ut over det som følger av lovens kriterier.

#### 4. Utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser i arealplaner

Det viktigste virke- og hjelpemiddelet kommunen har for å sikre finansiering og gjennomføring av tiltak som er nødvendige i forbindelse med nye utbyggingsområder, er å benytte rekkefølgebestemmelser i reguleringsbestemmelsene i planen. Rekkefølgebestemmelsene sikrer at planen får de kvaliteter som er nødvendige, ved at det stilles krav til at for eksempel veier, gang- og sykkelveier, friområder mv. skal være opparbeidet eller ferdigstilte før utbygging kan igangsettes eller eventuelt før bebyggelse/innretninger tas i bruk. Rekkefølgebestemmelsene alene har sin begrensning ved at de ikke sier noe om hvordan gjennomføringen skal foregå eller hvem som skal finansiere tiltaket. Rekkefølgebestemmelser som kombineres med utbyggingsavtaler, vil derimot kunne gi klare føringer for ansvar for gjennomføring og finansiering.

En utbygger med sterke interesser i å komme i gang med en utbygging på et tidligere tidspunkt enn det kommunen er rede til, kan derfor være villig til å påta seg økte forpliktelser gjennom utbyggingsavtale, for eksempel ved å innfri rekkefølgekrav som grunnlag for byggetillatelse.

Kommunen bør påse at arealplaner inneholder rekkefølgebestemmelser som omfatter alle eiendommer som bør være refusjonspliktige etter plan- og bygningsloven, i forhold til felles infrastrukturtiltak, slik at kostnadene fordeles mellom de aktuelle utbyggingsinteressene. På denne måten kan kommunen ved bruk av utbyggingsavtaler, innenfor lovens rammer, kreve at potensielle utbyggere bidrar til å finansiere sin del av nødvendig infrastruktur og unngå «gratispassasjerer».

#### 5. Innbetaling i fond

I noen tilfeller kan det være aktuelt for utbygger å innbetale et anleggsbidrag i fond. Dette kan være tilfelle hvor det vil være urimelig at utbygger bærer hele kostnaden for tiltaket. Bidragene skal av



fremtidige utbyggere innbetales i fond og benyttes til opparbeidelse av eksempelvis fellesområder og infrastruktur. Forholdet kan reguleres gjennom utbyggingsavtale slik at anleggsbidraget for eksempel betales pr. kvadratmeter bruksareal.

Et eksempel på tilfeller hvor det er aktuelt å benytte innbetaling i fond, er de tilfeller hvor utbyggingsprosjektet ikke oppfyller kravene til leke- og uteoppholdsareal på egen tomt. Det vil kunne være urimelig tyngende å pålegge én utbygger å opparbeide et helt parkanlegg alene. Utbygger kan derfor inngå utbyggingsavtale med kommunen om å innbetale et anleggsbidrag i fond, som øremerkes opparbeidelse av park/lekeareal i sentrum. Anleggsbidraget skal dekke et konkret behov utløst av utbyggingen, og må være et utslag av en konkret vurdering. For at kommunen skal kunne «kreve» at det inngås slik avtale, er det viktig at rekkefølgebestemmelsene stiller krav til oppfyllelse, for eksempel om at kravet til leke- og uteoppholdsareal må være oppfylt før utbygging kan igangsettes eller eventuelt før bebyggelse/innretninger tas i bruk.

## 6. Aktuelle kommunale normer og dokumenter

Dokumenter som kommuneplanens arealdel og samfunnsdel samt reguleringsplaner, gir viktige opplysninger om kommunens samfunnsmessige mål og forutsetninger for utbyggingsområdene.

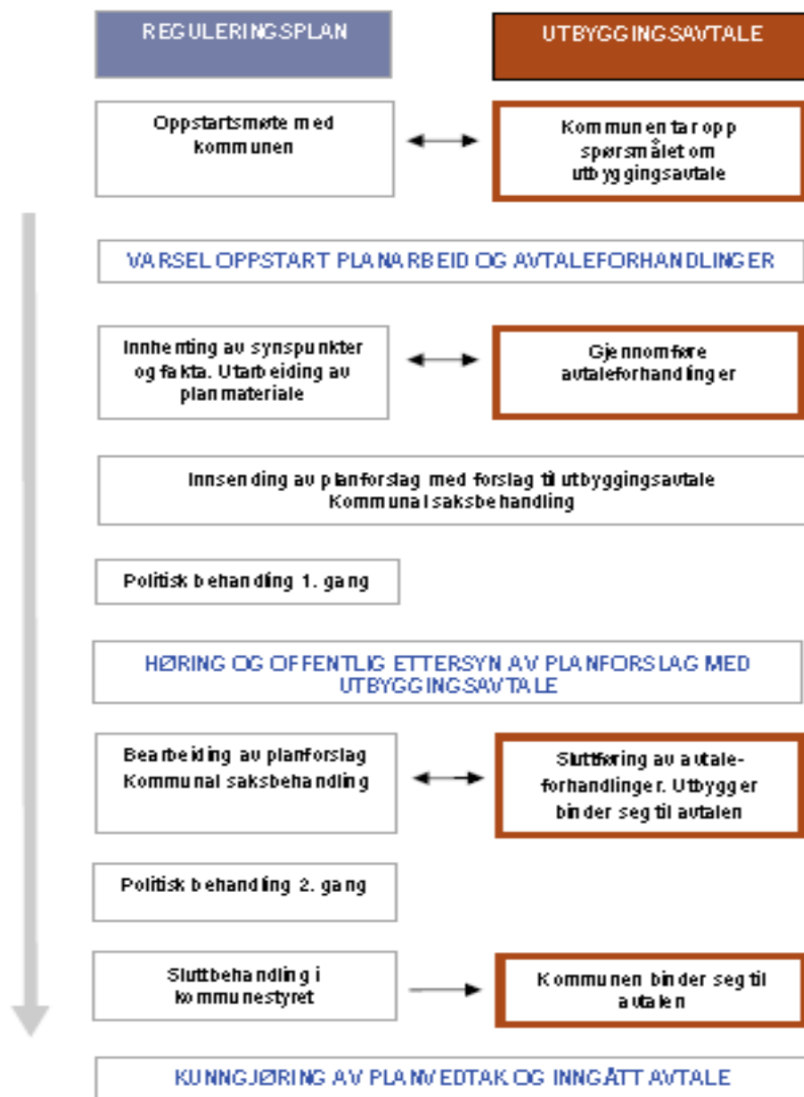
Som nevnt regulerer utbyggingsavtalen hvilken kvalitet anleggene som skal opparbeides må tilfredsstillende. Normer for standard for kommunaltekniske anlegg og eventuelle andre kommunale normer, vil være sentrale grunnlag ved forhandling og inngåelse av utbyggingsavtaler. Eksempler på slike er:

- Estetiske retningslinjer
- VA-norm
- Vegnorm
- Norm for leke- og uteoppholdsareal
- Gatelysnorm

## 7. Prosess

Kommunen må som nevnt ha fattet forutsigbarhetsvedtak etter pbl. § 17-2 før forhandling om utbyggingsavtale kan påbegynnes. Kommunen skal videre kunngjøre oppstart av forhandlingene om en utbyggingsavtale. Når utbyggingsavtalen er bindende inngått, skal den kunngjøres. Unntak for kravene om forutsigbarhetsvedtak og offentlighet kan tenkes dersom forpliktelsene i avtalen kunne vært *pålagt* den private part med hjemmel i plan- og bygningsloven.

Kommunen kan ikke vedta bindende utbyggingsavtale om et konkret område før arealplanen for området er vedtatt. Loven åpner imidlertid for at utbyggingsavtaler kan fremforhandles enten parallelt med arealplanarbeidet, når planprogrammet har vært ute på høring og offentlig ettersyn, eller i forbindelse med byggesak og gjennomføring av rekkefølgebestemmelser i allerede vedtatt plan. Mange kommuner finner det fordelaktig å gjennomføre forhandling av utbyggingsavtaler parallelt med reguleringsplanprosessen, slik at man tidlig i prosessen får avklart gjennomføringsmuligheten reguleringsplanen har. Dette medfører at framdrift og finansiering allerede er diskutert ved det tidspunkt planen blir vedtatt. Kongsvinger kommune har stort sett, hvor det har vært mulig, gjennomført reguleringsplan-prosessen og prosessen med inngåelse av utbyggingsavtale parallelt.



I områder hvor det i rekkefølgebestemmelsene stilles krav til særlig kostnadskreven infrastruktur, vil kommunen vurdere dispensasjon fra rekkefølgebestemmelsene dersom utbygger inngår utbyggingsavtale med kommunen, hvor utbygger aksepterer innbetaling av anleggsbidrag til infrastrukturfond. Innbetaling i fond er kun en delvis oppfyllelse av rekkefølgebestemmelsen og medfører derfor behov for dispensasjon. For eksempel vil dette være tilfelle hvor kravet til leke- og uteoppholdsareal ikke dekkes på egen tomt og det foreligger en rekkefølgebestemmelse som fastslår at minimumskravene i Kongsvinger kommunes norm for leke- og uteoppholdsareal må være oppfylt før tiltaket igangsettes/tas i bruk. En delvis oppfyllelse gjennom innbetaling av fond oppfyller ikke rekkefølgekravet i sin helhet, og det må derfor eventuelt dispenseres fra kravet.

Dispensasjon kan ikke gis gjennom utbyggingsavtalen, men både planprosessen, prosessen med inngåelse av utbyggingsavtale og dispensasjonsprosessen kan gjennomføres parallelt. Dette vil være både tids- og kostnadsbesparende for grunneier/utbygger.

#### 8) Utbyggingsmodeller og merverdiavgift

Denne saken går ikke detaljert inn på bruk av anleggsbidragsmodell eller overføring av justeringsrett og -plikt etter merverdiavgiftsloven. For både utbyggere og kommunen er det av interesse å få inngått avtaler som bidrar til at både kommunen og utbyggerne får lavere kostnader. Dette kan skje ved at utbyggingsprosjektene slipper mva-utgifter til infrastruktur som kommunen overtar. Rådmannen ønsker å fremme en egen sak som ser nærmere på disse problemstillingene. Saken vil bli fremmet raskt og vil ikke bidra til å forsinke kommende utbyggingsavtaler.

I større utbyggingsprosjekter kan det være aktuelt å etablere utbyggingen gjennom en områdemodell. I forbindelse med utbygging av det regulerte næringsområdet på Stømner er dette blant annet blitt nevnt som en mulig utbyggingsform.

Bruken av slike modeller kan være nyttig i prosjekter hvor det er behov for å koordinere flere utbyggere. Tabellen nedenfor viser to ulike utbyggings situasjoner hvor forskjellen er knyttet til om samarbeidet mellom utbyggerne/grunneierne er koordinerte eller ikke.

UTBYGGINGS-SITUASJON	SAMARBEID PRIVAT SIDE	PLAN-GRUNNLAG	TYPE OMRÅDE-MODELL	HOVEDINNHOOLD	FORANKRING	OPPFØLGING
1	En eller få større utbyggere	Koordinert	Planrammer på områdenivå Prioritert i kommunens utbyggingspolitikk	Overordnet utbyggingsavtale	1) Hovedfordeling av kostnader og ansvar for gjennomføring av felles teknisk og grønn infrastruktur 2) Avklaring av privat og offentlig andel (forholdsmessighet)	Inngått utbyggingsavtale Underliggende utbyggingsavtaler knyttet til byggetrinn eller delområder Eventuell kommunal forskuttering av kritisk infrastruktur
2	Mange utbyggere	Ikke koordinert	Planrammer på områdenivå Prioritert i kommunens utbyggingspolitikk	Finansieringsmodell som etableres av kommunen	1) Hovedfordeling av kostnader og ansvar for gjennomføring av felles teknisk og grønn infrastruktur 2) Avklaring av privat og offentlig andel (forholdsmessighet) 3) Fordeling av kostnader mellom private utbyggere	§17-2 vedtak eller annet vedtak i kommunen Utbyggingsavtaler knyttet til byggetrinn eller delområder Eventuell kommunal forskuttering av kritisk infrastruktur

### Vurdering:

Rådmannen anbefaler at Kongsvinger kommune viderefører bruk av utbyggingsavtaler som et virkemiddel for gjennomføring av vedtatte arealplaner. Vedtaket gir uttrykk for i hvilke tilfeller kommunen mener det vil være hensiktsmessig å inngå utbyggingsavtale, og formålet med vedtaket er å skape en økt forutsigbarhet for grunneiere/utbyggere. Ved vedtak vil kommunen ha hjemmel til å be enhver utbygger om utbyggingsavtale, innenfor det lovlig fattede vedtaket og for øvrig de rammer som loven setter. Vedtaket vil erstatte forutsigbarhetsvedtaket fra 2007. Ved rullering av kommuneplanens arealdel kan det være aktuelt å ta vedtaket inn som en del av bestemmelsene i arealdelen.

Vedlagt saken følger dokumentet «Utbyggingsavtaler i Kongsvinger kommune - forutsigbarhetsvedtak og veileder». Dokumentet er tenkt å inneholde kommunestyrets til enhver tids gjeldende vedtak, samt en veileder som gir mer detaljert informasjon om utarbeidelsen av utbyggingsavtaler. Hensikten er å gi grunneiere/utbyggere god informasjon over når utbyggingsavtaler kan måtte påregnes og hvilket innhold kommunen har forventninger om.

Gjennom delegeringsreglementet har rådmannen anledning til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell karakter. Rådmannen ser det som naturlig å videreføre praksisen fra vedtaket i 2007 om at rådmannen inngår standard utbyggingsavtaler som i hovedtrekk omfatter intern infrastruktur og mindre prinsipielle forhold. Det samme å foreta mindre endringer i veilederen. Rådmannen legger opp til at

siste reviderte utgave av veilederen alltid skal være tilgjengelig på kommunens hjemmeside.

Av rådmannens innstilling går det frem at prinsippet om at utbygger selv må opparbeide og bekoste nødvendig teknisk og grønn infrastruktur foreslås videreført. Når kommunen er én av flere utbyggere eller det foreligger særlige grunner, kan det i visse tilfeller være hensiktsmessig å inngå utbyggingsavtaler hvor kommunen delvis bidrar til å bekoste tiltak.

Et eksempel på tilfeller hvor det kan være aktuelt at kommunen bidrar økonomisk, er hvis tiltaket allerede er høyt prioritert i kommunale planer/vedtak og uansett forventes å bli gjennomført i nær fremtid. En mulig løsning kan da være at utbygger og kommunen går sammen om å finansiere tiltaket. Dette er for så vidt ingen endring fra eksisterende praksis. Tidligere utbyggingsavtaler har bidratt til at Kongssenteret og kommunen sammen har finansiert trappeamfiet ved Glomma på denne måten. Et annet eksempel er at Kongssenteret og Haugekvartalet skal bidra til å ruste opp Brugata.

Bruk av områdemodeller bør kun benyttes når det fremstår som nødvendig for å realisere kompliserte utbyggings situasjoner. Ved utbygging av større områder i sentrum (f.eks Midtbyen og Stasjonssida) kan bruk av områdemodell kanskje være riktig modell for å avklare kostnader og ansvar mellom flere aktører. Bruk av områdemodell kan også etter hvert være aktuelt på Stømner når det blir flere enn en utbygger og en reguleringsplan som modellen kan knyttes til.

Utbyggere ser gjerne at kommunene forskutterer kostnader til etablering av infrastruktur som kommunen skal overta. Det kan gjøres gjennom avtaleløsninger hvor kommunen overtar både risiko i prosjektene og låne- og rentekostnader til hele eller deler av tiltaket. Rådmannen vil sterkt anbefale kommunestyret å unngå slike løsninger. Det er viktig å holde på at det er utbyggingsområdene som skal bekoste nødvendig infrastruktur. Hvis prinsippet fravikes uten tilstrekkelig god begrunnelse vil utbyggere i andre kommende prosjekter forvente å få aksept for tilsvarende løsninger.

Forslaget til vedtak gir ikke en uttømmende liste over hva som kan avtales i utbyggingsavtalene, men gjennom eksempler på tiltak (f.eks bilpoolordninger) vises det til at det over tid kan være aktuelt å ta i bruk nye løsninger for å løse nye typer utfordringer. Rådmannen anbefaler at forslaget til forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler vedtas og at vedtaket erstatter kommunestyrets vedtak fra 2007.