

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT 15-2024

UTBYGGINGS- AVTALER

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
ETNEDAL KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

Dato/ref.: 02.10.2024
2024-1006/ALJ/THS



FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet «Utbyggingsavtaler» som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Etnedal kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak. Jf. kommunelovens § 23-3.

Prosjektarbeidet er utført i perioden april 2024 – september 2024 av forvaltningsrevisor Tone Huuse Svesengen. Anne Live Jensvoll har være oppdragsansvarlig for revisjonen.

Utkast til rapport er sendt kommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra kommunedirektøren er vedlagt rapporten. Tilbakemeldinger på fakta er innarbeidet i rapporten. Endringene i fakta medfører ikke endringer i konklusjoner og anbefalinger. I høringssvaret har kommunedirektøren en presisering knyttet til problemstilling 3. Han opplyser at de har en systematisk oppfølging av punktene i utbyggingsavtaler og at de har faste møter i styringsgruppen. Dette er positivt. Revisjonen vurderer likevel at det kan være noe sårbart å ikke ha et system som beskriver oppgavene som skal utføres, og når de skal utføres, for å tilfredsstille kravene i lov og avtaler.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. Når rapporten er ferdig behandlet i kontrollutvalget og kommunestyret, vil den bli lagt ut på Irev.no og i forvaltningsrevisjonsregisteret.

Lillehammer, 18. september 2024



Anne Live Jensvoll
Oppdragsansvarlig revisor



Tone Huuse Svesengen
Prosjektansvarlig revisor

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	2
SAMMENDRAG	5
1 INNLEDNING.....	8
1.1 Kontrollutvalgets bestilling.....	8
1.2 Bakgrunnen for temaet	8
1.3 Uavhengighet, habilitet og objektivitet.....	8
1.4 Formål og problemstillinger	8
1.5 Revisjonskriterier.....	9
1.6 introduksjon til utbyggingsavtaler.....	10
1.7 Avgrensninger.....	11
1.8 Rapportens oppbygging.....	11
2 METODE	12
2.1 Valg av metode.....	12
2.2 Dokumentanalyse.....	12
2.3 Intervjuer	12
2.4 Spørreundersøkelse.....	12
2.5 Kvalitetssikring – relevans og pålitelighet	12
3 OM KOMMUNENS PLANER OG UTBYGGINGSAVTALER.....	13
3.1 Kommunens forutsigbarhetsvedtak.....	13
3.2 Vann- og avløpsplan for lenningen.....	15
3.3 Oversikt over reguleringsplaner og utbyggingsavtalene i området	16
4 ER KOMMUNENS SAKSBEHANDLING I SAMSVAR MED PLAN- OG BYGNINGSLOVEN?	24
4.1 Revisjonskriterier.....	24
4.2 Fakta	27
4.3 Revisjonens vurderinger	28
5 ER KOMMUNENS BRUK AV ANLEGGSBIDRAG OG GARANTIER I TRÅD MED PBL. § 17-3 TREDJE LEDD, KOMMUNESTYRETS FORUTSETNINGER OG ULOVFESTEDE REGLER?	30
5.1 Revisjonskriterier.....	30

5.2	Fakta	35
5.3	Revisjonens vurderinger	38
6	HVILKE SYSTEMER HAR KOMMUNEN FOR Å SIKRE ETTERLEVELSE AV LOVKRAV OG HÅNDHEVELSE AV AVTALER?	40
6.1	Revisjonskriterier	40
6.2	Fakta	42
6.3	Revisjonens vurderinger	43
7	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	44
7.1	Konklusjoner	44
7.2	Anbefalinger	45
	REFERANSER	46
VEDLEGG 1	SPØRSMÅL I SPØRREUNDERSØKELSE	47
VEDLEGG 2	RETTSKILDER	48
	KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE	55

SAMMENDRAG

Prosjektplan for en forvaltningsrevisjon ble lagt frem for kontrollutvalget i møte den 15. desember 2023, sak 43/23. Utvalget vedtok i møtet å bestille en forvaltningsrevisjon med temaet utbyggingsavtaler i tråd med fremlagt formål og problemstillinger i prosjektplanen.

Formålet med revisjonsprosjektet har vært å bidra med informasjon om kommunens praksis knyttet til å inngå og følge opp at utbyggingsavtaler er i henhold til lov, forskrift, ulovfestede regler, samt kommunens egne føringer for behandling av slike saker. Prosjektet har vært basert på tre problemstillinger:

1. *Er kommunens saksbehandling av utbyggingsavtaler i samsvar med plan- og bygningsloven?*
2. *Er kommunens bruk av anleggsbidrag og garantier i tråd med plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd, kommunestyrets vedtak og forutsetninger samt ulovfestede regler?*
3. *Hvilke systemer har kommunen for å sikre etterlevelse av lovkrav og håndhevelse av avtaler?*

Data har vært innhentet gjennom dokumentanalyse, intervju med kommunalsjef for plan og teknisk og brev med spørsmål til utbyggerne i området.

I en forvaltningsrevisjon benytter vi revisjonskriterier. Hensikten med revisjonskriterier er at det skal settes opp noen autoritative standarder som kommunens praksis kan måles opp mot, og disse utgjør grunnlaget for revisjonens vurderinger. I dette prosjektet har vi i all hovedsak utledet revisjonskriterier fra plan- og bygningsloven og kommuneloven. Relevante forarbeider til plan- og bygningsloven har også vært en del av kildegrunnlaget.

Konklusjoner

På bakgrunn av revisjonens vurderinger av innsamlede data opp mot revisjonskriteriene skal revisor konkludere på problemstillingene. Vi gjengir konklusjonene i sin helhet nedenfor.

Problemstilling 1: Er kommunens saksbehandling av utbyggingsavtaler i samsvar med plan- og bygningsloven?

Revisjonens konklusjon er at kommunens saksbehandling er i samsvar med loven. Vi har sett på krav som følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 17-2 og § 17-4 og mener disse er oppfylt. I veilederen til utbyggingsavtaler fra 2006 er det anbefalt at kunngjøringer skjer i en avis som leses i det aktuelle området. Dette har ikke kommunen gjort.

Problemstilling 2: Er kommunens bruk av anleggsbidrag og garantier i tråd med plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd, kommunestyrets vedtak og forutsetninger samt ulovfestede regler?

Revisjonens konklusjon er at kommunens praksis er i tråd med § 17-3 tredje ledd. Vi understreker at revisjonen har sett dette på systemnivå, og ikke vurdert detaljer i den enkelte sak.

Vi begrunner dette med at så langt vi har klart å bringe på det rene, kan både anleggsbidragsmodellen og justeringsmodellen benyttes slik kommunen har gjort. Vi har ikke funnet rettskilder som tilsier at dersom kommunen inngår en avtale etter anleggsbidragsmodellen med en utbygger, så kan den ikke inngå avtale etter justeringsmodellen med en annen utbygger.

Det er i begge tilfellene et krav om at de ulike avtalene er i tråd med pbl. § 17-3. Så langt revisjonen kan gå inn i dette, mener vi at avtalene er i samsvar med denne bestemmelsen.

Revisjonen mener også at kommunestyrets vedtak og forutsetninger er fulgt. Vi oppfatter at kommunestyrets intensjon om at Lenningen skal være et satsingsområde for hyttebygging er ivaretatt gjennom utbyggingsavtalene, som er et virkemiddel for å gjennomføre planen. Det er ingen plikt for utbyggere og grunneiere å inngå utbyggingsavtaler. Kommunestyret bør derfor være klar over at det kan være ulike vurderinger knyttet til om det er ønskelig med en slik avtale og i tilfelle på hvilke vilkår. Administrasjonen har, slik revisjonen ser det, forsøkt å bidra til at området bygges ut i tråd med kommunestyrets vedtak, og i tråd med forutsigbarhetsvedtaket og andre planer og vedtak.

Kommunestyret har hatt til behandling saker om behov for ekstra bevilgninger for å bidra til utbyggingen i området. Revisjonen antar det ville vært en fordel for kommunestyret å ha en helhetlig oversikt over hvilke totale kostnader utbyggingen ville få for kommunen på et så tidlig tidspunkt som mulig i prosessen. Det er påregnelig at kommunen må bidra med dekning av kostnader til offentlig infrastruktur for gjennomføringen av planen. Det skal være forholdsmessighet mellom det utbyggerne skal bidra med og det kommunen bidrar med.

Det blir opp til kommunestyret å treffe de vedtak det mener er fornuftig for videre utbygging av området dersom forutsetningene endrer seg etter hvert som det blir avklart hva utbyggerne vil være med på.

Kommunens forutsigbarhetsvedtak innebærer at utbygger må stille bankgaranti for sin del av kalkulert kostnad av de anleggene som er avtalt med Etnedal kommune. Dette er ivaretatt i utbyggingsavtalene. I ett tilfelle, hvor utbygger ikke kunne stille garanti, medførte dette at kommunen stanset videre bygging av ledningsnett. Partene kom fram til en løsning som bidrar til å oppfylle kommunestyrets intensjon om utbygging og samtidig sikre midler til kommunen.

Revisjonen oppfatter at ulikhetene i avtalene er begrunnet i konkrete forhold som er relevante i sakene. Vi ser ikke at det er tatt utenforliggende hensyn ved inngåelsen av noen av avtalene, og heller ikke at det foreligger usaklig forskjellsbehandling med utgangspunkt i det som er undersøkt på systemnivå. Det skal være handlingsrom for ulike løsninger.

Problemstilling 3: Hvilke systemer har kommunen for å sikre etterlevelse av lovkrav og håndhevelse av avtaler?

Revisjonens konklusjon er at kommunen har et noe sårbart system for å sikre at lover etterleves og avtaler overholdes. Det er ikke nedfelt skriftlige rutiner, og det er heller ikke jevnlig gjennomgang som innebærer at avtalene gjennomgås på bestemte tidspunkter eller ved bestemte hendelser.

Dette innebærer at dersom sentrale personer i kommunen ikke er til stede kan det være vanskelig for kommunen å vite hvordan kommunen følger opp slike saker.

Undersøkelsen viser at kommunen har fanget opp at en av utbyggerne ikke har stilt garanti ihht. til utbyggingsavtalen. Vi har ingen informasjon om det er tilfeldigheter som gjorde at dette ble oppdaget eller om kommunens rutiner gjorde at det ble fanget opp. Uansett er det viktig å sikre at slike forhold blir avdekket ved å ha gode systemer for oppfølging.

Anbefalinger

Med bakgrunn i data som er samlet inn og revisjonens vurdering av dataene opp mot revisjonskriteriene, har revisjonen følgende anbefalinger til Etnedal kommune:

- *Revisjonen anbefaler at kommunen vurderer om kunngjøringer knyttet til utbyggingsavtaler er tilstrekkelig eller om det også bør kunngjøres i en avis som leses på stedet.*
- *Revisjonen anbefaler at kommunen lager skriftlige rutiner for å sikre oppfølging av utbyggingsavtaler. Rutinene bør både omfatte kommunens forpliktelser og utbyggerens forpliktelser og innrettes slik at viktige punkter fanges opp til rett tid og kan utføres uten å ha historikken knyttet til de ulike utbyggingsavtalene.*

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget (KU) i Etnedal kommune fattet følgende vedtak i møte den 15. desember 2023, sak 43/23:

«Kontrollutvalget vedtar bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjekt om utbyggingsavtaler, slik prosjektet fremgår av behandlet prosjektplan».

1.2 BAKGRUNNEN FOR TEMAET

Bakgrunnen for at KU ønsket et prosjekt med dette temaet var bl.a. en innbyggerhenvendelse til KU om kommunens behandling av utbyggingsavtaler på Lenningen.¹ En nærmere beskrivelse er gitt innledningsvis i foranalysen.

Kontrollutvalget er ikke en klageinstans, men på bakgrunn av påstandene i henvendelsen ønsket KU at revisjonen undersøkte hvordan kommunen generelt har håndtert utbyggingsavtaler.

1.3 UAVHENGIGHET, HABILITET OG OBJEKTIVITET

Revisjonen har vurdert egen uavhengighet når det gjelder Etnedal kommune, jf. kommuneloven § 79 og revisjonsforskriften kapittel 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

1.4 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med undersøkelsen er å bidra med informasjon om kommunens praksis knyttet til å inngå og følge opp at utbyggingsavtaler er i henhold til lov, forskrift, ulovfestede regler, samt kommunens egne føringer for behandling av slike saker. Undersøkelsen skal være på systemnivå, og skal si noe om kommunens håndtering av utbyggingsavtaler. De ulike utbyggingsavtalene brukes som «case» for å synliggjøre praksis.

Problemstillingene vi har sett på i denne undersøkelsen er:

- 1. Er kommunens saksbehandling av utbyggingsavtaler i samsvar med plan- og bygningsloven?**

2. Er kommunens bruk av anleggsbidrag og garantier i tråd med plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd, kommunestyrets vedtak og forutsetninger samt ulovfestede regler?

3. Hvilke systemer har kommunen for å sikre etterlevelse av lovkrav og håndhevelse av avtaler?

I den første problemstillingen undersøker vi prosessen knyttet til inngåelse av avtalene. Den andre problemstillingen gjelder innholdet i avtalene, mens den tredje problemstillingen gjelder hvordan kommunen følger opp avtalene.

1.5 REVISJONSKRITERIER

I en forvaltningsrevisjon skal revisjonen utlede revisjonskriterier. Revisjonskriterier kan utledes fra lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak og faglige standarder mv. som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisjonens vurderinger.

Utbyggingsavtaler er regulert i plan- og bygningsloven (forkortes pbl.). Kommunen må også følge generelle regler bl.a. i kommuneloven og ulovfestede prinsipper som regulerer kommunens aktivitet.

For å undersøke om kommunens saksbehandling av utbyggingsavtaler er i samsvar med plan- og bygningsloven vil vi se på

1. om kommunestyret har truffet et forutsigbarhetsvedtak som synliggjør kommunens forventninger til avtalen?
2. om kommunen har hatt en prosess for medvirkning fra berørte grupper og interesser?
3. om utbyggingsavtalen gjelder forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealplan?
4. om oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtalen og inngått utbyggingsavtale er kunngjort?
5. om forslag til utbyggingsavtale er lagt ut til offentlig ettersyn?
6. om arealplanen for området er vedtatt før bindende utbyggingsavtale er inngått?

For å undersøke om kommunens bruk av anleggsbidrag og garantier er i tråd med plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd, kommunestyrets vedtak og forutsetninger samt ulovfestede regler vil vi se på om

1. tiltak som besørges eller bekostes av utbygger er nødvendig og står i et rimelig forhold til utbyggingens art og kommunens bidrag og forpliktelser?
2. utbyggingsavtalene er i tråd med kommunestyrets vedtak og forutsetninger?
3. det er forskjeller mellom avtalene som framstår som usaklige?

For å undersøke hvilke systemer kommunen har for å sikre etterlevelse av lovkrav og håndhevelse av avtaler vil vi se på om kommunen har rutiner for å påse at utbyggerne og kommunen overholder sine forpliktelser.

Den nærmere utledningen av kriteriene vil framkomme av behandlingen av de ulike problemstillingene nedenfor.

1.6 INTRODUKSJON TIL UTBYGGINGSAVTALER

Utbyggingsavtaler regulerer utbygging av et konkret område der en eller flere private aktører i samarbeid med kommunen gjennomfører en utbygging av den offentlige infrastrukturen innenfor det som er bestemt i en kommunal arealplan. En arealplan kan enten være kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

Et hovedtema for utbyggingsavtaler er ofte hvordan krav i rekkefølgebestemmelser i arealplaner skal oppfylles, typisk finansiering og etablering av offentlig infrastruktur. Utbygger og kommunen kan i en utbyggingsavtale bli enige om mer konkrete og tilpassede løsninger for et utbyggingsprosjekt enn hva minstekravene i plan- og bygningsloven gir mulighet til. Kommunen kan gjennom utbyggingsavtalene få økonomiske bidrag til kommunal infrastruktur utover hva utbyggeren er forpliktet til etter plan- og bygningsloven.² I en situasjon der kommunen ikke kan, eventuelt ikke vil prioritere å opparbeide den nødvendige infrastrukturen, kan utbygger gjennom en utbyggingsavtale forplikte seg til å ta hele eller deler av byrden.³

Utbyggingsavtaler ble lovregulert i 2006. Dette medførte at det kom rammer for prosessen og innholdet i utbyggingsavtalene. Det var viktig at det fremdeles skulle være stort handlingsrom for partene til å utarbeide gode og situasjonstilpassede avtaler.⁴

Utbyggingsavtaler ligger i et grenseland mellom privatrett og offentlig myndighetsutøvelse. Gjeldende lovbestemmelser bygger på at avtalene ikke er offentlige vedtak og ikke kan påklages. Utbygger/grunneier binder seg først ved å gi sitt samtykke. Hvis en grunneier eller utbygger mener at avtalene er ugyldige, kan saken bringes inn for Sivilombudet eller domstolene.

Det finnes flere modeller for slike avtaler. En vanlig modell er kalt «justeringsmodellen». Her er *utbyggeren* ansvarlig for utbyggingen av et område, og kommunen har ikke noe ansvar utover å overta de offentlige infrastrukturanlegg som bygges når disse står ferdig. Utbygger bidrar altså med en «realytelse». Anleggene overdras til kommunen vederlagsfritt.

En annen modell er «anleggsbidragsmodellen». Her bidrar utbygger med et rent kontantbidrag. Det er *kommunen* som inngår avtale med en entreprenør og den er selv ansvarlig byggherre for de offentlige anleggene. Utbygger dekker de kostnader kommunen pådrar seg overfor entreprenør i form av et anleggsbidrag.

Det er en kjent utfordring at kostnadene i større byggeområder med flere utbyggere ikke har vært fordelt rettferdig mellom utbyggerne. I juridisk litteratur er dette f.eks. omtalt slik:

«I større utbyggingsområder med flere potensielle utbyggere kan det også være en utfordring gjennom bruk av utbyggingsavtaler å sikre en rettferdig fordeling av kostnader til opparbeidelse av offentlig infrastruktur i forhold til alle som tilføres verdiøkning og utbyggingsmuligheter på sine eiendommer.»

² O.J Pedersen s. 531

³ Høringsnotat, kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021 s. 71.

⁴ Veileder s. 2

Siden inngåelse av utbyggingsavtale i utgangspunktet er en frivillig sak og krever at nærmere bestemte lovgitte vilkår er oppfylt, ... kan noen «sitte og vente» på at andre tar kostnaden med å oppfylle rekkefølgekrav for hele utbyggingsområde («gratispassasjerer»). Dermed kan noen få større kostnader for oppfyllelse av offentlige krav i sine prosjekter enn andre i planområde.»⁵

Departementet har derfor utarbeidet forslag til lovendringer for en modell som bedre skal gi bedre fordeling i slike tilfeller. Denne lovendringen er ikke vedtatt ennå.⁶

1.7 AVGRENSNINGER

Temaet er stort og reiser mange ulike problemstillinger. Vi legger til grunn at det er reelle utbyggingsavtaler kommunen har inngått, og at plan- og bygningslovens regler om utbyggingsavtaler gjelder.⁷ Vi avgrenser mot problemstillinger knyttet til anskaffelsesregelverket.

Undersøkelsen gjelder utbyggingsavtaler inngått i perioden 2019 -2023 og gjelder tiltak knyttet til framføring av vann- og avløpsnett.

Revisjonen har mottatt en del informasjon knyttet til andre forhold enn de som følger av problemstillingene i denne undersøkelsen. Forhold som ikke omfattes av kontrollutvalgets bestilling vil ikke bli kommentert i denne rapporten.

1.8 RAPPORTENS OPPBYGGING

Rapporten er bygd opp slik at det i kapittel 2 forklares hvilke metode som er brukt i undersøkelsen, og hvordan vi vurderer kvaliteten på dataene. Kapittel 3 har vi et kapittel der vi har presentert hovedtrekk i relevante planer og utbyggingsavtaler.

I kapittel 4 behandler vi problemstillingen knyttet til om saksbehandlingsreglene er fulgt, i kapittel 5 behandler vi avtalenes innhold vurdert opp mot lovkrav og kommunens vedtak. Vi har også sett nærmere på om ulikhetene i avtalene framstår som objektive og rimelige. I kapittel 6 ser vi nærmere på kommunens internkontroll på dette området.

I kapittel 7 framkommer våre konklusjoner og anbefalinger.

⁵ O.J Pedersen s. 532

⁶ Høringsfristen var 12. desember 2023.

⁷ I byggesaksforskriften § 18-2 framgår det at kommunen kan gjøre unntak fra pbl. §§17-2 og 17 – 4 dersom utbyggers forpliktelse i det alt vesentlige omfattes av pbl. §§18-1 og § 18-2.

2 METODE

2.1 VALG AV METODE

Det var oppstartsmøte med administrasjonen i kommunen den 5. april 2023. Fra Etnedal kommune deltok kommunedirektør Kai Egil Bachør og kommunalsjef for plan og teknisk Siv Byfuglien. Fra Innlandet revisjon IKS deltok prosjektansvarlig revisor Tone Huuse Svesengen og oppdragsansvarlig revisor Anne Live Jensvoll. Siv Byfuglien er kommunens kontaktperson i prosjektet. Referat fra oppstartsmøtet ble oversendt Etnedal kommune for verifisering.

2.2 DOKUMENTANALYSE

I undersøkelsen har vi gått igjennom kommunestyrevedtak om reguleringsplaner, utbyggingsavtaler og tilleggsbevillinger. Videre har vi sett på følgende utbyggingsavtaler på Lenningen; Ølsjølia, Feplassen, Synnfjellfoten II og Regla. Gjennomgangen omfatter alle avtalene inngått i perioden 2019 – 2023.

Vi har også gått gjennom VA-plan for Lenningen (vedtatt av kommunestyret den 23. januar 2020), kommuneplanens samfunnsdel (2016-2026) og kommuneplanens arealdel med bestemmelser for perioden 2019-2029 (vedtatt den 21. november 2019).

2.3 INTERVJUER

Vi har intervjuet kommunalsjef for plan og teknisk om hvordan kommunen jobber med utbyggingsavtaler.

2.4 SPØRREUNDERSØKELSE

Med bakgrunn i gjennomgang av utbyggingsavtalene for perioden 2019-2023 valgte revisjonen å gjennomføre en spørreundersøkelse blant utbyggerne i utbyggingsavtalene.

Spørsmålene ble sendt til fire utbyggere, og det var mulig å gi tilbakemelding både skriftlig og muntlig. Revisjonen fikk tilbakemelding fra alle de fire utbyggerne. Spørsmålene var dels knyttet til konkrete revisjonskriterier, og dels for å få en oversikt over prosessen sett fra et annet ståsted enn kommunens.

En oversikt over spørsmålene er lagt i vedlegg 1 nedenfor.

2.5 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av NKRF. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivaretatt ved verifisering av intervjureferater og ved innhenting av en uttalelse fra kommunedirektøren på utkast til rapport.

3 OM KOMMUNENS PLANER OG UTBYGGINGSAVTALER

3.1 KOMMUNENS FORUTSIGBARHETSVEDTAK

Forutsigbarhetsvedtaket er en forventning til samarbeid mellom utbyggere og kommunen i gjennomføringen av reguleringsplaner.

Kommunen vedtok i 2013 et prinsippvedtak om bruk av utbyggingsavtaler. Dette vedtaket ble tatt inn i kommuneplanens arealdel, kapittel 2 om generelle bestemmelser og retningslinjer, punkt 2.2.⁸ Kommuneplanens arealdel med bestemmelser for perioden 2019 – 2029 ble vedtatt 21. november 2019.⁹

Punkt 2.2. i bestemmelsene lyder:

2.2 Utbyggingsavtale

Bestemmelser (PBL § 11-9, nr. 2)

Retningslinjer for bruk av utbyggingsavtaler, godkjent av Kommunestyret 19.02.2013 i sak 16/13 skal gjelde ved inngåelse av utbyggingsavtaler. Utbyggingsavtaler kan nyttes i hele Etnedal kommune i de tilfeller en utbygging alene eller sammen med andre utbygginger i samme område gir konsekvenser for kommunale investeringer i tekniske anlegg (veg/parkeringsanlegg, vann, avløp, grønnstruktur, felles uterom, gang/sykkelveg, tur/skiløyper, mv.).

Retningslinjene det vises til har følgende ordlyd (utdrag):

«Disse retningslinjene er utarbeidet i tilknytning til kommunestyrevedtak om utbyggingsavtaler, og med bakgrunn i Plan- og bygningslovens (pbl.) kapittel XI-A og eventuelle forskrifter gitt i medhold av pbl. § 17. Retningslinjene er ikke uttømmende for alle typer saker.

⁸ I kap. 3 brukes bestemmelsen i kommuneplanens arealdel som revisjonskriterium. Her brukes det som data for å belyse problemstilling 1

⁹ <https://www.etnedal.kommune.no/f/p1/ib8707553-c7e9-4478-900e-952e480c60c8/planbestemmelser-vedtatt-211119-kommuneplanens-arealdel-2019-2029-endelig.pdf>

1. Hvilke deler av Etnedal kommune gjelder retningslinjene for:

Utbyggingsavtaler kan nyttes i hele Etnedal kommune i de tilfeller en utbygging alene eller sammen med andre utbygginger i samme område gir konsekvenser for kommunale investeringer i tekniske anlegg (veg/parkeringsanlegg, vann, avløp, grønnstruktur, felles uterom, gang/sykkelveg, tur/skiløyper, mv.).

Det er en forutsetning for å kunne inngå utbyggingsavtale for et område at det inngår i vedtatt arealplan, jf. pbl. § 17-3. Avtalen skal sikre at utbygging av områder i privat regi bygger på kommunen sine krav, ønsker og intensjoner. Tiltak som utbygger koster, 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 åpne for at utbygging av et område kan starte før eventuelle rekkefølgebestemmelser gir grunnlag for det. Ved utarbeidelse av kommunedelplan eller reguleringsplan for et større område kan det fattes mer spesifikke vedtak i henhold til pbl. § 17, der det vil gi bedre forutsigbarhet med hensyn til utbygging innenfor planområdet.

2. Oversikt over kommunale dokument som legger føringer for kommunen sin bruk av utbyggingsavtaler:

Gjeldende kommuneplaner og kommunedelplaner, eksempelvis arealdelen av kommuneplanen; hovedplan vann og avløp, mfl.; samt årsbudsjett, økonomiplan og handlingsprogram.

3. Hovedprinsipp for kostnadsdeling ved utbygging av intern og ekstern teknisk infrastruktur (vei, parkering, vann og avløp, energi, mv.):

Utbygger må stille bankgaranti for sin del av kalkulert kostnad av de anleggene som er avtalt med Etnedal kommune for å sikre trygghet for ferdigstilling.

3.1. Veier og parkeringsplasser

...

3.2. Vannforsyning og avløp

Utbyggere skal koste, gjennomføre og drifte nødvendig privat vannforsyning. Utbyggere skal koste, gjennomføre og drifte privat avløp i samsvar med de regler som blir gitt i reguleringsplan og andre offentlige vedtak og tillatelser, samt ha ansvar for å organisere fremtidig drift og vedlikehold av privat vann- og avløpsanlegg.

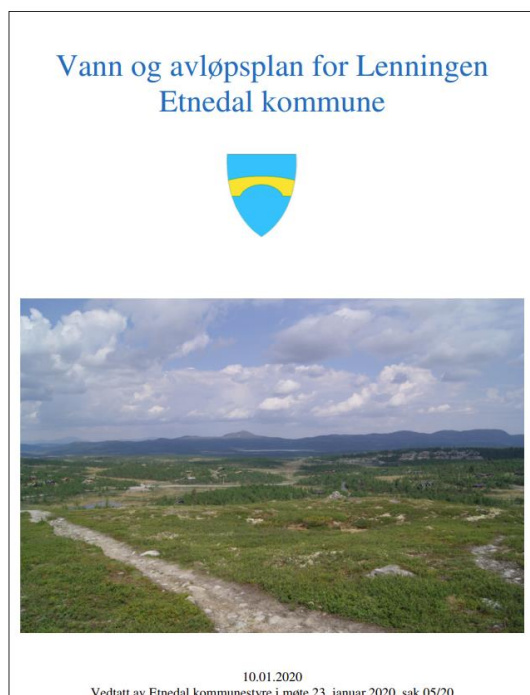
I områder der det skal etableres privat vannforsyning og/eller privat avløps- og renseanlegg, skal disse anlegg bekostes og bygges av utbygger. Utbygger har og ansvaret for å erverve eventuelle nødvendige rettigheter på tredjemanns grunn, samt å oppnå alle nødvendige offentlige tillatelser og godkjenninger. Utbygger har ansvar for å organisere framtidig drift og vedlikehold av privat vann- og avløpsanlegg. I områder som skal tilkobles kommunalt vann- og avløpsnett må utbygger stille garanti for anleggstilskudd i samsvar med utbyggingsavtale. Anleggstilskuddet skal stå i forhold til den belastningen som utbygger medfører på kommunale anlegg. Det skal tas hensyn til innbetalt anleggstilskudd ved fastsetting av tilkoblingsavgifter fra disse områdene».

3.2 VANN- OG AVLØPSPLAN FOR LENNINGEN¹⁰

Alle de undersøkte utbyggingsavtalene er knyttet til området Lenningen. Lenningen er ett av tre områder kommunestyret har vedtatt skal være satsingsområde for utbygging av hytter. Dette er både nedfelt i kommuneplanens samfunnsdel (2016 – 2026)¹¹ og i kommuneplanens arealdel for 2019 – 2029.¹²

Det ble laget en egen vann- og avløpsplan for området, blant annet med bestemmelser om felles VA-løsning. Kommunen skulle bygge ut hovedvannledningen gjennom Lenningen. Fra denne er det overføringsledninger til de enkelte utbyggingsområdene. Både eksisterende og nye hytter skal knyttes til vann – og avløpsnett.

Vann- og avløpsplan for Lenningen Vedtatt av Etnedal kommunestyre 23.1.2020

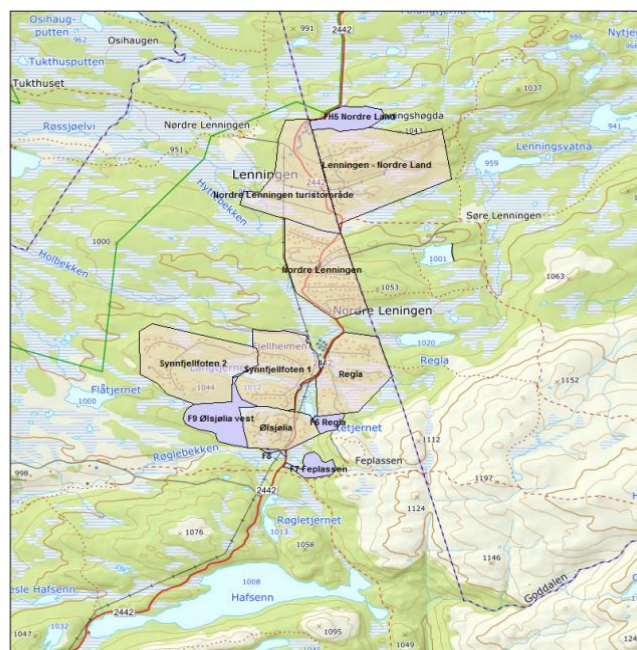


Oppdragsgeber:	Etnedal kommune	
Utarbeidet av:	Knut Helge Ødegård	
Kontrollert av:	Kjetil Fjeld	
Godkjent av:	Per Einar Tveit	

0

Vann- og avløpsplan for Lenningen Vedtatt av Etnedal kommunestyre 23.1.2020

3.2 Kart over området
Kartet under viser gjeldende reguleringsplaner og nye utbyggingsområder godkjent i kommuneplanens arealdel på Lenningen.



Hovedprinsipper for finansiering er omtalt i planens punkt 4.4.

«Investering og drift av kommunalt vann- og avløpsanlegg skal i utgangspunktet finansieres etter selvkostprinsippet, med innkreving av tilknytningsgebyrer og årsgebyrer fra abonnentene.

¹⁰ <https://www.etnedal.kommune.no/f/p1/ic461facd-a4b2-45b0-bb10-77efa4b20dd2/lenningen-va-plan10012020-vedtatt.pdf>

¹¹ https://www.etnedal.kommune.no/f/p1/ie959ee1f-837f-4fed-a940-b3f9c5f3e923/kommuneplanens_samfunnsdel_2016_2026_vedtatt_280416.pdf

¹² <https://www.etnedal.kommune.no/f/p1/ib8707553-c7e9-4478-900e-952e480c60c8/planbestemmelser-vedtatt-211119-kommuneplanens-arealdel-2019-2029-endelig.pdf>

Kommunen vil benytte seg av utbyggingsavtaler i forbindelse med utbygging av de enkelte utbyggingsområdene, jf. punkt 2.2 i kommuneplanens arealdel. En forutsetning i VA-planen er at eksisterende hytter i området skal betale tilknytningsgebyr ved etablering/tilkobling til ledningsnett. For ubebygde tomter gjelder at tilknytningsgebyr utløses i forbindelse med oppføring av bygg, jf. forskrift om vann- og avløpsgebyrer. Øvrig finansiering av VA-nettet vil bli regulert gjennom utbyggingsavtaler med utbygger. Denne finansieringen vil avhenge av kostnader for utbygging.»

3.3 OVERSIKT OVER REGULERINGSPLANER OG UTBYGGINGSAVTALENE I OMRÅDET

Det er ulike reguleringsplaner på området. For å sikre gjennomføring av reguleringsplanene og avklare ansvar og kostnader knyttet til utbyggingen av det offentlige vann- og avløpsnett, ble det forhandlet fram utbyggingsavtaler. Dette ble gjort i tidsrommet 2019 – 2023. Bestemmelsene i de overordnede planene er fulgt opp i etterfølgende reguleringsplaner for de ulike områdene.

Utbyggingen på Lenningen er planlagt på seks ulike felt med hver sin reguleringsplan. Det er ulike utbygger- og grunneierkonstellasjoner på de ulike feltene.

Vann- og avløpsplanen fastsetter at kommunen skal bygge ut hovedledningen gjennom Lenningen. Hovedledningen er fra renseanlegget til vannforsyningsanlegg på Utsikten.¹³ Det skal være overføringsledninger fra hovedledningen til tilkoblingspunktene på de enkelte utbyggingsområdene. Både eksisterende og nye hytter skal koble seg til vann- og avløpsnett (jf. VA-planens punkt 4.3).

Alle reguleringsplaner og utbyggingsavtaler er behandlet av kommunestyret i minst to omganger; før de ble lagt ut på høring, og når de skulle vedtas etter at høringen var avsluttet. Kommunestyret har også behandlet saker knyttet til utbyggingen på Lenningen i ulike budsjettvedtak, økonomiplaner og årsrapporter.

Kommunalsjefen opplyser i samtale med revisjonen at det i oppstarten av forhandlinger om utbyggingsplaner ble arrangert to fellesmøter med grunneiere og utbyggere i området. Kommuneplanens arealdel var da vedtatt. På dette møtet ga kommunen overordnet informasjon om vann- og avløpsanlegg og finansiering av denne. Kommunen hadde en ide om å presentere muligheten for at grunneierne dannet et eierselskap der kommunen kunne forholde seg til en utbygger. Ifølge kommunen var det ikke tilstrekkelig interesse blant utbyggerne for dette forslaget til at det kunne gjennomføres. Resultatet ble at hvert område planla og forhandlet for seg selv.

Utbyggerne i området bekrefter i spørreundersøkelsen at det i oppstarten av forhandlingene om utbyggingsplaner på Lenningen var felles møter med utbyggere, grunneiere og kommunen. En av utbyggerne opplevde kommunen på dette stadiet som tydeligere mht. krav og roller enn tidligere. Videre opplyses det at kommunen etter noen måneder gikk bort fra fellesmøter til enkeltmøter. To av utbyggerne forteller at de hadde et ønske om at fellesmøtene skulle fortsette, men mener de ikke ble hørt av kommunen på dette.

¹³ Dette framgår av de ulike utbyggingsavtalene.

Disse opplyser at kommunen hadde forsikret dem om at de økonomiske betingelsene ville bli like for alle utbyggerne og at det kun ville være praktiske småjusteringer i de forskjellige reguleringsområdene.

To av utbyggerne opplevde at det var rom for forhandlinger med kommunen på dette stadiet i prosessen, mens de øvrige to opplevde at kommunen allerede hadde fastlagt premissene for utbyggingsavtalen, og at det derfor ikke opplevdes som reelle forhandlinger.

3.3.1 ØLSJØLIA

3.3.1.1 Reguleringsplan for Ølsjølia

Ølsjøtoppen ligger i Synnfjellet, sør for Lenningen. Planområdet omfatter en liten del av tidligere reguleringsplan «Synnfjellfoten II».

Reguleringsplan for Ølsjølia ble vedtatt i kommunestyremøte, KS-59/21 den 27. mai 2021.

Til saken om reguleringsplan lå plankart, reguleringsbestemmelser, VA-plan datert den 18. mai 2021 og planbeskrivelse datert den 21. mai 2021. Planen omhandler tilrettelegging for fritidsbebyggelse med tilhørende infrastruktur. Det er lagt opp til 153 nye frittliggende tomter, i tillegg til 40 eksisterende tomter i planområdet. De nye tomtene er plassert som fortetting av eksisterende hyttefelt, og med en utvidelse vestover. Planforslaget ble noe omarbeidet, og var i alt på offentlig ettersyn og høring tre ganger.

I reguleringsbestemmelsene av 21. mai 2021 heter det i punkt 3.3. om vann og avløp følgende:

«All fritidsbebyggelse skal tilkobles kommunalt vann- og avløpsnett. Eksisterende fritidsbebyggelse som har utslippstillatelse og/eller innlagt vann skal tilknyttes godkjent vann- og avløpsledning når dette går over eiendommen, eller i veg som støter til denne, eller over nærliggende areal. Vann- og avløpsnettet skal bygges slik det er vist på vedlagt vann- og avløpsplan datert 18.5.2021».

Videre følger det av punkt 6.1. under kapittelet om rekkefølgebestemmelser at *«(..)Før det kan gis byggetillatelse for nye hytter innenfor planområdet skal veg og ledninger for vann og avløp være opparbeidet forbi eller inn til tomte».*

3.3.1.2 Utbyggingsavtaler Ølsjølia

Det er to utbyggingsavtaler knyttet til Ølsjølia. Utbyggere i disse avtalene er Synnfjellfoten Eiendom og Invest AS og Ølsjølia Utvikling AS.

3.3.1.2.1 Synnfjellfoten Eiendom og Invest AS og Etnedal kommune

Utbyggingsavtalen er datert den 29. januar 2021. Avtalen ble behandlet og vedtatt av kommunestyret den 27. mai 2021 (sak 61/21).

Under kapittelet om avtalens omfang står det følgende:

«2.1 Hovedledning og overføringsledning

Kommunen etablerer offentlig vannforsyning og hovedledning for vann og avløp, i samsvar med vedtatt VA-plan for Lenningen. Kommunen bygger ut overføringsledning fra hovedledning til tilkoblingspunkt for Ølsjølia, inkludert pumpestasjon (parsell A og B, jf. vedlegg 1). Samtidig legger kommunen til rette for etablering av bredbånd for eksisterende og nye hytter i området, ved å legge trekkerør for fiber ved bygging av overføringsledning.

For kostnader knyttet til dette ledningsnett betaler utbygger et anleggsbidrag for hver ny tomt i henhold til reguleringsplan, jf. pkt.4.1.¹⁴

2.2 Nye tomter

Utbygger står ansvarlig for utbygging av ledningsnett med tilkobling av alle nye, godkjente tomter i henhold til vedtatt reguleringsplan og i samsvar med VA-plan som er vedlagt reguleringsplanen. Når dette vann- og avløpsnett er ferdigstilt, skal det vederlagsfritt overdras til kommunen.

2.3 Eksisterende hytter

Ledningsnett med tilkobling av nåværende/eksisterende hytter skal bygges ut i tråd med godkjent VA-plan som er vedlagt reguleringsplanen. Ansvarsfordeling er nærmere beskrevet i punkt 4.2».

Under kapittel 4 om økonomiske betingelser går det frem at anleggsbidraget skal være kr 55 000,- per ny tomt ekskl. mva. Innbetaling av dette er satt til senest fem år etter signering av avtalen. Utbygger stiller bankgaranti for betalingsplikten. Bankgarantien skal foreligge ved kommunestyrets godkjenning av avtalen.

Utbygger og kommunen har i avtalen forhandlet seg frem til delt ansvar for utbygging og kostnader ved ledningsnett (tilkobling til nye og eksisterende tomter) på den måten at kommunen og utbygger er ansvarlige for bestemte parseller. Kommunalsjefen opplyser at kommunen bygget overføringsledning, samleledninger og stikkpunkter inn til tomtegrensen på eksisterende hytter.

Under punkt 4.4. om justeringsrett heter det at utbygger skal stå for kostnader med utbygging av ledningsnett for de nye tomtene på området. Når anlegget er ferdig inngås det en justeringsavtale mht. mva. Kommunen beholder 15 % av ikke fradragsført inngående mva. mens de betaler det resterende til utbygger.

3.3.1.2.2 Ølsjølia Utvikling AS og Etnedal kommune

Utbyggingsavtalen er datert den 29. januar 2021. Avtalen ble behandlet og vedtatt av kommunestyret den 27. mai 2021 (sak 61/21).

Under kapittelet om avtalens omfang står det følgende:

«Kommunen etablerer offentlig vannforsyning og hovedledning for vann og avløp, i samsvar med vedtatt VA-plan for Lenningen. Kommunen bygger ut overføringsledning fra hovedledning til tilkoblingspunkt for Ølsjølia, inkludert pumpestasjon (parsell A og B, jf. vedlegg 1). Samtidig legger kommunen til rette for etablering av bredbånd for eksisterende og nye hytter i området, ved å legge trekkerør for fiber ved bygging av overføringsledning. For kostnader knyttet til dette ledningsnett betaler utbygger et anleggsbidrag for hver ny tomt i henhold til reguleringsplan, jf. pkt.4.1.»

Utbygger skal være ansvarlig for utbygging av ledningsnett med tilkobling av alle nye, godkjente tomter, mens kommunen står ansvarlig for utbygging av ledningsnett med tilkobling til nåværende/eksisterende hytter.

¹⁴ Revisjonen gjør oppmerksom på at kommunen viser til reguleringsplan, mens det riktige skal være utbyggingsavtalen punkt 4.1. Dette er avklart med kommunen.

Kommunalsjefen opplyser at de bygget overføringsledning, samleledninger og stikkpunkter inn til tomtegrensen på eksisterende hytter. I avtalen står det at *«Kostnader knyttet til etablering av dette ledningsnettets fordeles mellom utbygger og kommunen etter forholdet mellom antall eksisterende hytter på avtaletidspunktet, og ubebygde tomter som blir tilrettelagt/klargjort for tilkobling, jf. pkt. 4.2.»*

I kapittel 4 om økonomisk betingelser er det anført under anleggsbidrag at *«Som anleggsbidrag, jfr. pkt. 2, skal utbygger betale kr. 55 000,- per ny tomt. Beløpet faktureres uten mva. Antall tomter vil framkomme av godkjent reguleringsplan. Siste frist for innbetaling settes til fem år fra signering av denne avtalen.*

Som sikkerhet overfor kommunen skal utbygger stille bankgaranti for betalingsplikten fram til oppgjørstidspunktet. Bankgaranti skal foreligge ved kommunestyrets godkjenning av denne avtalen».

Under punkt 4.4. om justeringsrett heter det at utbygger skal stå for kostnader med utbygging av ledningsnett for de nye tomtene på området. Når anlegget er ferdig inngås det en justeringsavtale mht. mva. Kommunen beholder 15 % av ikke fradragsført inngående mva. mens de betaler det resterende til utbygger.

Administrasjonen sendte et notat til formannskapet den 28. november 2023 om status ved utbyggingen på Lenningen. Det kommer bl.a. frem av notatet at utgangspunktet for utbyggingen på Ølsjølia var at kommunen skulle bygge hovedledningen, og at overføringsledningene til det enkelte område skulle bygges og finansieres av den enkelte grunneier. Med grunnlag i forhandlinger med utbygger valgte kommunen å inngå utbyggingsavtale og ta hele investeringen på felles overføringsledning til Ølsjølia uten kostnadsrefusjon. Som en konsekvens av dette vedtok kommunestyret en tilleggsbevilgning til finansiering av overføringsledning.

3.3.1.3 Kommunestyrevedtak om ekstrabevilgning til overføringsledning på Ølsjølia

I etterkant av behandlingen av utbyggingsavtalene 27. mai 2021, bevilget kommunestyret i møte den 24. juni 2021, sak 71/21, kr 10 200 000,- til bygging av overføringsledning til Ølsjølia. Investeringen ble finansiert ved låneopptak. I saksfremlegget til kommunestyret kommer det bl.a. frem at kommunen i tillegg til dette skal bygge VA-nett til eksisterende hytter i området. Finansieringen av dette samt andel av hovednett er en kombinasjon av anleggsbidrag, tilkoblingsavgifter og økte årlige VA-gebyrer som følge av flere abonnementer.

3.3.2 FEPLASSEN

3.3.2.1 Reguleringsplan Feplassen

Detaljreguleringsplan for Feplassen ble godkjent av kommunestyret den 24. juni 2021, sak 73/21. Planområdet omfatter eiendommen med gnr. 34/bnr. 17.

Hensikten med planarbeidet var å tilrettelegge for 35 nye tomter for fritidsbebyggelse i området. Planområdet ligger mellom Feplassen og fylkesvei 2442 Lenningenvegen i Etnedal kommune. På andre siden av fylkesveien ligger Ølsjølia og Synnfjellfoten hytteområde.

I reguleringsbestemmelsene datert 16. juni 2021, står det i punkt 3.3. om vann og avløp at *«All fritidsbebyggelse skal tilkobles kommunalt vann- og avløpsnett. Eksisterende fritidsbebyggelse som har utslippstillatelse og/eller innlagt vann skal tilknyttes godkjent vann- og avløpsledning når dette går over eiendommen, eller i veg som støter*

til denne, eller over nærliggende areal. Vann- og avløpsnett skal bygges slik det er vist på vedlagt vann- og avløpsplan datert 2.11.2020.»

3.3.2.2 Utbyggingsavtale på Feplassen

Utbyggingsavtalen mellom Synnfjellfoten Eiendom og Invest AS og kommunen ble godkjent av kommunestyret den 24. juni 2021, sak 74/21. Av utbyggingsavtalen kommer det frem at kommunen har ansvar for utbygging av hovedledning og overføringsledning til områdene Ølsjølia og Feplassen.

Anleggsbidraget som utbygger skal betale til kommunen er satt til kr 62 000,- pr. nye tomt. Dette anleggsbidraget skal betales innen fem år etter avtaleinngåelse, og utbygger skal stille bankgaranti for betalingsforpliktelsen frem til oppgjørstidspunkt. Størrelsen på anleggsbidraget var i utgangspunktet kr 55 000,- pr. nye tomt, men det ble et tillegg knyttet til overføringsledningen som kommunen bygget der. Denne utgiften delte kommunen med utbygger.

Utbygger har ansvaret for utbygging av ledningsnett med tilkobling til alle nye tomter i området. Det skal inngås avtale om justeringsrett.

3.3.3 SYNNFJELLFOTEN II

3.3.3.1 Reguleringsplan Synnfjellfoten II

Planområdet ligger i kommunens del av fjellområdet Synnfjellet og nært opptil kommunegrensa mot Nordre Land og Nord-Aurdal.

Det kommer frem av saksframlegg for kommunestyret den 26. august 2021 at kommunen, på vegne av grunneierne, utarbeidet forslag til ny reguleringsplan for Synnfjellfoten II på Lenningen i 2018. Forslaget var en revisjon av gjeldende reguleringsplan, som var vedtatt 24. april 2008. Planforslaget ble tatt opp til behandling i kommunestyret 16. april 2018 og 24. mai 2018, med vedtak om utlegging til offentlig ettersyn og høring. Etter høringsperioden i 2018 ble planarbeidet satt i bero i påvente av en revidering av kommuneplanens arealdel og felles vann- og avløpsplan for Lenningen.

Det kommer fram av saksopplysningene i 4. gangs behandling av planen at:

«Gjeldende reguleringsplan for Synnfjellfoten II inneholder 58 tomter for fritidsbebyggelse, hvorav ca. 35 så langt er bebygde. Revidert planforslag som ble tatt opp til behandling i kommunestyret i 2018 la opp til 68 nye tomter i tillegg til de 58 eksisterende, totalt 126 tomter. De foreslåtte nye tomtene er dels fortetting blant eksisterende tomter, men hovedsakelig nye tomter langs nye veger innenfor planområdet. (..)I forbindelse med vedtak om utlegging til offentlig ettersyn og høring i kommunestyret 24.5.2018 ble det tatt ut 9 tomter av landskapshensyn».

Om vann og avløp heter det i punkt 4.10 at *«Det legges opp til at all eksisterende og framtidig bebyggelse innenfor planområdet skal tilknyttes felles kommunalt vann- og avløpsnett. Dette er i tråd med overordna vann- og avløpsplan for Lenningen vedtatt i 2020».*

I reguleringsbestemmelsene, datert den 19. mai 2021, punkt 3.3 om vann og avløp heter det at *«All fritidsbebyggelse skal tilkobles kommunalt vann- og avløpsnett. Eksisterende fritidsbebyggelse som har utslippstillatelse og/eller innlagt vann skal tilknyttes godkjent vann- og avløpsledning når dette går over*

eiendommen, eller i veg som støter til denne, eller over nærliggende areal. Vann- og avløpsnettet skal bygges slik det er vist på vedlagt vann- og avløpsplan datert 19.5.2021».

3.3.3.2 Utbyggingsavtaler på Synnfjellfoten II

Det er to utbyggingsavtaler knyttet til Synnfjellfoten II. Utbyggere i disse avtalene er Frugesetlia Skog ANS og Oppland Bygg & Anlegg AS.

På dette området står kommunen for all utbygning av infrastrukturen, og skal i utgangspunktet få igjen kostnadene av utbyggerne for dette arbeidet.

3.3.3.2.1.1 Oppland Bygg & Anlegg AS og Etnedal kommune

Kommunen har opplyst at den først forhandlet med utbygger Oppland Bygg & Anlegg AS. På et tidspunkt ble det diskusjon om kravene til de tekniske løsningene. Utbyggingsavtalen, som ble godkjent av kommunestyret den 26. august 2021, sak 84/21, ble derfor ikke signert. Kommunen startet opp igjen forhandlingene hvor både utbygger og grunneier på området deltok sammen med kommunen. Dette ble dermed trepartsforhandlinger. Grunneier bidro økonomisk i sikkerhetsstillelse i den nye utbyggingsavtalen ved at grunneier gir kommunen pant i tomter dersom utbygger ikke innfrir sine forpliktelser.

Utbyggingsavtalen mellom Oppland Bygg & Anlegg AS og kommunen ble godkjent av kommunestyret den 27. januar 2022, sak 05/22.

I utbyggingsavtalen er kommunen ansvarlig for utbygging av kommunal vannforsyning og hovedledninger for vann og avløp. Videre har kommunen ansvar for utbygging av overføringsledningen til Synnfjellfoten II, samt øvrig ledningsnett innenfor planområdet.

For kostnader knyttet til kommunens samlede investeringer skal utbygger betale et anleggsbidrag på kr 300 000,- pr. nye tomt. Dette skal betales ifm. oppføring og ferdigstillelse av den enkelte tomt, og senest innen sju år etter avtaleinngåelsen.

Som sikkerhetsstillelse for sine betalingsforpliktelser skulle utbygger stille bankgaranti for kr. 5 000 000,-. Det heter videre at *«Hvis kontrakten mellom grunneier og utbygger termineres, eller ikke er gjennomført som forutsatt innen 7 år etter signering av avtalen, skal grunneier stille sikkerhet for ubetalt anleggsbidrag for gjenværende ikke bebygde/solgte tomter i henhold til denne avtale, med fratrekk av utbyggers bankgaranti. Denne sikkerheten skal være i form av pant på kr. 300.000,- per gjenværende tomt, som skal innbetales til kommunen etter hvert som tomtene selges. Dersom alle tomtene ikke er solgt innen 12 år etter inngåelse av avtalen, skal grunneiere garantere for at inntil 2.000.000,- av eventuell rest-forpliktelse likevel innbetales»*. Kommunalsjefen har informert om at bankgarantien ble akseptert med bakgrunn i grunneiernes sikkerhetsstillelse og at utbygger skulle betale anleggsbidraget ifm. ferdigstillelse av hver enkelt tomt. Totalt sett fikk kommunen sikkerhet for hele beløpet.

Utbygger har inngått avtale med grunneierne i området om utbygging av 46 tomter.

3.3.3.2 Frugesetlia Skog ANS og Etnedal kommune

Utbyggingsavtalen ble godkjent av kommunestyret i møte den 23. juni 2022, sak 68/22. Avtalen gjelder for den del av utbyggingen som omfatter gnr. 34/bnr.12.

Det heter i avtalen at kommunen er ansvarlig for utbygging av kommunal vannforsyning og hovedledninger for vann og avløp i tråd med VA-plan Lenningen. Videre skal kommunen stå ansvarlig for utbygging av overføringsledning til Synnfjellfoten II, samt øvrig ledningsnett innenfor planområdet. For kostnader knyttet til kommunens samlede investeringer, skal utbygger betale et anleggsbidrag på kr. 330 000,- per ny tomt. For fire tomter skal anleggsbidraget innbetales før gravearbeid igangsettes på gnr. 34/bnr.12. For resterende tomter skal anleggsbidrag betales i forbindelse med oppføring og ferdigstillelse av den enkelte tomt, og senest innen seks år etter avtaleinngåelse.

Som sikkerhet for sine betalingsforpliktelser skulle utbygger stille bankgaranti for kr. 1 000 000,-.

3.3.3.3 Kommunestyrevedtak om investering i VA-nett på Synnfjellfoten II

Etter å ha vedtatt utbyggingsavtalene bevilget kommunestyre kr 25 000 000,- til bygging av VA-nettet på Synnfjellfoten II. Dette skjedde i møte den 23. juni 2022, sak 69/22. Investeringen ble finansiert ved låneopptak.

I saksfremlegget til kommunestyret vises det bl.a. til vedtatte utbyggingsavtaler i området hvor det står at kommunen skal bygge VA-nettet til området samt VA-nett til eksisterende hytter i området, og at finansieringen av dette samt andel av hovednettet er en kombinasjon av anleggsbidrag, tilkoblingsavgifter og økte årlige VA-gebyrer som følge av flere abonnementer. Kommunalsjefen opplyser til revisjonen at bevilgningen skal dekke kostnader kommunen har med overføringsledning, pumpestasjoner, samleledninger og internt ledningsnett. Dette fremstår i bevilgningen som en samlet sum.

3.3.4 REGLA

3.3.4.1 Reguleringsplan Regla

Det kommer fram av saksopplysningene i planen at oppstart av planarbeidet ble varslet ved brev til myndigheter og berørte parter i februar 2018, samt ved annonse i avisa Valdres og på kommunens nettside. Planen ble godkjent av kommunestyret den 26. august 2021, sak 82/21.

Regla var på plantidspunktet bebygd med 40 hytter relativt spredt. Planområdet omfatter eiendommen 151/1, eiet av Bruflat sokn, og planen fremmes på vegne av dem. De øvrige eiendommene er 36 privat hytteeiendommer og fire festetomter. Hensikten med plan og bestemmelser er å tilrettelegge for fritidsbebyggelse med tilhørende infrastruktur, der det tas hensyn til natur, friluftsliv og landskap. Planforslaget er i tråd med retningslinjer og bestemmelser i kommuneplanens arealdel vedtatt i 2019. Det ble lagt opp til 54 nye frittliggende tomter i planområdet, i tillegg til dagens tre punktfester og 36 tomteeiendommer i planområdet. De nye tomtene ble plassert som fortetting av dagens hyttefelt, samt utvidelse i F6 i kommuneplanens arealdel. Det ble tatt ut to tomter ved første gangs behandling.

I planbeskrivelsen for detaljregulering av Regla, versjon 16. august 2020, kap. 3 om beskrivelse av planområde, punkt 3.11 om øvrig teknisk infrastruktur, står det at «(..)Vann og avløp er til dags dato løst på hver tomt. Et renseanlegg er bygget på Lenningen nordvest for planområdet, og det skal ta imot alt svartvann og gråvann fra

fritidsboligene i framtiden ifølge kommunens overordnede vann- og avløpsplan. Kommunen planlegger høydebasseng for drikkevann sør for planområdet, og det skal forsyne hele Lenningen-området med drikkevann».

I kap. 5 om konsekvensvurderinger, punkt 5.5. om overvann, drikkevann og avløp, står det om vann og avløp at: «(..)Vann- og avløpsplan skal sikre renseanlegg og drikkevannsforsyning med lokalisering utenfor planområdet. Dette vil medføre lukkede løsninger for vann og avløp. En overordnet vann- og avløpsplan for Lenningen styrer tilkoblingsplikt for eksisterende og nye hytter».

I reguleringsbestemmelsene datert 16. august 2021 står det i kap. 3 om fellesbestemmelser for hele planområdet, punkt 3.3. om vann og avløp, at «All fritidsbebyggelse skal tilkobles kommunalt vann- og avløpsnett. Eksisterende fritidsbebyggelse som har utslippstillatelse og/eller innlagt vann skal tilknyttes godkjent vann- og avløpsledning når dette går over eiendommen, eller i veg som støter til denne, eller over nærliggende areal».

3.3.4.2 Utbyggingsavtale Regla

Kommunestyret godkjente utbyggingsavtalen for Regla den 19. januar 2023, sak 06/23. Utbygger er Oppland Bygg & Anlegg AS.

Avtalen omfatter 48 av 52 godkjente nye tomter i vedtatt reguleringsplan, samt tilrettelegging for tilknytning av alle eksisterende hytter.

Kommunen har bygd ut kommunal vannforsyning og hovedledninger for vann og avløp i tråd med VA-plan for Lenningen. Framforhandlet avtale innebærer et delt utbyggingsansvar mellom kommunen og utbygger innenfor utbyggingsområde Regla.

For kostnader knyttet til kommunens samlede investeringer, skal utbygger betale et anleggsbidrag på kr. 65 000,- per ny tomt. Anleggsbidrag skal betales i forbindelse med oppføring og ferdigstilling av den enkelte tomt, og senest innen sju år etter avtaleinngåelse. Det er stilt krav om gjensidige frister for ferdigstilling av ulike parseller, for å sikre nødvendig framdrift og forutsigbarhet for begge parter.

Om justeringsrett står det i avtalen punkt 4.3 at kostnader med utbygging av ledningsnettet for nye tomter bærer av utbygger. Når dette er ferdigstilt skal det inngås justeringsrettsavtale.

Kommunen opplyser til revisjonen at utbyggingsavtalen for Regla går ut med bakgrunn i at utbygger avstod fra signering av utbyggingsavtalen. Kommunen uttaler videre at dagens markedssituasjon antagelig har vært en medvirkende faktor i at utbygger ikke har signert avtalen.

4 ER KOMMUNENS SAKSBEHANDLING I SAMSVAR MED PLAN- OG BYGNINGSLOVEN?

Problemstilling 1 er knyttet til prosessen forut for vedtakelsen av utbyggingsavtalene. Det som undersøkes er om kommunen har fulgt saksbehandlingsreglene som framkommer av pbl.

4.1 REVISJONSKRITERIER

Følgende kilder er benyttet som bakgrunn for revisjonskriteriene:

§ 17-1. Definisjon

«Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan»

Da utbyggingsavtaler kom inn i pbl. i 2006, ble det gitt rammer for innhold og prosess. Noe av hensikten med lovreguleringen var å gjøre utbyggingsavtaler til et mer utbredt og regulert virkemiddel. Avtaler som inngås mellom kommunen og utbygger/grunneier vil være en utbyggingsavtale etter plan- og bygningsloven når avtalen gjelder bidrag fra utbygger til gjennomføring av rettslig bindende kommunal arealplan. I de aller fleste tilfelle vil dette være en reguleringsplan.¹⁵

§ 17-2. Forutsetning for bruk av utbyggingsavtaler

«Utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunale vedtak fattet av kommunestyret selv som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen.

Kommunen skal legge til rette for medvirkning fra berørte grupper og interesser.»

Bruk av utbyggingsavtaler må forankres i et kommunestyrevedtak som klargjør når utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og hvilke typer tiltak det kan være aktuelt å forhandle om i avtalene. Dette «forutsigbarhetsvedtaket» kan legges inn i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel. Dette vil sikre at forutsigbarhetsvedtaket blir vedlikeholdt gjennom rullering av kommuneplanens arealdel og at det er medvirkning om vedtaket jf. annet ledd i bestemmelsen.

Det kan ikke settes krav om utbyggingsavtale. En avtale er frivillig. Velger utbygger å ikke å ta imot tilbud om utbyggingsavtale fra kommunen, vil alle krav i arealplanen gjelde og må løses av utbygger selv.¹⁶

¹⁵ Utdrag fra Asplan Viak s. 4

¹⁶ Fra Asplan Viak s. 5

Formålet med bestemmelsen er å skape forutsigbarhet ved å synliggjøre kommunens forutsetninger, og gi utbygger mulighet til å hensynta disse på et tidlig stadium i prosjektet. Dette vil gjøre det mulig for utviklere å forstå de forutsetningene kommunen har satt for at et område skal være egnet for utbygging, i en tidlig fase av prosessen. Vedtaket bør også omfatte i hvilke tilfeller utbyggingsavtaler er en forutsetning for utbygging, og andre forventninger kommunen har til avtalen.¹⁷ Vedtaket er imidlertid ikke ment å være bindende for hva en utbyggingsavtale kan inneholde, eller gi absolutte rammer for hvor langt avtalen kan gå. Slike rammer følger av pbl. § 17-3.¹⁸

Dersom utbygger kjenner til hovedtrekkene i kravene kommunen vil komme med før utbygger blir bundet, vil han kunne vurdere gevinstene opp mot kommunens kostnadskrav. På denne måten slipper utbygger å bli møtt med kostnader på et sent tidspunkt.¹⁹ Dersom kostnadene foreligger på et tidlig tidspunkt, vil det også være enklere for utbygger å trekke seg fra prosjektet dersom kravene er for høye. Utbygger skal gis en reell mulighet til å vurdere de økonomiske realitetene før avtalebinding og på denne måten slippe å bli sittende fast i en uheldig avtale.

§ 17-2 andre ledd pålegger kommunen å legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser. Utbyggingsavtaler gjelder noe som har grunnlag i kommunens planmyndighet. Andre kan derfor ha betydelig interesse i avtalens innhold. For eksempel kan en reguleringsplan ha rekkefølgekrav knyttet til gang- og sykkelvei før bygging av boliger. Hvis utbyggingsavtalen innebærer at kravet er oppfylt ved at grunneier betaler et tilskudd til utbyggingen av gang- og sykkelveien, vil naboene ha interesse av en slik løsning.²⁰ Det er ikke angitt konkret i loven hvordan medvirkningsplikten skal oppfylles. Det innebærer at kommunen har valgfrihet. Videre saksbehandlingsregler knyttet til konkrete avtaleforhandlinger framgår i § 17-4.

§ 17-4. Saksbehandling og offentlighet

«Kommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale.

Dersom fremforhandlet forslag til utbyggingsavtale bygger på kompetansen i § 17-3 andre eller tredje ledd, skal forslaget legges ut til offentlig ettersyn med 30 dagers frist for merknader.

Når utbyggingsavtale er inngått, skal denne kunngjøres.

Reglene i første til tredje ledd gjelder tilsvarende ved eventuelle endringer i utbyggingsavtalen.

Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale om et område før arealplanen for området er vedtatt.»

Utbyggingsavtaler har ganske like saksbehandlingsregler som en reguleringsplan med varsling av oppstart av forhandlinger, høring av forslag til avtale og kunngjøring av inngått utbyggingsavtale.

¹⁷ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 63

¹⁸ Høringsnotat fra Kommunal og moderniseringsdepartementet 2021, s. 80.

¹⁹ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 59

²⁰ Eksemplet framkommer av Karnov, lovkommentar v/Roald Hopsnes

I praksis synes det å komme få høringsuttalelser til utbyggingsavtaler som blir varslet eller er på høring. Likevel er saksbehandlingsreglene viktige, siden de både sikrer åpenhet og at berørte og andre kan få innsyn i både arealplanen og utbyggingsavtalen som følger arealplanen.²¹

Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale før arealplanen for området er vedtatt. Dette er fordi en avtale ikke kan forhåndsbinde kommunestyrets planmyndighet. Utbygger kan derimot forplikte seg til utbyggingsavtalen før sluttbehandlingen av planen i kommunestyret. Det er formålstjenlig for kommunen at utbygger forplikter seg før kommunen vedtar planen. Velger kommunen å gjøre endringer i planen som del av sluttbehandlingen som har betydning for utbyggingsavtalen, må denne reforhandles.

Formålet med kunngjøringen er å gi berørte tredjeparter, som naboer og andre med interesse i utbyggingen, muligheten til å vurdere hvordan avtalen kan påvirke reguleringsplanen. Varsel om oppstart kan ikke skje før kommunen har fattet forhåndvedtak. *«Dersom den fremforhandlede utbyggingsavtalen inneholder bestemmelser om at utbygger skal bekoste kommunal infrastruktur basert på § 17, annet eller tredje ledd, skal den etter § 17-4, annet ledd, legges ut til offentlig ettersyn i 30 dager av samme hensyn som nevnt ovenfor. Når utbyggingsavtalen er bindende inngått, skal den kunngjøres».*²²

Loven angir ikke krav til kunngjøringens innhold. Av NOU 2003:24 s.173 og Veileder til utbyggingsavtaler s. 32 framgår det at kunngjøringen som et minimum skal angi hvilken plan avtaleforhandlingene er knyttet til, og hvilke hovedspørsmål avtalen skal ta opp. Formålet med ettersyn er at berørte skal kunne gjøre seg kjent med avtaleforslaget og kunne komme med innvendinger.²³ Det tilsier at det er visse krav til måten denne prosessen gjennomføres på. I Veilederen til utbyggingsavtaler²⁴ anbefales det at høringen skal kunngjøres i to aviser som er alminnelig lest på stedet. I tillegg brukes ofte kommunens internetsider.²⁵

Fjerde ledd omhandler de tilfellene der partene i ettertid blir enige om at det er ønskelig med endringer i en allerede inngått utbyggingsavtale. De samme hensynene som gjelder for kunngjøring av oppstart av forhandlinger, gjør seg også gjeldende ved endringer av inngått avtale.

Følgende kriterier er utledet for å undersøke om kommunens saksbehandling av utbyggingsavtaler i samsvar med plan- og bygningsloven:

1. om kommunestyret har truffet et forutsigbarhetsvedtak som synliggjør kommunens forventninger til avtalen?
2. om kommunen har hatt en prosess for medvirkning fra berørte grupper og interesser?
3. om utbyggingsavtalen gjelder forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealplan?
4. om oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtalen og inngått utbyggingsavtale er kunngjort?
5. om forslag til utbyggingsavtale er lagt ut til offentlig ettersyn?
6. om arealplanen for området er vedtatt før bindende utbyggingsavtale er inngått?

²¹ Asplan Viak s. 7

²² O.J. Pedersen s. 549

²³ Ot.prp. nr. 22 (2004 – 2005) s. 68.

²⁴ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/utbyggingsavtaler/281000-veileder_utbyggingsavtaler_bm2.pdf?id=2177004

²⁵ Karnov, lovkommentar v/ Roald Hopsnes

4.2 FAKTA

I kommuneplanens arealdel, som kommunestyret vedtok for perioden 2019-2029, framgår det i punkt 2.2. at utbyggingsavtaler kan benyttes i hele kommunen i de tilfeller en utbygging alene eller sammen med andre utbygginger i samme område gir konsekvenser for kommunale investeringer i tekniske anlegg. Det vises til kap. 3.1 ovenfor der bestemmelsen er nærmere omtalt. I bestemmelsen, som viser til kommunens prinsippvedtak fra 2013 om bruk av utbyggingsavtaler, framgår det både når kommunen ønsker at utbyggingsavtaler skal benyttes, og hvordan det er tenkt konkret knyttet til vann- og avløp.

Kommunen opplyser at prosess for medvirkning er gjennomført ved at informasjon som skal kunngjøres legges ut på kommunens nettside. Den har også en praksis med offentliggjøring på kommunens Facebookside. Revisjonen har ikke kontrollert dette.

4.2.1 KUNNGJØRING AV OPPSTART AV FORHANDLINGER

Nedenfor framkommer når oppstart av forhandlinger er kunngjort.

Reg.plan	Utbyggingsavtalepart	Dato - kunngjort oppstart av forhandlinger
Ølsjølia	Synnfjellfoten Eigedom og Invest AS	Kunngjort den 8. september 2020 – ingen merknader
Ølsjølia	Ølsjølia utvikling AS	Kunngjort den 8. september 2020 – ingen merknader
Feplassen	Synnfjellfoten Eigedom og Invest AS	Kunngjort den 9. november 2020 – ingen merknader
Synnfjellfoten II	v/ Oppland Bygg og Anlegg AS	Kunngjort den 24. mai 2021 – ingen merknader
Synnfjellfoten II	v/ Frugsetlia Skog ANS	Kunngjort den 24. mai 2021 – ingen merknader
Regla*	v/Oppland Bygg og Anlegg AS	Kunngjort den 5. juli 2022 – ingen merknader

*På Regla er det ikke inngått utbyggingsavtale

Når det gjelder den ene utbyggingsavtalen på Synnfjellfoten II var det først en forhandling mellom Oppland Bygg & Anlegg AS og kommunen. Denne forhandlingen førte ikke til en avtale som partene undertegnet. Det ble startet nye forhandlinger der også grunneier på området var med. Oppstart av disse forhandlingene ble ikke kunngjort. Kommunen vurderte at dette ikke var nødvendig siden de første forhandlingene aldri ble ferdigstilt eller kunngjort.

4.2.2 OFFENTLIG ETTERSYN – EVENTUELLE MERKNADER

Nedenfor framkommer tidspunkt for når de ulike avtalene ble behandlet i kommunestyret før det ble besluttet å legge de ut til offentlig ettersyn. Det framgår også at det ikke kom merknader til noen av avtalene.

Reg.plan	Utbyggingsavtalepart	Dato – lagt ut til offentlig ettersyn/ Frist 30 dager	Innkommert merknader
Ølsjølia	Synnfjellfoten Eigedom og Invest AS	25. februar 2021, KS-14/21	Ingen merknader
Ølsjølia	Ølsjølia utvikling AS	25. februar 2021, KS-14/21	Ingen merknader
Feplassen	Synnfjellfoten Eigedom og Invest AS	25. februar 2021, KS-15/21	Ingen merknader
Synnfjellfoten II	v/ Oppland Bygg og Anlegg AS	18. november 2021, KS-131/21* (26. august 2021, sak 84/21)	Ingen merknader
Synnfjellfoten II	v/ Frugsetlia Skog ANS	28. april 2022, KS-39/22	Ingen merknader

Regla	v/Oppland Bygg og Anlegg AS	15. desember 2022, KS-132/22	Ingen merknader
-------	-----------------------------	------------------------------	-----------------

*Administrasjonen fremforhandlet først en utbyggingsavtale med utbygger som ble godkjent av kommunestyret i sak 84/21 den 26. august 2021. Denne avtalen ble ikke signert, og partene har i ettertid fremforhandlet en ny utbyggingsavtale. Denne gang mellom kommunen, utbygger og grunneier av gnr. 33 bnr. 33.

4.2.3 VEDTAK AREALPLAN OG UTBYGGINGSAVTALE – BEHANDLING I KOMMUNESTYRET

Nedenfor framgår tidspunkt for når planen som utbyggingsavtalen bygger på ble vedtatt av kommunestyret. Planen skal være vedtatt før utbyggingsavtalen blir inngått, men det holder at det er gjort i samme møte.

Reg.plan	Utbyggingsavtalepart	Dato – reguleringsplan vedtatt i kommunestyret	Dato - utbyggingsavtale vedtatt i kommunestyret
Ølsjølia	Synnfjellfoten Eigedom og Invest AS	27. mai 2021, sak 59/21	27. mai 2021, sak 61/21
Ølsjølia	Ølsjølia utvikling AS	27. mai 2021, sak 59/21	27. mai 2021, sak 61/21
Feplassen	Synnfjellfoten Eigedom og Invest AS	24. juni 2021, sak 73/21	24. juni 2021, sak 74/21
Synnfjellfoten II	v/ Oppland Bygg og anlegg AS	26. august 2021, sak 83/21	27. januar 2022, sak 05/22
Synnfjellfoten II	v/ Frugsetlia Skog ANS	26. august 2021, sak 83/21	23. juni 2022, sak/22
Regla	v/ Oppland Bygg og anlegg AS	26. august 2021, sak 82/21	19. januar 2023, sak 06/23

I vedtakene fikk ordfører fullmakt til å underskrive avtalen på vegne av kommunen.

Utbyggerne har i spørreundersøkelsen bekreftet at de ikke har gitt innspill til andre utbyggingsavtaler i området i forbindelse med at forhandlingene av disse ble kunngjort eller avtalen lå ute til offentlig ettersyn.

4.3 REVISJONENS VURDERINGER

4.3.1 HAR KOMMUNESTYRET TRUFFET ET FORUTSIGBARHETSVEDTAK SOM SYNLIGGJØR KOMMUNENS FORVENTNINGER?

Et forutsigbarhetsvedtak er et vedtak fattet av kommunestyret som fastsetter prinsipper og forventninger om bruk av utbyggingsavtaler. Revisjonen mener at kommunestyret har truffet et forutsigbarhetsvedtak i tråd med lovkravene.

4.3.2 HAR KOMMUNEN HATT EN P ROSESS FOR MEDVIRKNING FRA BERØRTE GRUPPER OG INTERESSER?

Medvirkningsprosessen gjelder utbyggingsavtalene. Partene sitter ved forhandlingsbordet, men andre som kan ha interesse i avtalene skal kunne gi sine innspill. Kommunen har publisert utbyggingsavtalene på kommunens hjemmeside. For at interessenter skal kunne gi innspill, må de kjenne til hva som foregår.

I forarbeidene står det at kommunen selv kan velge hvordan de vil legge opp prosessen, men i veilederen til utbyggingsavtaler fra 2006 ²⁶ anbefales det at kunngjøring skjer ved informasjon i minst to aviser som er alminnelig lest på stedet og/eller kunngjøring på kommunens nettside.

Når det kun kunngjøres på kommunens hjemmeside, kan det stilles spørsmål ved om dette er tilstrekkelig. Tidligere var det vanlig å publisere i avis. Nå er mye digitalisert og det er mulig at kommunen når fram til aktuelle interessenter på denne måten. Uansett antar revisjonen at det i kommunen er lite aktuelt med kunngjøring i to aviser.

Det er uansett et inntrykk at det sjelden kommer innspill på utbyggingsavtaler. Medvirkningen foregår i planprosessen, der det er mange ulike interesser. Utbyggingsavtalene skal bidra til gjennomføring av plan, og planen er bindende. Det kan derfor også stilles spørsmål ved hvor mange innspill som uansett ville kommet selv om publiseringen var bredere.

Revisjonen vurderer at kommunen har lagt til rette for medvirkning gjennom kunngjøring på kommunens hjemmeside, men mener at det ville vært en fordel om det også var kunngjort i en avis.

4.3.3 GJELDER UTBYGGINGSAVTALENE FORHOLD SOM KOMMUNEN HAR GITT BESTEMMELSER OM I PLAN?

Utbyggingsavtalene gjelder opparbeiding av ledningsnett til vann og avløp. Dette er regulert i kommuneplanens arealdel som en oppfølging av plan for vann- og avløp på Lenningen, i de enkelte reguleringsplanene og tilhørende VA-planer.

Revisjonen vurderer at utbyggingsavtalene gjelder forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i plan.

4.3.4 ER OPPSTART AV FORHANDLINGER OG INNGÅTT UTBYGGINGSAVtaler KUNNGJORT?

Oppstart av forhandlinger og offentlig ettersyn av fremforhandlet avtale blir kunngjort på kommunens nettside.

Ved ett tilfelle har kommunen og utbygger forhandlet om en utbyggingsavtale som ble lagt ut til offentlig ettersyn, men ikke kunngjort. Avtalen ble ikke signert av utbygger med bakgrunn i uenighet i tekniske krav. Kommunen startet nye forhandlinger der både utbygger og grunneier var parter. Ny avtale ble behandlet av kommunestyret, og denne ble signert. Denne avtalen ble lagt ut til offentlig ettersyn i 30 dager og kunngjort. Revisjonen mener at den opprinnelige kunngjøringen av oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale i dette tilfellet er tilstrekkelig. Dette kan ikke sies å være en reforhandling av avtale i og med at den første avtalen ikke ble signert, og at partene dermed ikke var bundet.

Revisjonen finner at oppstart av forhandlinger og inngåtte utbyggingsavtaler er kunngjort.

²⁶ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/utbyggingsavtaler/281000-veileder_utbyggingsavtaler_bm2.pdf?id=2177004

4.3.5 ER FORSLAG TIL UTBYGGINGSAVTALE LAGT UT TIL OFFENTLIG ETTERSYN?

Alle forslag til utbyggingsavtalene er lagt ut til offentlig ettersyn i 30. dager på kommunens hjemmeside. Når det gjelder hvordan kommunen kan nå bredere ut, vises det til punktet 4.3.2 der det framgår at det er anbefalt at kunngjøringen bør skje i «minst to aviser» som leses på stedet. Dette er ikke nødvendigvis aktuelt i dette tilfellet, men revisjonen mener det ville vært en fordel om det var kunngjort i en avis i tillegg til kommunens hjemmeside.

4.3.6 ER AREALPLAN FOR OMRÅDET VEDTATT FØR UTBYGGINGSAVTALEN ER INNGÅTT?

Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale for et område før arealplanen for området er vedtatt. For alle utbyggingsplanene som revisjonen har gjennomgått er reguleringsplanen vedtatt før utbyggingsavtalen. Dette er i tråd med gjeldende lovverk.

5 ER KOMMUNENS BRUK AV ANLEGGSBIDRAG OG GARANTIER I TRÅD MED PBL. § 17-3 TREDJE LEDD, KOMMUNESTYRETS FORUTSETNINGER OG ULOVFESTEDE REGLER?

Den andre problemstillingen gjelder avtalens innhold. Spørsmålet som reises er både knyttet til om utbyggingsavtalene er i tråd med pbl., vedtak fattet av kommunestyret og ulovfestede regler.

5.1 REVISJONSKRITERIER

5.1.1 PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

§ 17-3. Avtalens innhold

Paragraf 17-3 tredje ledd har denne ordlyden:

«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.»

Med uttrykket «besørge eller helt eller delvis bekoste» gir bestemmelsen partene anledning til å bestemme om utbygger skal sørge for gjennomføringen selv, eller bidra økonomisk til kommunens gjennomføring av tiltaket.

Nødvendighetsvurderingen

§ 17-3 oppstiller et vilkår om at tiltak inntatt i en utbyggingsavtale må være nødvendig for gjennomføring av arealplan. Hovedkriteriet for at et tiltak skal være nødvendig, er at tiltaket har direkte saklig sammenheng med planen.²⁷ Det innebærer at: «*Utbyggingen må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen, slik at det er en relevant og nær tilknytning mellom det kommunen krever og planens innhold*».

Hva som vil være tilstrekkelig sammenheng mellom tiltak og plan, vil bero på en tolkning av arealplanen. Det mest sentrale er at ytelsen må tjene interessene i utbyggingsområdet eller avhjelpe skadevirkninger eller ulemper av den konkrete utbyggingen.²⁸ At ytelsen må tjene interessene i utbyggingsområdet innebærer ikke at tiltaket må være eksklusivt til nytte for utbyggingsområdet. Det må imidlertid fylle et behov, både når det gjelder art og tilgjengelighet. Departementet legger til grunn at krav om tiltak som direkte følger av plan- og bygningsloven, forskrift eller planer i samsvar med loven, alltid vil oppfylle kravet til nødvendighet. Som eksempel nevnes opparbeidelse av infrastruktur i tråd med pbl. § 18-1.

Forholdsmessighetsvurderingen

I tillegg til å være nødvendig, må tiltaket også være forholdsmessig. Det innebærer at tiltakene må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag. Formålet med dette er å sørge for balanserte avtaler. Utbygger skal ikke forpliktes til å gjennomføre eller bekoste mer enn det som er nødvendig og forholdsmessig i forhold til egen utbygging og kommunens bidrag som helhet.²⁹

Forholdsmessighetsvilkåret kan ses i sammenheng med både den avtalerettslige og forvaltningsrettslige siden ved utbyggingsavtaler.

Ordlyden i bestemmelsen om «*utbyggingens art*» refererer til formålet med utbyggingen og tilknyttede behov. Ulike utbygginger vil utløse ulike behov, og bidraget som kreves må stå i forhold til behovene som utløses. Det ville for eksempel vært unaturlig å pålegge en utbygging av kontorlokaler å finansiere byggingen av en lekeplass. At tiltaket må stå i rimelig forhold til «*utbyggingens omfang*» betyr at størrelsen på bidraget må være proporsjonal med størrelsen på tiltaket. Med andre ord, større utbygginger vil forventes å ha større bidrag sammenlignet med mindre utbygginger.

Det må i hvert tilfelle foretas en *konkret* vurdering av hvilke behov utbyggingen medfører. Dette kan gi grunnlag for vanskelige avveininger i praksis. I juridisk litteratur legges det til grunn at forholdsmessighetsvurderingen i mange tilfeller må kunne baseres på «*skjønnsmessige anslag, eventuelt gjennomsnittsbetraktninger*».³⁰

Fordi en skal ta utgangspunkt i de konkrete behovene som oppstår som følge av utbyggingen, vil vurderingen kunne overlappe noe med nødvendighetsvurderingen, fordi det også i nødvendighetsvurderingen har betydning om behovet for ytelsen oppstår som følge av utbyggingen.³¹

²⁷ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 65-66

²⁸ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 65-66. og NOU 2003: 24 s. 171

²⁹ Fra Asplan Viak s. 6

³⁰ Pedersen (2018) s. 541

³¹ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 66

Det heter i forarbeidene at «Dette forholdsmessighetskravet vil kunne være delvis overlappende med nødvendighetskravet etter første punktum, men blir likevel framhevet spesielt. Som et eksempel på at både nødvendighetskravet og forholdsmessighetskravet kan slå inn, kan man tenke seg en boligutbygging der trafikken skal gå gjennom et etablert boligområde. Jo flere boenheter det er snakk om, desto mer nødvendig kan det være med tiltak mot trafikkstøy i det eksisterende boligområdet, og jo mer forholdsmessig vil et krav framstå for utbygger/grunneier».

Kommunens bidrag

Bestemmelsens formål «å sørge for balanserte avtaler».³² Forarbeidene legger til grunn at det skilles mellom kommunens «bidrag til gjennomføring av planen» på den ene siden, og kommunens «forpliktelser etter avtalen» på den andre siden. På denne måten vil dette vurderingsmomentet forutsette at partenes ytelser måles opp mot hverandre, og at det må være en viss sammenheng mellom disse ytelsene.

Når det gjelder kommunens bidrag til gjennomføring av planen, kommer det frem av forarbeidene at kommunen «ved egen aktivitet kan øke rommet for grunneiers/utbyggers ytelser etter avtalen». Forarbeidene forutsetter at rammene for innholdet i avtalen vil være mindre dersom kommunens rolle begrenses til kun å vedta selve arealplanen.³³ «Jo mer kommunene vil oppnå gjennom avtaler, desto mer må de legge inn av avtalerettslige forpliktelser (penger, eiendom, arbeid, tilrettelegging mv.) eller offentlige prioriteringer i tillegg til forvaltningsvedtaket. Dersom utbyggers nytte eller kommunens byrde ved avtalen ikke er mer enn f.eks. et ordinært reguleringsvedtak, må kommunens krav om motytelse begrenses til en ren forskuttering av det kommunale tiltaket. I tillegg til dette kommer det kommunen ensidig kan kreve i medhold av lov og generell forvaltningsrett». Det følger av dette at det ikke trenger å være en forutsetning at kommunen bidrar med mer enn kun godkjenning av planvedtaket. Da vil rammene for hva utbygger kan pålegges av forpliktelser være begrenset. Men rammene for utbyggingsavtalen kan utvides dersom kommunen «for eksempel endrer egne investeringsplaner og forserer utbyggingen av kommunal infrastruktur til fordel for utbyggingsprosjektet».³⁴

Pedersen påpeker at forholdsmessighetsvilkåret særlig vil kunne komme på spissen i de tilfeller hvor flere utbyggere har utbyggingsplaner i samme område.³⁵ I slike tilfeller vil gjerne den konkrete utbyggingen vanskelig kunne sies å skape hele behovet for infrastrukturtiltaket.³⁶ På denne måten vil særlig hensynet til likebehandling gjøre seg gjeldende. Denne problematikken er også drøftet av departementet³⁷:

«Forholdsmessighetskravet vil kunne innebære at kommunen i samarbeid med andre aktører (private/statlige) må ta en tilretteleggende rolle for å organisere samlet finansiering og gjennomføring av denne type «fellestiltak»». Forholdsmessighetsvilkåret vil altså kunne tilsi at kommunen bør tilrettelegge for et samarbeid mellom utbyggere, særlig i tilfeller hvor det er snakk om større infrastrukturtiltak i et område med flere utbyggere. Det er tilfeller hvor andre utbyggere kunne «sitte på gjerdet» og avvente gjennomføring av utbyggingen inntil infrastrukturtiltaket er ferdig opparbeidet, ettersom inngåelse av utbyggingsavtaler er frivillig. Selv om forholdsmessighetsvilkåret kan tilsi at kommunen bør tilrettelegge for samarbeid mellom utbyggere, vil en slik løsning kunne være vanskelig å gjennomføre i praksis.

³² Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 66

³³ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 7

³⁴ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 66

³⁵ Pedersen (2018) s. 540

³⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Veileder utbyggingsavtaler, (2006) s. 18

³⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Veileder Utbyggingsavtaler, (2006) s. 19

I forholdsmessighetsvurderingen skal utbyggers kostnader videre vurderes opp mot «den belastningen den aktuelle utbyggingen påfører kommunen». Ifølge forarbeidene siktes det her til tilfeller hvor kommunen påføres en belastning uten å aktivt ta økonomisk del i selve utbyggingen.³⁸

Forholdet til reglene om opparbeidingsplikt – pbl. § 18-1

Det følger direkte av pbl. § 18-1 at offentlig vei, vann og avløp fram til og langs den aktuelle utbyggingseiendommen må være ferdig opparbeidet før man kan bygge eller fradele en eiendom. Hvis utbygger skal forplikte seg til å besørge eller bekoste annen infrastruktur, gjøres det gjennom en utbyggingsavtale. Opparbeidelsesplikten kan omfatte infrastruktur utover det utbyggers eget prosjekt har behov for. Utbygger kan f.eks. kun ha behov for opparbeiding av offentlig vei, vann og avløp frem til utbyggingseiendommen. I samsvar med opparbeidelsesplikten kan kommunen pålegge utbygger å opparbeide veien og hovedvann- og avløpsledninger langs hele utbyggingseiendommen. Veien må komme frem av plankartet. Dette kravet gjelder ikke for vann- og avløpsledninger. Ledningen kan imidlertid komme frem av plankartet som infrastrukturtrase i kommuneplanens arealdel og som eget formål i reguleringsplan i henhold til §12-5 nr. 2.³⁹ Loven oppstiller klare rammer for hva som kan kreves opparbeidet, men det stilles ikke krav om forholdsmessighet for tiltakene som er omfattet av opparbeidelsesplikten.⁴⁰

Merverdiavgift på offentlig infrastruktur

Merverdiavgiften på 25% utgjør 20% av byggekostnadene til offentlig infrastruktur. Merverdiavgift kan etter omstendighetene unngås som kostnad. Både for kommunen og for utbyggere er det sentralt å hensynta merverdiavgiftsregelverket når utbyggingsavtalene utformes. I denne sammenheng er det et skille mellom prosjekter der utbyggeren skal bidra gjennom betaling av et kontantbidrag (anleggsbidragsmodellen) og prosjekter hvor utbyggeren skal bidra med realytelser (justeringsmodellen).

Der utbyggers ytelse etter utbyggingsavtalen er et rent kontantbidrag (anleggsbidrag) er det kommunen som står som byggherre for infrastrukturen og avtalepart med entreprenøren. Kommunen kan gjøre fradrag eller kreve kompensasjon for inngående merverdiavgift på fakturaene fra entreprenøren, og derigjennom få løftet av merverdiavgiften.⁴¹

Der de private utbyggerne skal bidra med realytelser er det utbygger som er byggherre for og løpende finansierer infrastrukturen, for deretter å overdra den til kommunen vederlagsfritt ved ferdigstillelse. Dersom kommunen og den private utbyggeren inngår et samarbeid om merverdiavgiftsbehandlingen gjennom den såkalte justeringsmodellen, er det imidlertid mulig å få løftet av merverdiavgiften. Det er to varianter av justeringsmodellen som praktiseres, avhengig av om den private utbyggeren har rett til fradrag for merverdiavgift eller ikke.⁴² Disse kalles hhv. justeringsplikt og justeringsrett.

³⁸ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 66

³⁹ Høringsnotat Kommunal- og regionaldepartementet, 2021 s. 95

⁴⁰ Høringsnotat Kommunal- og regionaldepartementet, 2021 s. 96.

⁴¹ Høringsnotat Kommunal- og regionaldepartementet, s. 98

⁴² Høringsnotat Kommunal- og regionaldepartementet, 2021 s. 99

5.1.2 KOMMUNESTYRETS VEDTAK

Problemstilling 2 omfatter også spørsmålet om inngåtte utbyggingsavtaler er i tråd med vedtak fattet av kommunestyret. Kommunestyret fattet et vedtak om bruk av utbyggingsavtaler i 2013. Deretter ble en bestemmelse om utbyggingsavtaler tatt inn i kommuneplanens arealdel.

2.2 Utbyggingsavtale

Bestemmelser (PBL § 11-9, nr. 2)

Retningslinjer for bruk av utbyggingsavtaler, godkjent av Kommunestyret 19.02.2013 i sak 16/13 skal gjelde ved inngåelse av utbyggingsavtaler. Utbyggingsavtaler kan nyttes i hele Etnedal kommune i de tilfeller en utbygging alene eller sammen med andre utbygginger i samme område gir konsekvenser for kommunale investeringer i tekniske anlegg (veg/parkeringsanlegg, vann, avløp, grønnstruktur, felles uterom, gang/sykkelveg, tur/skiløyper, mv.).

I retningslinjene framgår bl.a.:

«3. Hovedprinsipp for kostnadsdeling ved utbygging av intern og ekstern teknisk infrastruktur (vei, parkering, vann og avløp, energi, mv.):

Utbygger må stille bankgaranti for sin del av kalkulert kostnad av de anleggene som er avtalt med Etnedal kommune for å sikre trygghet for ferdigstilling.

I områder som skal tilkobles kommunalt vann- og avløpsnett må utbygger stille garanti for anleggstilskudd i samsvar med utbyggingsavtale. Anleggstilskuddet skal stå i forhold til den belastningen som utbygger medfører på kommunale anlegg. Det skal tas hensyn til innbetalt anleggstilskudd ved fastsetting av tilkoblingsavgifter fra disse områdene.»

Kommunen har også truffet vedtak om ekstrabevilgning for overføringsledning til Ølsjølia og VA-nett knyttet til Synnfjellfoten II. Det vises til kapittel 3.

5.1.3 ULØVFESTEDE REGLER

Som nevnt foran er utbyggingsavtaler en hybrid mellom et offentligrettslig og et privatrettslig system. Det framgår av forarbeidene at avtalene må holde seg innenfor de ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk. Dette er ulovfestede regler knyttet til utøvelse av offentlig myndighet. Det går samtidig fram av forarbeidene at lovreglene inntatt i pbl. § 17-3 er strengere enn de ulovfestede reglene, og at det dermed er lite rom for en selvstendig vurdering av det som kalles «myndighetsmisbrukslæren». Bygningslovutvalget la til grunn at⁴³:

«Kommunens handlefrihet er begrenset av de ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk». Videre står det: «(..)Lovens materielle skranker for hva utbyggingsavtaler kan inneholde er imidlertid vesentlig snevrere enn det som rammes av de ulovfestede regler om myndighetsmisbruk. Som eksempel nevnes at vilkåret «nødvendig for gjennomføringen av planvedtak», er langt snevrere enn normen utenforliggende

⁴³ NOU: 2003:24 s. 172

hensyn. Likeledes er kravet til forholdsmessighet mellom det utbygger påtar seg og utbyggingen strengere enn det ulovfestede kriteriet sterkt urimelig resultat».

Ut fra dette vil ulovfestede regler ha liten selvstendig betydning utover kravene som framgår av § 17-3. Det som i noen tilfeller omtales som «likebehandling», er i jusen et krav om at det ikke skal være usaklig forskjellsbehandling. Den rettslige avgrensning for om forskjellsbehandlingen må være saklig, vil være at begrunnelsen for å forskjellsbehandle like tilfeller må ligge innenfor lovens formål på en eller annen måte. I forarbeidene til reglene om utbyggingsavtaler står det om EMK og forbud mot forskjellsbehandling: «*Avgjørende for om det foreligger krenkende forskjellsbehandling er om det er personer som er behandlet ulikt selv om de er i sammenlignbar situasjon, og om forskjellsbehandlingen har en objektiv og rimelig forklaring. Ulik behandling må ikke bare ha et legitimt formål for å være tillatt; det må også være rimelig forholdsmessighet mellom de midler som benyttes og det formål som skal realiseres*».⁴⁴

Følgende kriterier er utledet for å undersøke om kommunens bruk av anleggsbidrag og garantier er i tråd med plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd, kommunestyrets vedtak og forutsetninger samt ulovfestede regler:

1. Om tiltak som besørges eller bekostes av utbygger er nødvendig og står i et rimelig forhold til utbyggingens art og kommunens bidrag og forpliktelser?
2. Om utbyggingsavtalene er i tråd med kommunestyrets vedtak og forutsetninger?
3. Om det er forskjeller mellom avtalene som framstår som usaklige?

5.2 FAKTA

Nedenfor går vi igjennom det som framgår av avtalene knyttet til utbyggernes og kommunens plikter etter avtalene.

5.2.1 UTBYGGERS VS. KOMMUNENS KOSTNADER

5.2.1.1 Utbyggernes kostnader og bidrag

Utbyggernes kostnader og bidrag til den offentlige infrastrukturen framgår av oversikten foran. I hovedsak er det gjort slik:

Anleggsbidrag

Anleggsbidraget er i utgangspunktet kr 55 000 pr tomt knyttet til framføring av hovedledningen. I avtalene der utbygger skal bidra med å framføre ledninger til nye tomter innenfor reguleringsområdet, er det ikke andre anleggsbidrag. Der kommunen skal framføre ledninger innenfor reguleringsområdet, er det i tillegg til bidraget til hovedledningen, også iberegnet et økonomisk bidrag til overføringsledning og framføring av ledningsnett inne på området.

⁴⁴ NOU 2003:24 side 50

Der kommunen bygger ut overføringsledning fra hovedledning til tilkoblingspunkt for område, er det i tillegg til bidraget til hovedledningen, også iberegnet et økonomisk bidrag til overføringsledning. Anleggsbidraget på de ulike områdene varierer fra kr. 55 000 til 330 000 pr tomt.

Sikkerhet

Avtalene med utbyggerne på Ølsjølia og Feplassen innebærer at utbygger skal stille bankgaranti for betalingsplikten fram til oppgjørstidspunktet. Betalingsplikten er i disse avtalene knyttet til anleggsbidraget (hhv kr. 55 000 og kr. 62 000) der siste frist for betaling er fem år fra signering av avtalen.

Avtalene på Synnfjellfoten II er noe ulike. I avtalen der bare utbygger er part skal utbygger stille bankgaranti på 1.000.000 kr som sikkerhet for anleggsbidraget. I avtalen der både utbygger og grunneier er parter skal utbygger stille bankgaranti på kr 5.000.000 kr, og grunneier skal stille sikkerhet i form av at kommunen har pant i usolgte tomter. Hvis ikke alle tomtene er solgt innen 12 år skal et beløp på inntil 2.000.000 kr innbetales til kommunen.

I spørreundersøkelsen opplyser utbyggerne at de ble kjent med kommunens kostnader knyttet til den offentlige infrastrukturen gjennom de presentasjoner kommunen hadde på forhandlingsstadiet for utbyggingsavtalene. To av utbyggerne uttalte at det i starten var vanskelig å få en god forståelse av kommunens beregninger av kostnadene, da det ble presentert forskjellige tall på de ulike fellesmøtene. Disse to utbyggerne synes det var uklart hva kommunen definerte som offentlig infrastruktur og overføringsledninger i områdene. Videre mente de at størrelsen på anleggsbidraget, modell samt bankgaranti for anleggsbidraget var et absolutt krav fra kommunen for utbyggingsavtale.

5.2.1.2 Kommunens bidrag

Kommunen bidrar med hovedledning, overføringsledning og legger til rette for bredbånd.

På Synnfjellfoten II har kommunen bygget all infrastruktur på området, og får igjen kostnadene for dette av utbyggerne.

Både på Ølsjølia og Synnfjellfoten II bygger kommunen overføringsledning, samleledninger og stikkpunkter inn til tomtegrenser på eksisterende hytter.

Alle utbyggerne er tilbudt 85% momsutlegg. Kommunen beholder 15% for å dekke administrasjonsutgifter.

Kommunen har lagt fram denne oversikten:

Den samlede kostnaden for den offentlige infrastrukturen på områdene er beregnet til kr. 77 480 000,-. For å dekke inn sine kostnader til bygging av infrastrukturen har kommunen gjort en vurdering av hvor mye de skal få igjen gjennom anleggsbidrag og avgifter på hver ubebygde/bebygde tomt i hvert område. Resultatet er at kommunen vil sitte igjen med et underskudd på kr. 2 942 000,-. Underdekningen vil bli finansiert ved årsgebyrer.

Finansiering totalutbygging Lenningen		
Total investering		77 480 000
Feplassen:		
Anl.bidrag/refusjon	-2 108 000	
Tilkopl. avg. nye hytter	-3 400 000	
Tilkopl. avg. eksist. hytter	0	-5 508 000
Ølsjølia:		
Anl.bidrag/refusjon	-8 415 000	
Tilkopl. avg. nye hytter	-15 300 000	
Tilkopl. avg. eksist. hytter	-3 600 000	-27 315 000
Regla: (avtale ikke signert)		
Anl.bidrag/refusjon	-3 120 000	
Tilkopl. avg. nye hytter	-4 800 000	
Tilkopl. avg. eksist. hytter	0	-7 920 000
Synnfjellfoten II		
Anl.bidrag/refusjon	-21 995 000	
Tilkopl. avg. nye hytter	-6 800 000	
Tilkopl. avg. eksist. hytter	-5 000 000	-33 795 000
Netto, ikke finansiert		2 942 000

Investeringer Etnedal kommune:

Hovedledning vann og avløp	29 200 000
Oppdimensjonering renseanlegg	12 600 000
Feplassen, tillegg	507 000
Overføringsledning Ølsjølia	9 693 000
Synnfjellfoten II	25 000 000
Regla	480 000
Sum antatt investering hovedledning eks. mva	77 480 000

5.2.2 KOMMUNENS VEDTAK OG UTBYGGINGSAVTALER

De vedtakene som er aktuelle å vurdere utbyggingsavtalene opp mot, er forutsigbarhetsvedtaket og andre vedtak kommunestyret har fattet som er tilknyttet utbyggingen. Det framkommer av kommunens forutsigbarhetsvedtak at utbygger må stille bankgaranti for sin del av kalkulert kostnad av de anleggene som er avtalt med Etnedal kommune for å sikre trygghet for ferdigstillelsen. I områder som skal tilkobles kommunalt vann- og avløpsnett må utbygger stille garanti for anleggsbidrag i samsvar med utbyggingsavtale. Anleggsbidraget skal stå i forhold til den belastningen som utbyggingen medfører på kommunalt anlegg. Det framgår ikke av forutsigbarhetsvedtaket at kommunen skal bruke en bestemt modell i utbyggingsavtalene.

Vedtakene kommunen har fattet, og de enkelte utbyggingsavtaler er presentert i kapittel 3, og gjengis ikke på nytt her.

5.3 REVISJONENS VURDERINGER

5.3.1 ER TILTAK SOM BESØRGES ELLER BEKOSTES AV UTBYGGER NØDVENDIG OG STÅR I ET RIMELIG FORHOLD TIL UTBYGGINGENS ART OG KOMMUNENS BIDRAG OG FORPLIKTELSER?

Revisjonen vil her vurdere hvorvidt vilkårene i loven er hensyntatt i utbyggingsavtalene. Vi skal se på systemet og vil ikke gjøre konkrete vurderinger av de enkeltes innsats og kostnader. Dette er i stor grad basert på skjønn. Revisjonen legger heller ikke opp til å gå inn i regnskap for å etterse utgifter.

En utfordring med bruk av utbyggingskostnader etter lovreguleringen er fortsatt at mange kommuner forventer at utbygger finansierer det meste av all offentlig infrastruktur som utbyggingen av planområdet krever. Utbyggingsavtaler kan gi bidrag til ulike tiltak, men det er forutsatt at kommunen også bidrar.

Tiltakene som skal utføres eller bekostes av utbyggerne er knyttet til vann- og avløp. Dette er nødvendige tiltak knyttet til hvert enkelt område. Tiltaket avhjelper skadevirkninger knyttet til miljøet som følge av den konkrete utbyggingen. Tiltaket sikrer også vannkvalitet og sikkerhet. Utbyggerne skal selge tomter og får fortjeneste av dette.

Størrelsen på anleggsbidraget knyttet til bygging av hovedvannledningen er likt pr tomt i de ulike områdene. Det innebærer at jo flere tomter jo høyere er kostnaden for den enkelte utbygger.

Etter revisjonens vurdering innebærer dette at avtalene er nødvendige, og står i et rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføring av planen og forpliktelser etter avtalen.

Vår vurdering er også at utbyggingsavtalene er i tråd med forutsigbarhetsvedtaket.

5.3.2 ANDRE VEDTAK FATTET AV KOMMUNESTYRET

Revisjonen mener at utbyggingsavtalene både geografisk og innholdsmessig er i tråd med forutsigbarhetsvedtaket. Det framgår av dette vedtaket at der kommunen forutsetter tilkobling til kommunalt vann- og avløpsnett må utbygger stille garanti for anleggsbidraget i samsvar med utbyggingsavtalen, og det er gitt føringer om forholdsmessighet. Vår vurdering er at dette er fulgt opp i utbyggingsavtalene.

Problemstillingen omfatter også om andre vedtak fattet av kommunestyret er overholdt. Vi oppfatter at vedtakene som er aktuelle her er kommunestyrets vedtak om bevilgning av 10,2 millioner kroner til dekning av kostnader til bygging av overføringsledning på Ølsjølia, og vedtak om bevilgning av 25 millioner kroner til investering av VA-nett til Synnfjellfoten II.

Kommunestyrets vedtak om ekstrabevilgning til dekning av kommunens kostnader til bygging av infrastrukturen til Ølsjølia ble gjort etter at utbyggingsavtalene på området var vedtatt av kommunestyret.

Utgangspunktet for utbyggingen var at kommunen skulle bygge hovedledning, og at overføringsledninger til det enkelte område skulle bygges og finansieres av den enkelte grunneier. Med grunnlag i forhandlinger med utbygger valgte kommunen å inngå utbyggingsavtale og ta hele investeringen på felles overføringsledning til Ølsjølia uten kostnadsrefusjon.

Ekstrabevilgningen til dekning av kommunens kostnader til bygging av VA-anlegg på Synnfjellfoten II er en samlet sum for overføringsledning, pumpestasjoner, samleledninger og internt ledningsnett.

Revisjonen vurderer at det ville vært en fordel om kostnadene til ledningsnett utover hovedledningen for vann og avløp var avklart før utbyggingsavtalene i de nevnte områdene ble vedtatt i kommunestyret. Det kan være vanskelig for kommunestyret å se hva innholdet i utbyggingsavtalene innebærer for kommunen økonomisk. Når saken om tilleggsbevilgning til overføringsledningen og bygging av VA-nett kommer opp i ettertid, vil det kunne gjøre at kommunestyret opplever at de er «bundet» på grunn av de tidligere vedtakene.

Kommunestyrets vedtak er fulgt opp, så kommentaren er knyttet til at kommunestyret kan oppleve å ha bundet seg ved vedtak av utbyggingsavtaler som ble behandlet før saken om tilleggsbevilgning.

5.3.3 HVA SKYLDES ULIKHETENE I AVTALENE?

Det er frivillig både for kommunen og for utbygger å inngå avtale. Dersom en av partene av ulike hensyn ikke ønsker å inngå avtale, må den andre parten forholde seg til dette. Motsatt vil det kunne være viktig å forsøke å få til en avtale, og dette kan gjøre at den ene parten finner å ville strekke seg. Ulike utbyggere vil kunne vurdere dette forskjellig.

Konjunktorene i markedene kan endre seg over tid. Det som en part finner hensiktsmessig og ønskelig på et tidspunkt, vurdert ut fra risiko for fortjeneste og tap, kan endres over tid. Normalt vil dette ikke gi grunnlag for å endre avtalen. Partene må kunne forholde seg til en avtale som er inngått på lovlig måte.

Det skal være reelle forhandlinger. Det er sannsynlig at ulike forslag og muligheter diskuteres i løpet av en forhandling, og at det er helheten som er avgjørende for om partene ønsker å inngå en avtale. Slik revisjonen ser det er det de inngåtte avtalene som må vurderes, og ikke innspill eller forslag som har vært diskutert i prosessen.

Lovreglene skal bidra til at den enkelte utbygger får nødvendig informasjon til å kunne gjøre vurderinger av om han selv vil inngå avtale med kommunen. Utbyggernes forventninger til hva andre parter eller kommunen finner hensiktsmessig å gå med på i andre områder, må være at avtalene er i tråd med gjeldende lovregler for utbyggingsavtaler, kommunens egne planer og vedtak, og forutsigbarhetsvedtaket. Men som nevnt foran er heller ikke forutsigbarhetsvedtaket bindende for kommunen.

Åpenheten i prosessen er ivaretatt av lovgiver ved at det skal kunngjøres at det er startet forhandlinger om utbyggingsavtaler, at forslaget til de konkrete utbyggingsavtalene skal ligge ute til offentlig ettersyn i 30 dager og at vedtatte utbyggingsavtaler skal kunngjøres.

Plan- og bygningsloven åpner for ulike modeller. Revisjonen har ikke funnet rettskilder som gir grunnlag for å mene at kommunen må bruke samme modell (anleggsmodell eller justeringsmodell) overfor ulike utbyggere. Loven åpner for at begge modellene er lovlige dersom kommunen holder seg innenfor vilkårene som framgår av § 17-3.

Vi ser at det i juridisk teori omtales at det kan være ønskelig at prosesser samkjøres, og at dette vil kunne føre til bedre fordeling av kostnader. Det framgår likevel at dette er vanskelig å få til i praksis. Departementet arbeider med å utforme nye regler som skal gjøre dette lettere å praktisere, men disse er pr i dag ikke vedtatt. Revisjonen ser at kommunen har forsøkt å samkjøre prosessene på et tidlig stadium, men at dette ikke lot seg gjøre i praksis.

Når det gjelder ulikhetene knyttet til anleggsbidrag skyldes dette hvor store kostnader kommunen har med å tilrettelegge for at tomter skal bygges ut på de ulike områdene. I bunn ligger et anleggsbidrag på kr 55 000,- pr tomt som skal dekke hovedledningen, men utover dette «speiler» størrelsen på anleggsbidraget kommunens utgifter. Vi oppfatter at tidspunktet for når anleggsbidraget skal betales blant annet er avhengig av størrelsen på anleggsbidraget på den enkelte tomt og hvor mange tomter som skal bygges ut. Enkelte avtaler innebærer at det skal betales anleggsbidrag etter hvert som tomtene bygges ut. Dette innebærer at kommunen kan få anleggsbidraget innbetalt suksessivt. Kommunen vil da kunne få noe midler raskt og noe vil komme senere. Andre utbyggere kan ha ønsket å betale anleggsbidraget for tomtene samlet, og det synes da naturlig at innbetalingsfristen «speiler» dette.

Når det gjelder sikkerhetsstillelse er det ulikheter blant annet med tanke på partsforholdet. I avtalen på Synnfjellfoten II med Oppland Bygg & Anlegg AS og grunneier, er det tatt inn punkter som innebærer at både utbygger og grunneier skal stille sikkerhet.

Revisjonen kan ikke gå inn på de enkelte forhold hver for seg, men mener at ulikhetene i avtalene synes å ha en objektiv og rimelig forklaring. Så langt revisjonen kan se er det ikke tatt utenforliggende hensyn.

6 HVILKE SYSTEMER HAR KOMMUNEN FOR Å SIKRE ETTERLEVELSE AV LOVKRAV OG HÅNDHEVELSE AV AVTALER?

Kilder her er knyttet til internkontroll. Kommunedirektøren har ansvar for å ha «orden i eget hus», dvs. god internkontroll. I kommuneloven framgår dette av § 25

6.1 REVISJONSKRITERIER

§ 25-1. Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

I denne sammenheng er det b og c som er mest aktuelt. Kommunedirektøren må ha rutiner og prosedyrer som gjør at vedkommende både kan undersøke at kommune følger opp sine forpliktelser etter lov og avtale, og at de som de samhandler med følger opp sine forpliktelser.

Første ledd tydeliggjør at internkontroll er et ledelsesansvar. Andre ledd sier at internkontrollen skal være *systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold*. Bestemmelsen sier også noe om hvilket omfang internkontrollen skal ha og hvordan internkontrollen skal innrettes. Tredje ledd inneholder en oppstilling av mer konkrete krav til internkontrollen. Disse kravene handler om å utarbeide beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, nødvendige rutiner og prosedyrer, avvikshåndtering osv.

Kommuneloven § 25-2 stiller krav om at kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

6.1.1.1 KS «Orden i eget hus»

KS utarbeidet i 2020 veilederen «Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll».⁴⁵ Veilederen har en praktisk tilnærming, og gir råd om konkrete fremgangsmåter for kommuner som ønsker å forbedre sin internkontroll. Blant annet framgår det at det bør være koblinger mellom internkontroll og virksomhetsstyring, og at internkontrollen bør være tilstrekkelig systematisk, formalisert og dokumentert.

Det er opp til kommunedirektøren å avgjøre hva som er nødvendig å dokumentere, men rutiner og prosedyrer, risikoanalyser, iverksatte tiltak, avvikshåndtering og oppgave- og ansvarsforhold bør dokumenteres.

Nødvendige rutiner og prosedyrer

Kommuneloven oppstiller et krav om å ha nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regeletterlevelse i kommunen. Hvilke og hvor mange rutiner som trengs for de ulike områdene må vurderes konkret.

Vurdering av risiko

KS skriver at det bør utarbeides en felles metode for vurdering av risiko, og at det bør være ensartede maler, kriterier og skalaer. Som en del av dette bør kommunen prioritere å lage et enkelt skjema for å kartlegge risiko og identifisere de områdene det er viktigst å gripe fatt i.

⁴⁵ <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-08092020.pdf>

Håndtering av avvik

KS påpeker i veilederen at merverdien av styrket internkontroll først oppstår når avvikstilfellene enkeltvis og aggregert benyttes til læring og utvikling, altså til et systematisk forbedringsarbeid. Systematisk håndtering av avvik skal føre til at brudd på lover, forskrifter, prosedyrer og rutiner blir registrert. Dette gir grunnlag for læring og utvikling som kan føre til lavere risiko for at det samme skjer igjen. Rapportering er en sentral del av den sektorovergripende internkontrollen, og det bør avklares hvordan rapportering på internkontrollen skal skje, herunder rapportering av avvik.

Revisjonen har utledet dette kriteriet for å undersøke hvilke systemer kommunen har for å sikre etterlevelse av lovkrav og håndhevelse av avtaler:

Kommunen må ha rutiner for å påse at utbyggerne og kommunen overholder sine forpliktelser.

6.2 FAKTA

Dette dreier seg om hvilke systemer kommunen har for å sikre at lover etterleves og avtaler følges opp på dette området.

I forbindelse med gjennomføring av utbyggingsprosjekter har kommunen en styringsgruppe som har møter hver 14. dag. På møtene deltar kommunedirektør, kommunalsjef plan og teknisk og VA-ansvarlig. I tillegg er det løpende oppfølging på sakene opp mot kommunedirektør. Kommunalsjef plan og teknisk får informasjon om alle nye byggetillatelser og sjekker dette opp mot anleggsbidrag.

Overordnet internkontroll skjer gjennom ulike rapporteringer til kommunedirektør. Kommunen har ikke noe system utover ordinær oppfølging og rapportering på dette området.

I tillegg opplyses det at kommunedirektøren får rapporteringer om status i tertial- og årsrapportering. Kommunestyret og formannskapet blir muntlig orientert ved behov. Det blir videre opplyst at formannskapet mottok et notat fra kommunen på slutten av 2023 som beskriver status i de ulike utbyggingsavtalene. Aktiviteten på byggevirkksomheten har gått ned og dette har ført til færre henvendelser til kommunen på dette området.

Når det gjelder avvik fra avtalene har vi fått opplyst at på Synnfjellfoten II har ikke Oppland Bygg & Anlegg AS stilt bankgaranti. Kommunen stanset derfor en del av byggingen på området. Kommunen har godtatt en løsning hvor utbygger kontakter kommunen når de skal bygge en hytte, og at utbygger betaler anleggsbidrag og tilkoblingsavgift før byggetillatelse innvilges.

Kommunalsjefen opplyser at kommunestyret har blitt informert og orientert om utbyggingsavtalene og bevilgninger gjennom behandling av sakene i kommunestyremøter.

Det kommer frem av spørreundersøkelsen at utbyggerne har tatt kontakt med kommunen ved behov for avklaringer rundt utbyggingsavtalene. Det er utbyggere som ikke har oppfylt alle kravene som følger av avtalen. Det er da tatt kontakt med kommunen for å drøfte ulike løsninger.

Videre opplyses det fra en av utbyggerne i undersøkelsen at kommunen har hatt løpende kontakt med utbyggerens entreprenører. Med unntak av kvalitetssikring av anleggene har ikke kommunen etterspurt noe fra utbygger.

To utbyggere opplever at kommunen oppfylder sine forpliktelser etter utbyggingsavtalen. Kommunen anses som ryddige, tydelige og med god kontroll. De øvrige to utbyggerne mener at kommunen ikke har oppfylt sine forpliktelser om likebehandling og transparente forhandlinger, og at dette har ført til en forskjellsbehandling blant utbyggerne.

6.3 REVISJONENS VURDERINGER

Kommunalsjefen har løpende oppfølging av saker og orienterer kommunedirektøren. Kommunedirektøren deltar også i jevnlig styringsgruppemøter ifm. utbyggingsprosjekter, og får informasjon gjennom tertial- og årsrapportering.

Revisjonen har fått opplyst at kommunalsjefen følger med på nye byggetillatelser og sjekker disse opp mot anleggsbidrag. Kommunens prosjektleder/VA-ansvarlig har faste møtepunkt/byggmøter med utførende entreprenør, i tråd med utbyggingsavtalen. Kommunen har opplyst at de ikke har andre systemer for oppfølging.

Kommunen har fanget opp at en utbygger ikke har skaffet bankgaranti. Revisjonen har ikke informasjon om hvordan og når kommunen fikk kjennskap til dette.

Slik revisjonen ser det er det noe sårbart at gjennomføring av lovkrav og avtaler er basert på enkeltpersoners utførelse av oppgavene uten at dette har grunnlag i et system som beskriver oppgavene som skal utføres, og når de skal utføres, for å tilfredsstille kravene i lov og avtaler. Kontrolltiltak som er iverksatt kan være tiltak som fungerer godt i et tjenesteperspektiv, men som likevel ikke er tilstrekkelige for kommunedirektørens ivaretagelse av sitt helhetsansvar.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse. Etnedal er en liten kommune, og bør gjøre en risikovurdering knyttet til arbeidet og oppfølgingen av utbyggingsavtaler. Revisjonen mener at kommunen bør ha et system for å sikre etterlevelse av lovkrav og håndhevelse av avtaler slik at kommunedirektøren får kunnskap om viktige enkelthendelser eller avvik av betydning.

Når utbyggingsavtaler ikke gjennomføres som avtalt er det viktig at kommunen følger opp slik at partenes forpliktelser etter avtalen ivaretas. Det anbefales at kommunen har et system for å følge opp avvik og overtredelser på dette området.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 KONKLUSJONER

7.1.1 PROBLEMSTILLING 1 – ER KOMMUNENS SAKSBEHANDLING AV UTBYGGINGSAVTALER I SAMSVAR MED PLAN- OG BYGNINGSLOVEN?

Revisjonen mener at kommunens saksbehandling er i samsvar med loven. Vi har sett på krav som følger av pbl. § 17-2 og § 17-4 og mener disse er oppfylt. I veilederen til utbyggingsavtaler fra 2006 er det anbefalt at kunngjøringer skjer i en avis som leses i det aktuelle området. Dette har ikke kommunen gjort.

7.1.2 PROBLEMSTILLING 2 - ER KOMMUNENS BRUK AV ANLEGSBIDRAG OG GARANTIER I TRÅD MED PLAN- OG BYGNINGSLOVEN § 17-3 TREDJE LEDD, KOMMUNESTYRETS VEDTAK OG FORUTSETNINGER SAMT ULOVFESTEDE REGLER?

Revisjonen mener at kommunens praksis er i tråd med pbl. § 17-3 tredje ledd. Vi understreker at revisjonen har sett dette på systemnivå, og ikke vurdert detaljer i den enkelte sak.

Vi begrunner dette med at så langt vi har klart å bringe på det rene, kan både anleggsbidragsmodellen og justeringsmodellen benyttes slik kommunen har gjort. Vi har ikke funnet rettskilder som tilsier at dersom kommunen inngår en avtale etter anleggsbidragsmodellen med en utbygger, så kan den ikke inngå avtale etter justeringsmodellen med en annen utbygger.

Det er i begge tilfellene et krav om at de ulike avtalene er i tråd med pbl. § 17-3. Så langt revisjonen kan gå inn i dette, mener vi at avtalene er i samsvar med denne bestemmelsen.

Revisjonen mener også at kommunestyrets vedtak og forutsetninger er fulgt. Vi oppfatter at kommunestyrets intensjon om at Lenningen skal være et satsingsområde for hyttebygging er ivaretatt gjennom utbyggingsavtalene, som er et virkemiddel for å gjennomføre planen. Det er ingen plikt for utbyggere og grunneiere å inngå utbyggingsavtaler. Kommunestyret bør derfor være klar over at det kan være ulike vurderinger knyttet til om det er ønskelig med en slik avtale og i tilfelle på hvilke vilkår. Administrasjonen har, slik revisjonen ser det, forsøkt å bidra til at området bygges ut i tråd med kommunestyrets vedtak, og i tråd med forutsigbarhetsvedtaket og andre planer og vedtak.

Kommunestyret har hatt til behandling saker om behov for ekstra bevilgninger for å bidra til utbyggingen i området. Revisjonen antar det ville vært en fordel for kommunestyret å ha en helhetlig oversikt over hvilke totale kostnader utbyggingen ville få for kommunen på et så tidlig tidspunkt som mulig i prosessen. Det er påregnelig

at kommunen må bidra med dekning av kostnader til offentlig infrastruktur for gjennomføringen av planen. Det skal være forholdsmessighet mellom det utbyggerne skal bidra med og det kommunen bidrar med.

Det blir opp til kommunestyret å treffe de vedtak det mener er fornuftig for videre utbygging av området dersom forutsetningene endrer seg etter hvert som det blir avklart hva utbyggerne vil være med på.

Kommunens forutsigbarhetsvedtak innebærer at utbygger må stille bankgaranti for sin del av kalkulert kostnad av de anleggene som er avtalt med Etnedal kommune. Dette er ivarettatt i utbyggingsavtalene. I ett tilfelle, hvor utbygger ikke kunne stille garanti, medførte dette at kommunen stanset videre bygging av ledningsnett. Partene kom fram til en løsning som bidrar til å oppfylle kommunestyrets intensjon om utbygging og samtidig sikre midler til kommunen.

Revisjonen oppfatter at ulikhetene i avtalene er begrunnet i konkrete forhold som er relevante i sakene. Vi ser ikke at det er tatt utenforliggende hensyn ved inngåelsen av noen av avtalene, og heller ikke at det foreligger usaklig forskjellsbehandling med utgangspunkt i det som er undersøkt på systemnivå. Det skal være handlingsrom for ulike løsninger.

7.1.3 PROBLEMSTILLING 3 - HVILKE SYSTEMER HAR KOMMUNEN FOR Å SIKRE ETTERLEVELSE AV LOVKRAV OG HÅNDHEVELSE AV AVTALER?

Revisjonen mener at kommunen har et noe sårbart system for å sikre at lover etterleves og avtaler overholdes. Det er ikke nedfelt skriftlige rutiner, og det er heller ikke jevnlig gjennomgang som innebærer at avtalene gjennomgås på bestemte tidspunkter eller ved bestemte hendelser. Dette innebærer at dersom sentrale personer i kommunen ikke er til stede kan det være vanskelig for kommunen å vite hvordan kommunen følger opp slike saker.

Undersøkelsen viser at kommunen har fanget opp at en av utbyggerne ikke har stilt garanti ihht. til utbyggingsavtalen. Vi har ingen informasjon om det er tilfældigheter som gjorde at dette ble oppdaget eller om kommunens rutiner gjorde at det ble fanget opp. Uansett er det viktig å sikre at slike forhold blir avdekket ved å ha gode systemer for oppfølging.

7.2 ANBEFALINGER

- Revisjonen anbefaler at kommunen vurderer om kunngjøringer knyttet til utbyggingsavtaler er tilstrekkelig eller om det også bør kunngjøres i en avis som leses på stedet.
- Revisjonen anbefaler at kommunen lager skriftlige rutiner for å sikre oppfølging av utbyggingsavtaler. Rutinene bør både omfatte kommunens forpliktelser og utbyggerens forpliktelser og innrettes slik at viktige punkter fanges opp til rett tid og kan utføres uten å ha historikken knyttet til de ulike utbyggingsavtalene.

REFERANSER

Kommunale dokumenter:

- Kommuneplanens arealdel (bestemmelser og retningslinjer) 2019-2029, vedtatt den 21. november 2019.
- Kommuneplanens samfunnsdel (2016-2026)
- VA-plan for Lenningen, vedtatt av kommunestyret den 23. januar 2020
- Økonomiplan 2018-2021
- Årsmelding og regnskap for 2022

Øvrige dokumenter:

- Kommunal- og distriktsdepartementet, høringsnotat, «*Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om grunneierfinansiering av infrastruktur, utbyggingsavtaler mv.*», 2023
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, høringsnotat, «*Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv.*», 2021
- Kommunal- og regionaldepartementet, «*Veileder utbyggingsavtaler*», 2006
- Kommunal- og distriktsdepartementet, Ot.prp. nr. 22 (2004-2005), «*Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)*»
- KS, «*Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll*», 2020
- KS, Veileder til byggblankett for utbyggingsplaner, 29. november 2023
- NOU 2003:24, «*Mer effektiv bygningslovgivning*»
- O.J. Pedersen m.fl., «*Plan og bygningsrett*», 2018

Dommer:

- HR-2021-953-A

VEDLEGG 1 SPØRSMÅL I SPØRREUNDERSØKELSE

Følgende spørsmål ble stilt utbyggerne:

FØR UTBYGGINGSAVTALEN BLE INNGÅTT - FORHANDLINGSSTADIET

1. Hvordan oppstod kontakten med kommunen knyttet til mulig forhandling om utbyggingsavtale?
2. Hvem var med i forhandlingene?
3. Hvilken informasjon fikk du av kommunen ved oppstart av forhandlingene?
4. Hadde kommunen noen forutsetninger/krav i forhandlingen om utbyggingsavtale?
5. Hadde du som utbygger noen forutsetninger/krav i forhandlingen med kommunen?
6. Opplevde du at det var rom for forhandlinger om innholdet i utbyggingsavtalen?
7. Var det diskusjoner rundt kvaliteten/standarden på de vann- og avløpsanleggene?
Hvilke krav stilte kommunen til dette?
8. Ble du gjort kjent med kommunens kostnader til infrastrukturen?
Var det diskusjoner rundt anleggsbidrag, garantistillelse og justeringsretten?
9. Hvordan opplevde du prosessen med knyttet til offentlig ettersyn av forslaget til utbyggingsavtale og behandlingen i kommunestyret?

OPPFØLGING AV UTBYGGINGSAVTALEN

Utbyggingsavtalen stiller krav til begge parter.

10. Hvordan opplever du som utbygger at kommunen har oppfylt sine egne forpliktelser etter avtalen? Er det noen av kravene som kommunen ikke har oppfylt?
11. Har du som utbygger oppfylt alle kravene som følger av avtalen? Hvis ikke; hvilke er ikke oppfylt, - og hvorfor?
12. Hvordan har kontakten med kommunen vært mht. etterlevelse av dine forpliktelser? Hva er etterspurt av kommunen?

ANNET

13. Har du gitt innspill til andre utbyggingsavtaler i området?
14. Hvordan opplevde du kommunen som forhandlingspart?
15. Er det noen forhold i avtalen som du i ettertid ville endret?
16. Opplever du dine forpliktelser etter avtalen som nødvendige for utbyggingen av området, og at de er rimelige sett i forhold til utbyggingens art og omfang?

VEDLEGG 2

RETTSKILDER

For å gi et noe mer utfyllende bilde av rettskildene knyttet til pbl. § 17-3, går vi nedenfor litt mer detaljert inn på noen av disse.

Med uttrykket «*besørge eller helt eller delvis bekoste*» gir bestemmelsen partene anledning til å bestemme om utbygger skal sørge for gjennomføringen selv, eller bidra økonomisk til kommunens gjennomføring av tiltaket. Bestemmelsen har særlig sammenheng med reglene om offentlige anskaffelser. I enkelte tilfeller vil det stride mot reglene om offentlige anskaffelser at en avtale pålegger utbygger å stå for gjennomføringen selv. «Besørge» dekker således også tilfellene der utbygger ivaretar anskaffelsesreglementet på kommunens vegne.⁴⁶

Hva som vil være tilstrekkelig sammenheng mellom tiltak og plan, vil bero på en tolkning av arealplanen. Det mest sentrale er at ytelsen må tjene interessene i utbyggingsområdet eller avhjelpe skadevirkninger eller ulemper av den konkrete utbyggingen.⁴⁷ Ettersom en utbyggingsavtale skal sikre gjennomføring av kommunal arealplan, betyr det at utbyggers bidrag objektivt sett må tjene formålene som den aktuelle arealplanen hviler på. At ytelsen må tjene interessene i utbyggingsområdet innebærer ikke at tiltaket må være eksklusivt til nytte for utbyggingsområdet. Det må imidlertid fylle et behov, både når det gjelder art og tilgjengelighet. Dette setter en begrensning for hva som kan avtales. Tiltak som etter sin art mangler all sammenheng med utbyggingsprosjektet, er klart ulovlige. Departementet legger videre til grunn at krav om tiltak som direkte følger av plan- og bygningsloven, forskrift eller planer i samsvar med loven, alltid vil oppfylle kravet til nødvendighet. Som eksempel nevnes opparbeidelse av infrastruktur i tråd med pbl. § 18-1.

Det at det må være en «*relevant og nær tilknytning*» innebærer at tiltaket må være funksjonelt og planfaglig nødvendig. Eksempler på slike tiltak er bredere vei, gang- og sykkelvei, fortau, lekeplass og bestemmelser om utbyggingstakt som er relatert til presset på infrastrukturen i området. Med «*planfaglig nødvendig*» menes at tiltaket etter en faglig vurdering er en forutsetning for at utbyggingsområdet skal ha tilfredsstillende utforming. Dette innebærer at tiltaket oppfyller krav og prinsipper for forsvarlig planlegging i henhold til gjeldende standarder.⁴⁸

Verken forarbeidene eller lovens ordlyd sier spesielt mye om geografisk avstand. Det avgjørende synes å være tiltakets funksjon for utbyggingen. Loven åpner for at tiltak utenfor planområdet kan inngå i utbyggingsavtaler. Men jo større avstanden er, dess større krav vil stilles til tiltakets funksjon for utbyggingsområdet.

Utredningen nevner også saklig sammenheng i forbindelse med myndighetsmisbrukslæren⁴⁹. Det skrives at: «*saklig sammenheng vil foreligge hvis pliktene bidrar til å fremme formålet med vedkommende tiltak, til å avvirke*

⁴⁶ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 65.

⁴⁷ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 65-66. og NOU 2003: 24 s. 171

⁴⁸ NOU 2003: 24 s. 171.

⁴⁹ Læren om myndighetsmisbruk har utviklet seg gjennom rettspraksis: Det anses som misbruk av skjønnsmyndighet dersom forvaltningen tar utenforliggende eller usaklige hensyn, dersom avgjørelsen er vilkårlig eller sterkt urimelig, eller dersom det har funnet sted usaklig forskjellsbehandling. Grensen mot utenforliggende hensyn innebærer blant annet et krav om saklig sammenheng mellom lovens formål og det som søkes oppnådd ved å gjøre bruk av den på en bestemt måte. Kravet om å unngå vilkårlighet knytter seg til både saksbehandlingen/avgjørelsesprosessen og skranken mot utenforliggende og usaklige hensyn. Rimelighetskriteriet innebærer bl.a. et krav om forholdsmessighet mellom det en vil oppnå og de midler som brukes.

skadevirkninger som en gitt tillatelse kan få, eller lette kontrollen med ordninger». Dersom ytelsen det er inngått avtale om fremmer formålet med planen eller motvirker eventuelle ulemper planen medfører, oppfylles kravet til saklighet ved at det ikke er tatt utenforliggende hensyn.⁵⁰

Forholdsmessighetsvurderingen

I tillegg til å være nødvendig, må tiltaket også være forholdsmessig. Det innebærer at tiltakene må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag. Formålet med dette er å sørge for balanserte avtaler. Utbygger skal ikke forpliktes til å gjennomføre eller bekoste mer enn det som er nødvendig og forholdsmessig i forhold til egen utbygging og kommunens bidrag som helhet.⁵¹

Kostnaden eller omfanget av tiltakene utbygger lovlig kan besørge må vurderes opp mot den konkrete utbyggingens art og omfang.⁵² Dette innebærer at den private ytelsen kan øke i størrelse i takt med utbyggingens omfang, og reduseres tilsvarende hvis utbyggingen er mindre. Loven fastsetter ingen nedre grense for et tiltaks størrelse som det kan inngås utbyggingsavtale om. Den setter kun en begrensning for størrelsen på bidrag til nødvendig infrastruktur som kan avtales lovlig etter kapittel 17.

Mulighetene til å kunne avtale gjennomføring av nødvendige infrastrukturtiltak som en arealplan krever, er noe av det som gjør utbyggingsavtalen til et godt virkemiddel, enten det er private, kommunen eller andre myndigheter som helt eller delvis skal bekoste tiltakene.

Forholdsmessighetsvilkåret kan ses i sammenheng med både den avtalerettslige og forvaltningsrettslige siden ved utbyggingsavtaler. Forarbeidene forutsetter at forholdsmessighetsvilkåret har en side til den ulovfestede normen om sterk urimelighet. Bygningslovutvalget legger til grunn at⁵³:

«Kommunens handlefrihet er begrenset av de ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk», og uttalte samtidig følgende: «(..)Lovens materielle skranker for hva utbyggingsavtaler kan inneholde er imidlertid vesentlig snevrere enn det som rammes av de ulovfestede regler om myndighetsmisbruk. Som eksempel nevnes at vilkåret «nødvendig for gjennomføringen av planvedtak», er langt snevrere enn normen utenforliggende hensyn. Likeledes er kravet til forholdsmessighet mellom det utbygger påtar seg og utbyggingen strengere enn det ulovfestede kriteriet sterkt urimelig resultat».

Utbyggingens art og omfang

Ordlyden i bestemmelsen om «*utbyggingens art*» refererer til formålet med utbyggingen og tilknyttede behov. Dette kan for eksempel være boliger eller ulike typer næringsbygg. Ulike utbygginger vil utløse ulike behov, og bidraget som kreves må stå i forhold til behovene som utløses. Det ville for eksempel vært unaturlig å pålegge en utbygging av kontorlokaler å finansiere byggingen av en lekeplass. At tiltaket må stå i rimelig forhold til utbyggingens omfang betyr at størrelsen på bidraget må være proporsjonal med størrelsen på tiltaket. Med andre ord, større utbygginger vil forventes å ha større bidrag sammenlignet med mindre utbygginger.

⁵⁰ NOU 2003: 24 s. 171 s. 154

⁵¹ Fra Asplan Viak s. 6

⁵² Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 66.

⁵³ NOU: 2003:24 s. 172

I forarbeidene kommer det fram om dette at *«størrelsen på den private ytelsen vil kunne øke med størrelsen på utbyggingen, og tilsvarende at rommet for å avtale private ytelser blir snevrere jo mindre utbygging det er snakk om»*.⁵⁴ Tiltak vil derfor i økende grad anses forholdsmessige i takt med størrelsen på utbyggingen. Ettersom også utbyggingens art er relevant for vurderingen, vil det videre være relevant hva slags type prosjekt det er snakk om.

Utgangspunktet for vurderingen er hvilke behov for infrastruktur den konkrete utbyggingen medfører.⁵⁵ Forarbeidene synes å forutsette at forholdsmessighetskravet innebærer at utbygger ikke kan pålegges å yte bidrag til tiltak i større grad enn kun det den konkrete utbyggingen medfører et behov for.

Det må i hvert tilfelle foretas en konkret vurdering av hvilke behov utbyggingen medfører. Dette kan gi grunnlag for vanskelige avveininger i praksis. Pedersen legger til grunn at forholdsmessighetsvurderingen i mange tilfeller må kunne baseres på *«skjønnsmessige anslag, eventuelt gjennomsnittsbetraktninger»*.⁵⁶

Det at forholdsmessighetsvurderingen skal foretas konkret, betyr at kommunen ikke kan fastsette generelle bidrag på forhånd. Et eksempel er sak SOM-2015-1194 for Sivilombudet. Her la Sivilombudet til grunn at Sandnes kommunes ordning med generelle anleggsbidrag fra alle utbyggingsprosjekter innbetalt til et felles fond ikke var i tråd med loven, ettersom ordningen ikke sikret at kommunen foretok en konkret forholdsmessighetsvurdering.

Fordi en skal ta utgangspunkt i de konkrete behovene som oppstår som følge av utbyggingen, vil vurderingen kunne overlappe noe med nødvendighetsvurderingen, fordi det også i nødvendighetsvurderingen har betydning om behovet for ytelsen oppstår som følge av utbyggingen.⁵⁷ Det heter i forarbeidene at *«Dette forholdsmessighetskravet vil kunne være delvis overlappende med nødvendighetskravet etter første punktum, men blir likevel framhevet spesielt. Som et eksempel på at både nødvendighetskravet og forholdsmessighetskravet kan slå inn, kan man tenke seg en boligutbygging der trafikken skal gå gjennom et etablert boligområde. Jo flere boenheter det er snakk om, desto mer nødvendig kan det være med tiltak mot trafikkstøy i det eksisterende boligområdet, og jo mer forholdsmessig vil et krav framstå for utbygger/grunneier»*.

Selv om vurderingene i nødvendighetsvurderingen og forholdsmessighetsvurderingen vil kunne overlappe hverandre, er utgangspunktet at vurderingstemaet i vilkårene om nødvendighet og forholdsmessighet er ulikt.

Kommunens bidrag

Her er bestemmelsens formål *«å sørge for balanserte avtaler»*.⁵⁸ Forarbeidene legger videre til grunn at det skilles mellom kommunens *«bidrag til gjennomføring av planen»* på den ene siden, og kommunens *«forpliktelser etter avtalen»* på den andre siden. På denne måten vil dette vurderingsmomentet forutsette at partenes ytelser måles opp mot hverandre, og videre at det må være en viss sammenheng mellom disse ytelsene.

⁵⁴ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 66

⁵⁵ NOU 2003:24 s. 171 og 172

⁵⁶ Pedersen (2018) s. 541

⁵⁷ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 66

⁵⁸ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 66

Når det gjelder kommunens bidrag til gjennomføring av planen, kommer det frem av forarbeidene at kommunen *«ved egen aktivitet kan øke rommet for grunneiers/utbyggers ytelser etter avtalen»*. Forarbeidene forutsetter at rammene for innholdet i avtalen vil være mindre dersom kommunens rolle begrenses til kun å vedta selve arealplanen:⁵⁹ *«Jo mer kommunene vil oppnå gjennom avtaler, desto mer må de legge inn av avtalerettslige forpliktelser (penger, eiendom, arbeid, tilrettelegging mv.) eller offentlige prioriteringer i tillegg til forvaltningsvedtaket. Dersom utbyggers nytte eller kommunens byrde ved avtalen ikke er mer enn f.eks. et ordinært reguleringsvedtak, må kommunens krav om motytelse begrenses til en ren forskuttering av det kommunale tiltaket. I tillegg til dette kommer det kommunen ensidig kan kreve i medhold av lov og generell forvaltningsrett»*. Det følger av dette at det ikke trenger å være en forutsetning at kommunen bidrar med mer enn kun godkjenning av planvedtaket. Da vil rammene for hva utbygger kan pålegges av forpliktelser være begrenset. Men rammene for utbyggingsavtalen kan utvides dersom kommunen *«for eksempel endrer egne investeringsplaner og forserer utbyggingen av kommunal infrastruktur til fordel for utbyggingsprosjektet»*.⁶⁰

Forarbeidene synes å legge til grunn at det er dette momentet som i særlig grad skal sikre at kommunen ikke utøver press for å sikre en omvelting av infrastrukturkostnader over på utbygger. Departementet legger følgende til grunn:⁶¹ *«Departementet foreslår en lovregel som ivaretar en viss grad av avtalefrihet, men som begrenser kommunenes mulighet til, gjennom urimelig press, å få til kostnadsfordeling av kommunale tiltak gjennom avtaler. Selv om praksis viser at dette ikke skjer i noen stor utstrekning, kan det likevel være behov for å begrense muligheten til å stille urimelige vilkår gjennom avtale. Dette kommer til uttrykk gjennom lovforslagets krav til forholdsmessighet eller gjensidighet/balanse. Kravet innebærer at de ytelser utbygger gir i avtalen må stå i forhold til kommunens forpliktelser etter avtalen og kommunens bidrag til gjennomføring av planen»*.

Med begrepet *«etter avtalen»* siktes det til rent privatrettslige ytelser fra kommunens side.⁶²

Pedersen påpeker at forholdsmessighetsvilkåret særlig vil kunne komme på spissen i de tilfeller hvor flere utbyggere har utbyggingsplaner i samme område.⁶³ I slike tilfeller vil gjerne den konkrete utbyggingen vanskelig kunne sies å skape hele behovet for infrastrukturtiltaket.⁶⁴ På denne måten vil særlig hensynet til likebehandling gjøre seg gjeldende. Denne problematikken er også drøftet av departementet⁶⁵: *«Forholdsmessighetskravet vil kunne innebære at kommunen i samarbeid med andre aktører (private/statlige) må ta en tilretteleggende rolle for å organisere samlet finansiering og gjennomføring av denne type «fellestiltak»*». Forholdsmessighetsvilkåret vil altså kunne tilsi at kommunen bør tilrettelegge for et samarbeid mellom utbyggere, særlig i tilfeller hvor det er snakk om større infrastrukturtiltak i et område med flere utbyggere. Det er tilfeller hvor andre utbyggere kunne «sitte på gjerdet» og avvente gjennomføring av utbyggingen inntil infrastrukturtiltaket er ferdig opparbeidet, ettersom inngåelse av utbyggingsavtaler er frivillig. Selv om forholdsmessighetsvilkåret kan tilsi at kommunen bør tilrettelegge for samarbeid mellom utbyggere, vil en slik løsning kunne være vanskelig å gjennomføre i praksis.

⁵⁹ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 7

⁶⁰ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 66

⁶¹ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 48

⁶² Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 66

⁶³ Pedersen (2018) s. 540

⁶⁴ Kommunal- og regionaldepartementet, Veileder utbyggingsavtaler, (2006) s. 18

⁶⁵ Kommunal- og regionaldepartementet, Veileder Utbyggingsavtaler, (2006) s. 19

I forholdsmessighetsvurderingen skal utbyggers kostnader videre vurderes opp mot «den belastningen den aktuelle utbyggingen påfører kommunen». Ifølge forarbeidene siktes det her til tilfeller hvor kommunen påføres en belastning uten å aktivt ta økonomisk del i selve utbyggingen.⁶⁶

Denne bestemmelsen setter visse grenser for hvilke forpliktelser en utbygger eller en grunneier kan påta seg gjennom en utbyggingsavtale. Avtalen må også holde seg innenfor rammene av de ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk, «*men § 17-3 trekker snevrere rammer enn det som følger av disse reglene.*»⁶⁷

I høringsnotatet fra kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2021, skriver departementet at «Domstolene har i svært begrenset grad behandlet lovens skranker om innholdet i utbyggingsavtaler». Revisjonen har ikke funnet særlig med saker etter dette, men i 2021 som i utgangspunktet gjelder rekkefølgekrav etter pbl. §12 –7 nr. 10, men der det framgår at den har overføringsverdi knyttet til § 17-3.

Mortensrudsaken

Dom i Mortensrudsaken ble avsagt i mai 2021. Dommen omhandler hvilken sammenheng det må være mellom rekkefølgekrav og en utbygging. For at kommunen skal kunne vedta rekkefølgebestemmelser må den ha hjemmel i plan- og bygningsloven. Et spørsmål da er om de konkrete rekkefølgebestemmelsene er underlagt forvaltningsskjønn eller om det er et spørsmål om lovtolkning. Dersom det er snakk om lovtolkning, må loven tolkes slik den ble gjort av Høyesterett i Mortensrudsaken. Saken gjaldt gyldigheten av rekkefølgekrav i reguleringsplan om opparbeidelse av turvei utenfor planområdet, og reiste særlig spørsmål om tolkningen av plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10.⁶⁸

Høyesterett kom ved dissens 3-2 frem til at Statsforvalterens vedtak var ugyldig fordi det var bygget på uriktig lovforståelse. De slo fast at adgangen til å vedta rekkefølgebestemmelser ikke alene begrenses av læren om myndighetsmisbruk, da § 12-7 nr. 10 inneholder egne skranker. Blant annet at rekkefølgekrav må dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen. I dette tilfellet mente flertallet at en oppgradering av turstien var et mer generelt behov som ikke hadde tilstrekkelig sammenheng med reguleringsplanen. Det betyr at nødvendighetsvurderingen ikke fullt ut er underlagt forvaltningens frie skjønn, og at den er gjenstand for prøving av domstolene. Flertallet tolket ordlyden i bestemmelsen slik at «*rekkefølgekrav kan bare stilles for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen. Det må være berettiget å kreve at tiltakene utføres i en bestemt rekkefølge*». Dette betyr ikke at utbyggingen i planområdet skal vurderes isolert. Ordlyden åpner for at den ses i sammenheng med bebyggelsen i området ellers, og det avgjørende er hvilke tiltak som samlet sett anses nødvendige før også den nye bebyggelsen tas i bruk.⁶⁹

Retten sa videre at § 12-7 nr. 10 må ses i sammenheng med § 17-3 tredje ledd om utbyggingsavtaler. Bestemmelser om utbyggingsavtaler kom ikke inn i plan- og bygningsloven før 2006. Ifølge forarbeidene var et av formålene å begrense kommunens mulighet til å presse frem urimelige avtalevilkår overfor utbyggere og grunneiere. Retten skriver at de samme hensynene gjør seg gjeldende også for rekkefølgekrav, i de tilfeller hvor

⁶⁶ Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 66

⁶⁷ O.J Pedersen s. 538

⁶⁸ HR-2021-953-A, avsnitt 2

⁶⁹ HR-2021-953-A (40)

kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre tiltaket selv.⁷⁰ Begge bestemmelsene har et nødvendighetsvilkår, og retten mener forståelsen av § 17-3 har overføringsverdi til § 12-7 nr. 10. Derfor er rettskilder som direkte knytter seg til § 17-3 også av interesse i denne saken.⁷¹ Forarbeidene til § 17-3 ga retten mer støtte til forståelsen av nødvendighetsvilkåret.

Ifølge NOU 2003:24 må tiltak være «i saklig sammenheng med, og være en nødvendig følge av gjennomføringen av en arealplan». Dette betyr at «den aktuelle utbyggelsen medfører et konkret behov for ytelsen. Tiltaket må være funksjonelt og planfaglig nødvendig. Rene fiskale hensyn kan ikke begrunne tiltak som utbygger påtar seg å besørge eller bekoste i en utbyggingsavtale».⁷² Dette støttes av en uttalelse fra departementet i Ot.prp.nr.22 (2004–2005) hvor det på side 65–66 kommer frem at: «et tiltak må «ha saklig sammenheng med gjennomføringen av planen» for å kunne anses nødvendig. Departementet presiserer at utbyggingen «må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen, slik at det er en relevant og nær sammenheng mellom ytelsen og planens innhold».⁷³ Høyesterett skriver at disse uttalelsene også legger føringer for forståelsen av § 12-7 nr. 10, men bare i tilfeller hvor kommunen ikke har planer om å gjennomføre tiltaket på egenhånd. Høyesterett viste videre til to uttalelser fra Sivilombudsmannen som støtter at det kan oppstilles rekkefølgekrav om tiltak utenfor selve planområdet. Forutsetningen er at det foreligger saklig sammenheng. Dette synet ble også bekreftet av rundskriv og veiledere som partene trakk frem.

Førstvoterende oppsummerte på vegne av flertallet at adgangen til å vedta rekkefølgebestemmelser ikke bare begrenses av læren om myndighetsmisbruk. § 12-7 nr. 10, men at den inneholder visse skranker for forvaltningens adgang til å ta slike bestemmelser inn i reguleringsplaner. I tilfeller hvor kommunen ikke selv har til hensikt å utføre tiltaket, må § 12-7 nr. 10 forstås slik: «Kommunen kan bare oppstille rekkefølgebestemmelser for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til. I dette ligger at det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge. Det er ikke i seg selv tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses formålstjenlig eller ønskelig hvis tiltaket ikke står i en slik sammenheng med det nye prosjektet. Rent fiskale hensyn kan ikke begrunne vedtak etter § 12-7 nr. 10». Videre at «Dette innebærer ikke at det enkelte utbyggingsprosjektet må vurderes isolert. Det må tvert om ses i sammenheng med eksisterende bebyggelse og infrastruktur i området, og det avgjørende er hvilke tiltak som samlet sett er nødvendige i nærmiljøet hvis utbyggingen gjennomføres. De såkalte «sumvirkningene» kan med andre ord tas i betraktning, slik at helheten ivaretas. Rekkefølgebestemmelser kan også gjelde tiltak utenfor selve planområdet». Noe snevrere enn lovforståelsen hos kommunen og Statsforvalteren sies det i dommen at en ikke kan vedta rekkefølgekrav for å ivareta generelle behov og målsettinger, uten tilstrekkelig sammenheng med den konkrete utbyggingen.⁷⁴

Retten slo fast at reglene for rekkefølgekrav skal tolkes i lys av de rettslige skrankene for utbyggingsavtaler, men legger samtidig opp til en todelt forståelse av nødvendighetsvurderingen.

⁷⁰ HR-2021-953-A (47)

⁷¹ HR-2021-953-A (48)

⁷² HR-2021-953-A (49)

⁷³ HR-2021-953-A (50)

⁷⁴ HR-2021-953-A (58-61)

Uttalelsene i dommen slår fast at hensynene bak reglene for utbyggingsavtaler kun er gjeldende for rekkefølgekrav som kommunen ikke selv har tenkt til å gjennomføre. Det vil si at det stilles strengere krav til sammenheng i tilfeller hvor kommunen forutsetter at tiltaket gjennomføres av utbyggere, enn når kommunen tenker å gjennomføre på egenhånd. Dette beskytter utbyggere mot urimelig tyngende vedtak, og er i tråd med lovgivers intensjon. Denne sammenhengen mellom §§ 12-7 nr. 10 og 17-3 betyr at kommuner ikke kan omgå de rettslige skrankene for utbyggingsavtaler ved å vedta rekkefølgekrav som ikke kan inngå i en utbyggingsavtale.

Dommen ga en avklaring på hvordan nødvendighetsvilkåret i § 12-7 nr. 10 skal tolkes. Høyesterett nærmest likestiller nødvendighetsvilkårene i § 12-7 nr. 10 og § 17-3. De vilkårene Høyesterett oppstiller for at et rekkefølgekrav skal være nødvendig, gjør seg også gjeldende for tiltak inntatt i utbyggingsavtaler.

Tankegangen i Mortensrudsaken om nødvendighetsvilkåret er videreført i dommen fra HR-2021-2364A.

I dommen konstateres at innholdet i utbyggingsavtaler om rekkefølgetiltak er strengt regulert i § 17-3 tredje ledd. Avtalen må som nevnt knytte seg til konkrete tiltak regulert i et konkret planvedtak. I dette ligger at begrunnelsen for avtalen ikke kan ligge i at kommunen mer generelt har behov for tilskudd til dekning av ulike infrastrukturtiltak. Bygningslovutvalget uttrykker det slik i NOU 2003:24 side 171: *«Med planfaglig nødvendig menes at tiltaket etter en faglig vurdering er en forutsetning for at utbyggingsområdet skal ha tilfredsstillende utforming, dvs. imøtekommer gjeldende krav til / prinsipper for forsvarlig planlegging – for eksempel i forhold til forurensing, støy, grøntområder, trafikkføring mv. Rene fiskale hensyn kan derimot ikke begrunne tiltak som utbygger påtar seg å besørge eller bekoste i en utbyggingsavtale»*

I en uttalelse fra Sivilombudsmannen fra 2015 (SOM-2015 – 1194) vurderte sivilombudet forholdsmessighetskravet i § 17-3. En kommune hadde fastsatt grunneierbidraget likt for hele planområdet basert på antall utbygde kvadratmeter. Ombudsmannen uttalte: *«Ettersom beløpet er en funksjon av antall utbygde kvadratmeter, er det en viss sammenheng mellom utbyggingens omfang og størrelsen på kostandsbidraget. At kommunen har ulike satser for boliger og næringsbygg, innebærer også at utbyggingens art spiller inn. Det er imidlertid usikker om dette er nok til å oppfylle lovens krav om forholdsmessighet. Siden beløpet av fastsatt skjematisk, og dessuten før kommunen vedtar reguleringsplan for den enkelte utbyggingen, vurderer kommunen ikke konkret om kostandsbidraget står i forhold til utbyggingens art eller belastningen den påfører kommunen. Til eksempel vil et stort kontorbygg med mange ansatte gi andre behov for kollektivanlegg, gang-og sykkelveier enn et lagerbygg på samme størrelse. Beløpet utbygger må betale, vil likevel være det samme. Modellen gir derfor liten sikkerhet for at kostandsbidraget står i forhold til utbyggingens art eller belastningen den påfører kommunen, slik loven krever.»* Ombudsmannen konkluderte deretter med at forholdsmessighetskravet ikke er oppfylt her.⁷⁵

⁷⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, høringsnotat 2021 s. 90 – 91.

KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE



Etnedal kommune

Kommunedirektøren

Innlandet Revisjon Iks
Kirkegata 72
2609 LILLEHAMMER

Uoff. Off.loven § 13

Deres ref.:	Vår ref.:	Arkivsak:	Vår dato:
	BACKAI - 24/5528	24/1153	26.09.2024

Kommunedirektørens uttalelse til foreløpig rapport etter forvaltningsrevisjon

Det vises til rapportutkast – «Utbyggingsavtaler» datert 18.09.24.

Kommunedirektøren har mottatt tilstrekkelig informasjon om prosjektets formål og gjennomføring, og har ingen kommentarer til bruk av metode eller anvendte kilder.

Valgte revisjonskriterier og revisjonens vurderinger oppfattes som relevante, og konklusjonene i rapporten samsvarer i stor grad med kommunedirektørens egne vurderinger.

Det vises til kommentarer til faktabeskrivelser i rapporten oversendt i e-post fra kommunalsjef Siv Byfuglien datert 26.09.24.

Kommunedirektøren ønsker å presisere følgende:

Det framgår av kapittel 6.3 i rapporten at Etnedal kommune ikke har noe system for oppfølging av utbyggingsavtaler, og det framstår som mer eller mindre tilfeldig at kommunen har "fanget opp" at en utbygger ikke har skaffet bankgaranti.

Kommunedirektøren ønsker å presisere at det ikke er noen tilfeldighet at kommunen har kjennskap til at bankgaranti ikke er framskaffet. Denne er etterspurt fra utbygger på et tidlig tidspunkt, med bakgrunn i en systematisk oppfølging av punktene i utbyggingsavtalene.

Etnedal kommune har etablert en styringsgruppe for utbyggingsprosjektene, med faste møter hver andre uke, hvor kommunedirektør, kommunalsjef og prosjektleder møter. Dette er et ledd i kommunens internkontrollsystem for oppfølging av utbyggingsavtaler og utbyggingsprosjekter. Det føres referat fra møtene.

Kommunen har også etablert faste møtepunkt med utførende entreprenør, som ledd i vår kvalitetssikring av anleggene, i tråd med inngåtte utbyggingsavtaler og kontrakter.

Besøksadresse:
Kyrkjevegen 10

Postadresse:
2890 Etnedal

Telefon:
61 12 13 00

Organisasjonsnummer:
933 038 173
E-mail: postmottak@etnedal.kommune.no
www.etnedal.kommune.no

Kommunedirektøren tar for øvrig rapporten i sin helhet til orientering, og revisjonens anbefalinger til etterretning.

Med hilsen

Kai Egil Bachér
Kommunedirektør

Etter våre rutiner er dette dokumentet godkjent og sendt uten underskrift.