

Saksdokumenter - sak PS 0155/17

Om gjennomføring, herunder utbyggingsavtaler

Ikke tilgjengelig

Saksframlegg

Om gjennomføring av arealplaner, herunder utbyggingsavtaler

Arkivsak.: 17/6453

Forslag til vedtak:

Formannskapet tar saken om gjennomføring av arealplaner, herunder utbyggingsavtaler til orientering.

Saken gjelder

Rådmannen beskriver i denne saken plan- og bygningslovgivningens rammer for bruk av utbyggingsavtaler, orienterer noe om praksis i Trondheim og andre kommuners, belyser ulike utfordringer ved gjennomføring av arealplaner samt drøfter hvordan kommunen kan arbeide med disse utfordringene. Dette for å sikre bedre forutsigbarhet med hensyn til gjennomføring av vedtatte arealplaner, slik at dette fremgår tydeligere når planene behandles av bystyret.

Rådmannen går ikke inn på plan- og bygningslovens bestemmelser om opparbeidelsesplikt og refusjon, selv om disse også gjelder gjennomføring av arealplan. Bestemmelsene gjelder forhold som i dag gjerne heller løses gjennom utbyggingsavtaler.

Kort oppsummert bør Trondheim kommune i arbeidet med arealplaner legge større vekt på hvordan planens rekkefølgekrav kan gjennomføres. Dette behovet er gjerne større ved de overordnede planene som kommunedelplaner og områdeplaner, og mindre ved detaljreguleringsplaner. Ved de enkleste detaljreguleringsplanene er gjennomføringsmåten gjerne gitt, og utbyggingsavtalen blir nærmest bare en bruksanvisning for hvordan utbygger skal forholde seg til kommunen som fremtidig eier av infrastrukturaneleggene.

Bakgrunn

Den 31.5.2016 behandlet formannskapet sak 143/16 *En gjennomgang av investeringsprosessen i Trondheim kommune*. I forbindelse med saken vedtok formannskapet blant annet følgende:

Formannskapet ønsker at omfang og finansiering av rekkefølgekrav og infrastruktur i forbindelse med områdereguleringer og reguleringsplaner som hovedregel er avklart når bystyret behandler vedtak av planene. Formannskapet ser at fremforhandlede utbyggingsavtaler bidrar til å avklare kostnadsfordeling mellom grunneier/utbygger, kommunen og andre parter. Formannskapet ber derfor rådmannen fremlegge en sak som viser hvordan utbyggingsavtaler kan fremforhandles parallelt med reguleringsplanarbeidet slik at utbyggingsavtaler kan sendes til politisk sluttbehandling samtidig med reguleringsplanforslaget. En slik sak der erfaring fra andre kommuner medtas og hvor rådmannen drøfter en kostnadsramme for å sende saker til politisk behandling ønsker formannskapet fremlagt i løpet av september.

Trondheim kommune

Innledning

Formannskapssak 143/16 gjaldt gjennomgang av investeringsprosessen for kommunens egne formålsbygg, herunder eventuelle rekkefølgekrav knyttet til kommunalteknisk infrastruktur. Rådmannen vil presisere at det ikke inngås utbyggingsavtaler i disse tilfellene, med mindre det kommunale byggeprosjektet har felles rekkefølgekrav med private byggeprosjekter. Da kan det kommunale byggeprosjektet inngå i en utbyggingsavtale om bidrag til finansiering av kommunalteknisk infrastruktur på lik linje med de private prosjektene, slik at det kommunale bygget bærer sin andel av infrastrukturkostnadene. Rådmannen vil også presisere at kommunen ikke inngår utbyggingsavtale om offentlige infrastrukturanlegg som skal være statlige eller fylkeskommunale.

Rådmannen er enig i at økonomiske spørsmål som er av betydning for reguleringsplanens gjennomførbarhet som hovedregel bør være avklart når bystyret vedtar reguleringsplaner. Dersom det er enighet om hvem som skal bekoste rekkefølgekravene, er det kurant å inngå utbyggingsavtale når plan vedtas. Rådmannens erfaring er imidlertid at aktuelle parter og eventuelle andre bidragsyttere, herunder offentlige organer, eller for eksempel Miljøpakken, ofte ikke er rede til å forplikte seg i en utbyggingsavtale på et så tidlig tidspunkt. På denne bakgrunn vil rådmannen anbefale at det ikke vedtas et generelt prinsipp om at fremforhandlet utbyggingsavtale skal legges frem for politisk behandling sammen med plansaken.

Utbyggingsavtaler

Definisjon

Utbyggingsavtale defineres i plan- og bygningsloven (pbl) § 17-1 som *"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"*.

Plan- og bygningsloven setter rammer for bruken av utbyggingsavtaler og skal hindre myndighetsmisbruk og sikre forutberegnelighet for utbyggere, kommunen og andre berørte.

Det er mange avtaler av ulik form og innhold som vil falle inn under lovens definisjon av en utbyggingsavtale. I Trondheim kommune er det lang praksis for at formålet med utbyggingsavtalene i hovedsak er å strukturere gjennomføring av vedtatte reguleringsplaner, slik at offentlig teknisk og grønn infrastruktur foreligger til riktig tid og med riktig kvalitet slik planens rekkefølgekrav forutsetter.

Utbyggingsavtalene sier noe om hvilke offentlige infrastrukturanlegg som skal bygges, hvilken kvalitet de skal ha, hvem som skal være tiltakshaver, hvordan anleggene skal finansieres og om vilkår for at kommunen overtar anleggene til eie, drift og vedlikehold. I sin enkleste form gir avtalen utbygger veiledning i en prosess som sikrer at rekkefølgekravene anses oppfylt, og at kommunen overtar de offentlige infrastrukturanleggene til eie, drift og vedlikehold når de er ferdig bygget. En utbyggingsavtale kan også gjelde et spleiselag mellom flere utbyggere som har felles rekkefølgekrav.

Innhold

Utbyggingsavtaler kan omfatte teknisk og grønn infrastruktur, boligpolitiske tiltak og andre tiltak som er nødvendige for gjennomføring av arealplan, jf. pbl § 17-3, 1. og 2. ledd. Det kan ikke inngås utbyggingsavtale om bidrag til eller forskuttering av kostnader til sosial infrastruktur (skole, sykehjem, barnhage eller tilsvarende lovpålagte tjenester), se forskrift om byggesak § 18-1.

Trondheim kommune

Det kan avtales at grunneier eller utbygger skal besørge eller bekoste tiltak som er *nødvendige* for gjennomføringen av planvedtak, jf. pbl § 17-3, 3. ledd, 1. pkt. For å være nødvendig må tiltaket ha en saklig sammenheng med gjennomføringen av planen. Tiltaket må enten tjene interessene i utbyggingsområdet eller avhjelpe skadevirkninger eller ulemper ved den konkrete utbyggingen. Tiltakene og kostnadene som veltes over på utbygger må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang, jf. pbl § 17-3, 3. ledd, 2. og 3. pkt. Det må foreligge en *forholdsmessighet* i det som avtales. Det må vurderes konkret hvilken belastning den aktuelle utbyggingen påfører kommunen. Kravet om forholdsmessighet kan innebære at kommunen ikke kan bruke utbyggingsavtale til å la en utbygger av et utbyggingstrinn alene finansiere tyngre infrastrukturtiltak.

Dette er skjønsmessige formuleringer. Og det gjelder økonomiske realiteter, som oftere finner sin løsning etter praktiske økonomiske vurderinger enn etter juridiske drøftinger. Det finnes lite, om noen, rettspraksis på området. Et eksempel på en grenseoppgang finner man imidlertid i Sivilombudsmannens uttalelse av 3.9.2015, sak 2015/1194. Saken gjaldt bestemmelse i kommunedelplan for Sandnes kommune om bruk av utbyggingsavtaler ved gjennomføring av en rekke ulike offentlige infrastrukturprosjekter og fellestiltak i sentrumsområdet. Sandnes kommune hadde stilt krav om gitte kostnadsbidrag til bundet fond, fastsatt i kr. pr. m² BRA, ved utbygging av boliger og næringsbygg. Bidragene skulle sikre opparbeidelse av fellesområder og offentlige anlegg i hele sentrumsområdet. Ombudsmannen kom til at dette, slik det var formulert, var i strid med nødvendighetskravet i pbl § 17-3, 3. ledd, 1. pkt, og med forholdsmessighetskravet i § 17-3, 3. ledd, 2. og 3. pkt. Modellen ivaretok ikke kravet om en konkret vurdering av om den aktuelle utbyggingen utløste et behov for tiltakene. Modellen sikret heller ikke noen konkret vurdering av om kostnadsbidraget sto i forhold til utbyggingens art eller belastning på kommunen.

Dette illustrerer også at det er vanskelig å lage skjematisk løsningsalternativer for utbyggingsprosjekters bidrag til offentlige infrastrukturtiltak. Sivilombudsmannen sier i saken at det ikke er anledning til å legge vekt på rene fiskale hensyn. Det betyr at man ikke kan benytte finansieringsmodeller som generelt har karakter av å skaffe inntekter til kommunen.

Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale om et område før reguleringsplanen for området er vedtatt, se pbl § 17-4, 4. ledd.

Kommunen kan ikke kreve at det skal inngås utbyggingsavtale. Fravær av en avtale kan ikke være grunnlag for å nekte å fremme et planforslag eller unnlate å vedta en plan. Fravær av avtale er heller ikke avslagshjemmel ved en søknad om byggetillatelse. Dette er presisert i Kommunal- og moderniseringsdepartementets tolkningsuttalelse av 3.10.2011, departementets ref. 11/951-2.

Utbyggingsavtaler i Trondheim kommune - utgangspunkt, praksis, hovedmodeller

Trondheim kommune har lang erfaring med å belaste utbyggingsområder med opparbeidelseskostnader og med å regulere dette i utbyggingsavtaler. Det kan blant annet vises til retningslinjer for tilrettelegging og utbygging av bolig- og virksomhetsområder i Trondheim kommune fra 1987, som avløste retningslinjer fra 1970.

Trondheim kommunes praksis ved bruk av utbyggingsavtaler bygger på et vedtatt prinsipp om full kostnadsoverføring, se bestemmelser til kommuneplanens arealdel kapittel 5. Byggeprosjektet skal bære alle infrastrukturkostnader som er en følge av prosjektet. Sett opp mot ovennevnte lovbestemte rammer, ligger det i dette også en vurdering av om kostnadene ved den offentlige infrastrukturen overstiger det som prosjektet kan bære. Rådmannen vil bemerke at kommunen som avtalepart i utbyggingsavtaler har begrenset innsyn i økonomien i de private prosjektene. Det anses heller ikke for å være noe mål. Det er viktigere at rekkefølgekravenes gjennomførbarhet i

Trondheim kommune

forhold til den belastning de medfører på bolig- og næringsprosjektene og eventuelle kommunale byggeprosjekter, kvalitetssikres under planprosessen.

Når infrastrukturkostnader fordeles mellom flere utbyggingsprosjekter, er det vanlig å se på hvilken nytte de respektive prosjektene har av infrastrukturen. Det tas utgangspunkt i hvem som har rekkefølgekrav om hvilke anlegg, og anleggskostnaden fordeles gjerne ut på m² BRA. Her vil erfaringstall fra bygging av infrastrukturanlegg og belastning på tidligere utbyggingsprosjekter kunne benyttes for å kvalitetssikre om man er innenfor rettslige og økonomiske rammer.

Utbyggingsavtaler i Trondheim kommune gjelder normalt ren gjennomføring av vedtatt reguleringsplan, og da reises det ikke spørsmål i avtalen som må behandles politisk. Det forutsettes i denne sammenhengen at eventuelle kommunale finansieringsbidrag, enten det gjelder for eksempel et vann- og avløpsanlegg som delvis skal finansieres over vann- og avløpsbalansen eller et formålsbyggs andel av kostnader ved en veg, vedtas på riktig måte i henhold til Trondheim kommunes økonomireglement.

Dersom utbyggingsavtalen gjelder forhold som er av prinsipiell karakter, eller av andre grunner skal behandles politisk, legges avtalen frem for politisk behandling.

Trondheim kommunes praksis med bruk av utbyggingsavtaler ble revidert av Trondheim kommunerevisjon i rapport 1/2014-F, uten vesentlige merknader.

Trondheim kommune bruker to hovedtyper av utbyggingsavtaler, den vanlige utbyggingsavtalen og avtale etter anleggsbidragsmodellen.

Etter en vanlig utbyggingsavtale er utbyggeren ansvarlig for å bygge og finansiere offentlige infrastrukturanlegg i henhold til rekkefølgekrav, og kommunen overtar de offentlige infrastrukturanleggene vederlagsfritt etter at de er bygget ferdig.

Ved bruk av anleggsbidragsmodellen inngår kommunen avtale med entreprenør og står som ansvarlig byggherre for de offentlige anleggene. Kommunen kan trekke fra merverdiavgiften som en følge av ordningen med momskompensasjon. Avtalemодellen innebærer at utbygger står for praktisk gjennomføring av de offentlige anleggene, og bekoster dem ved å betale anleggsbidrag til kommunen.

Modellen er administrativt krevende å følge opp. I tillegg er sentrale føringer under endring. Rådmannen har dialog med utbyggerne om dette. Formannskapet behandlet 30.5.2017 i sak 138/17 en orientering fra rådmannen om status og vurdering av problemstillinger som er reist.

Forhandlinger om utbyggingsavtale, reguleringsplan og politisk behandling

I henhold til byplankontorets rutiner skal forslagsstiller i oppstartmøte for reguleringsplan informeres om i hvilke tilfelle kommunen forventer at det inngås utbyggingsavtale. På hvilket tidspunkt dialogen om utbyggingsavtale startes, avhenger av når utbyggingsprosjektet skal starte og av når rekkefølgekravene skal være oppfylt. Hvilke offentlige infrastrukturanlegg som skal bygges og hvilke rekkefølgekrav som stilles, bør være avklart før forhandlinger om utbyggingsavtale starter. Det beste er at vedtatt reguleringsplan foreligger.

Trondheim kommune har ikke praksis for å behandle alle utbyggingsavtaler politisk. Politisk behandling av utbyggingsavtale er ikke ansett nødvendig når avtalen kun gjelder gjennomføring av vedtatt plan, som allerede er behandlet av bystyret. I tråd med kommunelovens krav fremmes prinsipielle saker og saker av stor økonomisk betydning for kommunen til politisk behandling, også aktuelle utbyggingsavtaler. Som eksempel ble spørsmålet om innføring av anleggsbidragsmodellen

Trondheim kommune

ved utbygging av Grilstad Marina lagt frem for politisk behandling.

De krevende utbyggingsavtalene er de som gjelder gjennomføring av reguleringsplaner med store infrastrukturanlegg og flere utbyggere som gjerne er i utakt. Et krav om å legge frem utbyggingsavtale for politisk behandling sammen med reguleringsplan (nærmere bestemt rett etter, jf. pbl § 17-4, 4. ledd) vil være utfordrende da de faktiske forhold ikke ligger til rette for en endelig avklaring av gjennomføringsspørsmål. Den potensielle forsinkelse som ligger i dette vil kunne skape problemer i forhold til plan- og bygningslovens frister for planbehandling.

Etter rådmannens syn er det viktig at kommunen ikke skal blande sine ulike roller. Utbyggingsavtaler ble lovregulert i plan- og bygningsloven nettopp fordi enkelte kommuner blandet sin planmyndighet med andre roller, og brukte utbyggingsavtaler til å stille vilkår som var planfaglig ulovlige. Det er viktig at planprosessen løper slik plan- og bygningsloven bestemmer, uten at kommunen som planmyndighet tar utenforliggende hensyn ved sin vurdering av planforslaget, eller kan anklages for dette.

Dette innebærer at alle som har befatning med plansaken må være oppmerksomme på at spørsmål og synspunkter fra ulike berørte parter, også fra kommunen selv, ikke nødvendigvis representerer planfaglige interesser. Dette kan gjelde spørsmål om avgrensning av planområdet, om nødvendigheten av infrastruktur (rekkefølgekrav), om priser for areal som må skifte eier, for å nevne noe. Det må vurderes nøye hvilke forhold som er relevante for den planfaglige vurderingen planmyndigheten skal foreta når den fastsetter arealbruk. Og man må akseptere at en del andre spørsmål må løses etter vedtakelse av reguleringsplanen, da det er reguleringsplanen som gir premissene for vurderingene.

Det må naturligvis sørges for at det ikke vedtas planer som ikke er gjennomførbare. Det er et tema som omhandler mer enn å ha forhandlet frem en utbyggingsavtale. Dette belyses nærmere nedenfor under *Gjennomføring av arealplaner i et videre perspektiv*.

Andre kommuners praksis

Formannskapet har bedt rådmannen ta andre kommuners erfaring med i denne vurderingen.

Rådmannen har spurt kommunene Bergen, Stavanger, Tromsø, Drammen, Bærum og Oslo om de står for områdeplanlegging selv, hvilken utstrekning de utreder kostnader ved offentlig (teknisk og grønn) infrastruktur i planprosessen, i hvilken utstrekning kommunen selv bygger de kommunale infrastrukturanleggene, om utbyggingsavtaler forhandles parallelt med planprosessen og om alle utbyggingsavtaler behandles politisk. Rådmannen gir her først en oppsummering av svarene, og deretter en noe mer omfattende gjengivelse av svaret fra Oslo.

De kommunene som har svart, oppgir at de hovedsakelig står for områdeplanlegging selv. Videre varierer det i hvilken grad man anslår eller beregner infrastrukturkostnader eller kostnader ved rekkefølgekrav i planfasen. Dette avhenger av hvilken rolle kommunen selv skal ha i gjennomføringsfasen. Bergen og Stavanger svarer at det vurderes konkret om kommunen selv skal bygge infrastrukturanlegg, praksis synes å samsvare med den Trondheim har. Oslo har en noe annen organisasjon og benytter særlig ved store gjennomgående infrastrukturanlegg en gjennomføringsmodell med innbetaling til fond og kommunen som tiltakshaver for infrastrukturen. Når det gjelder spørsmål om når avtaleforhandlinger starter, så varierer det fra sak til sak. Det må minimum foreligge et konkret planforslag. Stavanger svarer at forhandlingene jevnt over starter etter at planen er vedtatt, Oslo svarer at de ved detaljreguleringsplaner forhandler avtalene parallelt med sluttbehandling av planen. Oslo og Bergen oppgir at alle utbyggingsavtaler behandles politisk, i Stavanger behandles avtaler som gjelder eiendommer/ rettigheter over et visst beløp.

Trondheim kommune

Oslo kommune har to hovedmodeller for områdeplanlegging:

1. Oslomodellen med planprogram og VPOR (veiledende plan for offentlig rom)
2. Områdereguleringsplan

Ved overordnet planlegging etter Oslomodellen, vil Oslo kommune selv normalt forestå utarbeidelse av planprogram og VPOR, men privat utbygger kan i noen tilfeller bli pålagt å utarbeide dette. Dette vil typisk gjelde dersom en privat grunneier ønsker å omregulere en eiendom som ligger innenfor et område som er avsatt til transformasjons- og utviklingsområde i kommuneplanen, men der Plan- og bygningsetaten (PBE) ikke prioriterer å starte opp med overordnet planlegging, og/eller at PBE og privat utvikler er enige om at det er mest hensiktsmessig at privat utvikler står for utarbeidelse av planprogram og VPOR. Eksempel på en slik prosess er felles planprogram for Oslo S-området.

Ved utarbeidelse av områdereguleringsplan, er Oslo kommunes policy at denne skal utarbeides av Oslo kommune selv. I forbindelse med områdereguleringsplan for Filipstad, har Oslo kommune imidlertid akseptert at utbyggerne utarbeider en alternativ områdereguleringsplan, som fremmes til politisk behandling samtidig med PBEs alternativ. Dette kan muligens være en modell som kan bli brukt også andre steder i Oslo, men fordrer at grunneierne er profesjonelle nok til å utarbeide og bli enige om en alternativ plan.

Oslo kommunes mål er at 100 % av kostnadene til offentlig infrastruktur (med unntak av sosial infrastruktur) skal dekkes av de private utbyggerne, jfr. generelt forutsigbarhetsvedtak i kommuneplanen. I forbindelse med utarbeidelse av enten områdereguleringsplan eller VPOR utarbeider Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) en usikkerhetsanalyse over alle kostnadene til offentlig (teknisk og grønn) infrastruktur. Denne usikkerhetsanalysen legges til grunn for beregning av grunneierbidrag for de enkelte utviklingsområdene.

Oslo kommune har en egen gjennomføringsorganisasjon under Bymiljøetaten (BYM), som bygger offentlig infrastruktur som er avtalt finansiert i gjennom utbyggingsavtaler (Ensjømodellen). Gjennomføringsorganisasjonen omfatter imidlertid ikke alle transformasjonsområdene i byen. Det er også mulig for private utbyggere å bygge tiltak. Dette avtales i utbyggingsavtalene. De store, gjennomgående offentlige tiltakene ønskes imidlertid bygget av BYM.

Det er store ulikheter mellom kommuner med hensyn til organisasjonsstruktur, organisering av planlegging og gjennomføring, og infrastrukturplanleggenes størrelse og kompleksitet. Hvordan man løser oppgaver lokalt avhenger også av økonomi, politiske prioriteringer, kompetanse, kapasitet og andre forhold. Vår erfaring er likevel at kommuner har sammenfallende utfordringer med hensyn til gjennomføring av arealplaner og offentlige infrastrukturplanlegg.

Rådmannen vil her nevne en rapport som er overlevert til kommunalministeren, utarbeidet av en prosjektgruppe i regi av Norsk Eiendom AS: *Felles løft, modeller for å sikre utbygging av nødvendige infrastrukturtiltak i by- og stedsutvikling (10.1.2017)*, se: [Felles løft rapport](#). Rapporten illustrerer utfordringer, og viser at det er et engasjement for å utvikle bedre prosesser og verktøy for å håndtere gjennomføring av planer med rekkefølgekrav om tunge offentlige infrastrukturplanlegg. Det er sentralt for administrasjonen å følge med på denne utviklingen.

Rådmannen kan ikke trekke den konklusjon at det er én modell eller én prosess som er riktig svar på spørsmålet om hvordan rekkefølgekravene skal gjennomføres i enhver situasjon. Det er viktig å ha med seg kunnskap og erfaring når man behandler hvert enkelt planforslag, og det er nyttig å innhente erfaring fra andre.

Gjennomføring av arealplaner i et videre perspektiv

Utfordringer

Gjennomføring av infrastrukturanlegg som følger av mer overordnede arealplaner som kommunedelplan og områdeplan, kan være komplisert. Infrastrukturanleggene kan være mer omfattende enn det én utbygger kan ta ansvar for, og planen omfatter ofte flere utbyggere som ikke sjelden er i utakt med hensyn til egne utbyggingsplaner. De private byggeprosjektene er gjerne organisert i single purpose selskaper, som i følge utbyggerne, ikke har likviditet til å delta i finansiering av ekstern infrastruktur før det er solgt tilstrekkelig antall boliger, og prosjektet er besluttet igangsatt.

Trondheim kommune har i enkelte tilfelle tatt en utvidet rolle i gjennomføring av offentlige infrastrukturanlegg innenfor et område under utvikling, basert på avtaler med utbyggere/grunneiere i området.

Finansieringsavtalen for hovedinfrastrukturanleggene på Lade/Leangen er et eksempel på dette. Her bygget kommunen anleggene og forskutterte anleggskostnadene etter avtale med et antall eiere av eiendommer som hadde rekkefølgekrav om anleggene, om at de bidrar med et avtalt beløp pr m² BRA når de i løpet av en 20-årsperiode bygger ut på eiendommen sin. Se formannskapssak 277/09, behandlet 19.8.2009. Erfaringene med denne avtalen kan kort oppsummeres slik: Det er krevende å følge opp innkreving av bidragene etter hvert som de forfaller til betaling. Det har vært noe diskusjon med utbyggere om hvilke m² BRA som skal tas med i grunnlaget for beregning av bidrag. Det uttrykkes fra noen hold fortsatt misnøye med at enkelte eiendommer ikke ble med på avtalen, selv om det var kjent for alle parter da avtalene ble inngått og politisk behandlet.

På Nedre Ranheim og på Tiller har kommunen på samme måte vært prosjektansvarlig og tiltakshaver for infrastrukturen, men etter avtale med et mye mindre antall utbyggere og basert på mer kortsiktige finansieringsmodeller.

At kommunen forskutterer kostnader til opparbeidelse av offentlig infrastruktur, som etter hovedprinsippet skal bæres av utbyggere, må være en helt unntaksvis løsning. Kommunen skal ikke fungere som bank for private utbyggere. Slike ordninger kan også få presedensvirkning, slik at man må tilby samme vilkår til andre i samme situasjon. I tilfellet Lade/Leangen var det imidlertid et særlig samfunnsmessig behov for å legge til rette for byutvikling, da anleggene var omfangsrike og rekkefølgekravene berørte et stort antall eiendommer som i varierende grad var omfattet av utbyggingsplaner.

Det er vanskelig å si noe konkret om i hvilke tilfelle Trondheim kommune skal være en aktiv tilrettelegger ved gjennomføring av offentlig infrastruktur som utløses av private byggeprosjekter, og hvordan dette skal organiseres. Kommunen må ikke sette seg i en posisjon hvor man påtar seg mer enn man har ressurser til å følge opp. Erfaring tilsier at utbyggere selv bør håndtere dette, med mindre det som for hovedanleggene på Lade/Leangen handler om at kommunen av samfunnsmessige hensyn tar et utvidet ansvar for bygging av infrastruktur.

Det er også utfordringer knyttet til finansiering av infrastruktur ved at beslutningsmyndighet med hensyn til budsjett og andre prioriteringer ligger til andre enn utbygger og kommunen selv. Rådmannen kan her nevne Miljøpakken og staten eller fylkeskommunen.

Trondheim kommune har så langt i liten utstrekning benyttet seg av gjennomføringsløsninger som involverer dispensasjon fra rekkefølgekrav. Den ovenfor beskrevne modellen fra Sandnes er en slik

Trondheim kommune

løsning. Slik systematisk bruk av dispensasjoner reiser noen prinsipielle problemstillinger som må vurderes nøye før man eventuelt tar i bruk modeller som baserer seg på dette. Det må vurderes om kommunen som plan- og bygningsmyndighet kan akseptere at for eksempel boliger tas i bruk uten at infrastruktur som man gjennom planen har definert som nødvendig, er på plass. I ytterste konsekvens kan det stilles spørsmål om rekkefølgekravet var planfaglig lovlig, hvis man likevel åpner for at gjennomføring kan utsettes i lang tid.

Gjennomførbarhet og forutsigbarhet. Gjennomføringsstrategi.

Som det fremgår av det ovenstående er det viktig at spørsmål om gjennomførbarhet, herunder en overordnet vurdering av finansieringsspørsmål og eventuelt gjennomføringsstrategi, vurderes konkret i hver enkelt planprosess.

Kommunen utarbeider flere dokumenter som kan bidra til forutsigbarhet med hensyn til behov for infrastrukturanlegg før og i selve reguleringsplanfasen.

Med *Kommunal planstrategi 2016-2019* vedtok bystyret 8.12.2016 hvilket planarbeid som skal prioriteres i kommunen i perioden. Kommuneplanens arealdel skal ikke rulleres, men bystyret vedtok blant annet at det skal utarbeides en *byutviklingsstrategi* med samordnet areal- og transportanalyse. Byutviklingsstrategien skal avklare hvordan byen skal vokse, hva som trengs av nødvendig infrastruktur og hvordan dette best kan realiseres.

Vedlagt Planstrategien følger 17 utfordringsark, som utdyper utfordringene og beskriver hvilket planarbeid som vil kunne løse opp i utfordringene. Flere av de 17 utfordringene gjelder byutvikling, og særlig utfordring nr 8 er aktuell i denne sammenhengen. Til oppfølging av utfordring nr 8 er Hovedplan for veg og Hovedplan for vannforsyning 2016 – 2028 vedtatt som prioriterte planoppgaver. Hovedplan avløp og vannmiljø 2013-2024 vedtatt i 2013 rulleres ikke nå.

Trondheim kommune hadde tidligere informasjon om status og behov for teknisk og grønn infrastruktur i vedlegg til det daværende Boligprogrammet. Senere ble informasjonen lagt inn i den såkalte boligfeltbasen. En del informasjon herfra er tilgjengelig på nett, på <http://trondheimsregionen.no> under Statistikk og prognoser, Bolig.

Rådmannen vil i kommende *Boligpolitisk plan* foreslå å innføre et system hvor byggeområder på overordnet nivå grupperes etter grad av utfordringer ved utbygging, slik at både utbyggere, andre aktører i eiendomsmarkedet og kommunen selv enklere kan sette seg inn i hva som er aktuelle problemstillinger når et område skal utvikles eller en eiendom bygges ut. Et dokument som gir samlet oversikt over kapasitet i eksisterende anlegg og behov for ny teknisk infrastruktur i ulike bydeler og nye byggeområder, og som sier noe om hvordan kommunen selv prioriterer med hensyn til egne investeringer i teknisk og sosial infrastruktur, vil kunne gi både grunneiere, eiendomsutviklere og utbyggere bedre forutsigbarhet i hele prosessen, fra kjøp av tomt, ved utarbeidelse av reguleringsplan og til ferdige bygg.

Rådmannen arbeider med *Plan for areal til offentlige formål*, som skal gi forutsigbarhet med hensyn til kommunens eget arealbehov fremover. Planen vil gi grunneiere, eiendomsutviklere og utbyggere forutsigbarhet mht hvor de må forvente at areal avsettes til offentlige formål.

En tidlig avklaring av hvilke offentlige infrastrukturanlegg, herunder grøntanlegg, som må bygges for å kunne bygge boliger, næringsbygg eller andre tiltak er viktig. Dersom dette ikke fremgår av overordnede dokumenter eller planer, må det vurderes tidlig i planprosessen. Det må også avklares om det er nødvendig å knytte rekkefølgekrav til opparbeidelse av infrastrukturanleggene.

Trondheim kommune

Videre bør det tidlig i planprosessen avklares om anleggene helt eller delvis må finansieres av stat, fylkeskommune eller kommune, og om anleggene skal bygges av stat, fylkeskommune eller kommune selv. Dette handler også om å vurdere lovligheten av kostnadsoverveltingen, som omtalt ovenfor. Dersom offentlige anlegg er nødvendige for utbyggingen, men kostnadene ikke kan veltes over på utbyggeren(e), må det utredes når man kan forvente at aktuelt offentlig organ vil finansiere og eventuelt bygge anleggene. I denne sammenhengen er det naturlig å nevne finansieringskilder som Miljøpakken og kommunens investeringsmidler på vann- og avløpsområdet. Hvis det ikke er realistisk å finansiere nødvendige infrastrukturanlegg innen rimelig tid, er det verste fall ikke grunnlag for å vedta planen. Det er viktig å ha dialog med planens forslagstiller om dette.

Rådmannens vurdering og konklusjon

Det er viktig at planens gjennomførbarhet vurderes nøye i forbindelse med behandling og utredning av plansaken. Blant annet må rekkefølgekrav, som skal være planfaglig lovlige, også vurderes opp mot plan- og bygningslovens vilkår for utbyggingsavtaler. Der man ikke er innenfor rammene av hva utbyggingsprosjektet kan bære av infrastrukturkostnader, bør strategi for gjennomføring drøftes. Det må for eksempel vurderes om kommunen for v/a-anlegg, kommunale veier, avfallsanlegg og offentlige friområder, eller SVV eller fylkeskommunen ved riks- og fylkesveier, skal være tiltakshaver for anleggene, og om anleggene helt eller delvis skal finansieres direkte av offentlige midler. Rådmannen kan i den sammenhengen måtte vurdere nye modeller for samarbeid med private utbyggere om finansiering av rekkefølgekrav om infrastruktur, for eksempel innbetaling av bidrag til bundet fond som omtalt tidligere i saken. Eventuelle forslag om nye samarbeidsmodeller vil bli lagt frem til politisk behandling.

Rådmannen vil innenfor byutviklingsområdet arbeide videre med å utvikle samhandlingen mellom kommunale enheter og fagmiljøer som har oppgaver og ansvar i den verdikjeden som utarbeidelse og gjennomføring av arealplaner utgjør, slik at planens gjennomførbarhet om nødvendig blir bedre utredet i planprosessen og bedre beskrevet i plansaken for bystyret.

Rådmannen kan for øvrig nevne at Bergen kommune har tatt initiativ til møte mellom de største byene nå i juni, for å diskutere utfordringer ved fortetting og utveksle erfaringer med gjennomføringsmodeller.

Rådmannen anbefaler at formannskapet tar saken til orientering.

Rådmannen i Trondheim, 12.6.2017

Einar Aassved Hansen
kommunaldirektør

Siri Amundsen Rasmussen
eirskapsjef

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift