

Tysvær kommune

OMRÅDEMODELL AKSDAL SENTRUM

Klikk eller trykk her for å skrive inn tekst.

Dato: 11.02.2019

Versjon: 01



Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver:	Tysvær kommune
Tittel på rapport:	Områdemodell Aksdal sentrum
Oppdragsnavn:	Områdemodeller for Aksdal og Frakkagjerd
Oppdragsnummer:	616550-05
Utarbeidet av:	Arild Byrkjedal
Oppdragsleder:	Arild Byrkjedal
Tilgjengelighet:	Åpen

Kort sammendrag

Det er utarbeidet en finansieringsmodell for rekkefølgetiltak for områdereguleringsplan i Aksdal sentrum. Nødvendige tiltak er definert i rekkefølgetiltak til de ulike utbyggingsområder. Nødvendighet av vann- og avløpsanlegg (VA) er fordelt jevnt på alle tiltak i områdeplanen.

Forholdsmessighet er definert gjennom kostnader til hvert tiltak fordelt på totalt antall kvm som skal være med å finansiere tiltakene. Alle områder er vurdert å ha samme belastning uansett formål. Dette gir ulik kostnad for ulike områder i sentrum.

Modellen beregner fordelingen av rekkefølgetiltak i områdeplanen. VA kostnader omfattes også av modellen. I tillegg vil hvert område bli belastet feltinterne tiltak som utbygger alene har ansvar for.

Kommunen er en stor grunneier i Aksdal sentrum, og mange tiltak og store kostnader hviler i utgangspunktet på kommunen. Kommunen bidrar i utgangspunktet likt som private, men vil gjennom salg av eiendom kunne bidra raskere til å bygge ut nødvendige rekkefølgetiltak.

Det legges til grunn at kostnader for tiltak må gjennomgås og oppdateres jevnlig, i forbindelse med mer detaljerte planer og prisjustering av tiltak.

Det vil i utgangspunktet ta lang tid før rekkefølgetiltakene er fullfinansiert gjennom denne modellen. At inntekter fra salg av eiendom i Aksdal sentrum skal tilbakeføres til et sentrumsutviklingsfond som skal delfinansiere felles infrastruktur i sentrum, utgjør i seg selv et positivt element som vil bidra positivt i gjennomføringen av tiltak.

Modellen gir kommunen også mulighet til å kunne dispensere fra krav for å kunne bygge ut de tiltak som er mest nødvendige og for å kunne definere mer hensiktsmessige etapper av utbygging.

01	07.02.19	Områdemodell Aksdal	AB	AHJ
VERSJON	DATO	BESKRIVELSE	UTARBEIDET AV	KS

Forord

Asplan Viak har vært engasjert av Tysvær kommune for å bistå med å utarbeide en finansieringsmodell for realisering av felles offentlig infrastruktur i områderegeringsplanen for Aksdal sentrum. Bjørn Bruaset har vært kommunens kontaktperson for arbeidet. COWI har beregnet kostnader for rekkefølgetiltak.

Arild Byrkjedal har vært oppdragsleder for Asplan Viak.

Stavanger, 11.02.2019

Arild Byrkjedal
Oppdragsleder

Allan Hjort Jørgensen
Kvalitetssikrer

Innhold

1	INNLEDNING	4
1.1	Bakgrunn/mandat.....	4
1.2	Forutsigbarhet	4
2	LOVGRUNNLAGET	6
2.1	Nødvendighet	6
2.2	Forholdsmessighet.....	6
2.3	Risiko.....	7
3	TRINNVIS OPPBYGGING AV MODELL FOR FINANSIERING AV FELLES OFFENTLIG INFRASTRUKTUR	8
3.1	Trinn 1. Plangrunnlag.....	8
3.2	Trinn 2: Vurdering av bruk av områdemodell.....	9
3.3	Trinn 3: Kostnadsberegning av nødvendig felles offentlig infrastruktur	11
3.3.1	Lekeplasser og grønnstruktur	11
3.3.2	Samferdselsanlegg	12
3.3.3	Kostnader VA-anlegg	12
3.3.4	<i>Beregningsgrunnlag</i>	13
3.3.5	<i>Samlet kostnad rekkefølgekrav og teknisk infrastruktur</i>	13
3.4	Trinn 4: Definere offentlig og privat andel av felles offentlig infrastruktur	13
3.5	Trinn 5: Valg av verktøy for fordeling av kostnader	14
3.5.1	Kommunes bidrag og finansiering	15
3.5.2	Privat bidrag og finansiering	15
4	PRAKTISERING AV FINANSIERINGSMODELLEN	17
4.1	Forutsetninger/forbehold.....	17
5	AVSLUTNING	19
6	KILDER	20

1 INNLEDNING

Aksdal har en strategisk plassering på Haugalandet og er et knutepunkt med to Europaveier som møtes i sentrum. Det er forventet at folketallet og antallet arbeidsplasser vil stige fremover. Kommunen har utarbeidet en områderegulering for Aksdal som skal legge til rette for en betydelig bolig- og næringsutvikling i tilknytning til sentrum. Planen legger til rette for høy utbyggingstetthet og løsninger som skal sikre en fremtidig fortetting med kvalitet.

1.1 Bakgrunn/mandat

Områdeplanen med tilhørende dokumenter viser hvordan en ønsker at Aksdal sentrum skal utvikle seg fremover i et langt planperspektiv. Ønsket utvikling er avhengig av at det bygges en del felles offentlig infrastruktur¹ i sentrum. For å sikre at denne felles offentlige infrastruktur blir bygd er det satt krav om bygging av felles offentlig infrastruktur i planbestemmelsene. Reguleringsbestemmelsene sier imidlertid ingenting om hvem som skal bekoste og bygge infrastrukturen.

Formålet med finansieringsmodellen (dette dokument) er å lage et opplegg som fordeler kostnadene på kommunen og det fremtidige utbyggingspotensial i sentrum. Her er det mange usikkerhetsmomenter. Eksempelvis: Hva er kostnaden med å bygge infrastrukturen? Og: Hvor mye av utbyggingspotensialet blir bygd innen en gitt tidshorisont?

Mandatet er å lage et system som gjør fellestiltakene i planen gjennomførbare i praksis. Modellen må ivareta forholdsmessigheten mellom de ulike prosjektene og mellom private utbyggere og Tysvær kommune.

Alternativet til en finansieringsmodell er at rekkefølgebestemmelsene må ivaretas av første prosjekt/utbygger og i praksis vil da utviklingen være utfordrende å igangsette. Dette fordi løftet i form av felles offentlig infrastruktur i sentrum ofte innebærer mer enn det som kan finansieres av et enkelt utbyggingsområde.

Likevel, i Aksdal sentrum er Tysvær kommune en stor grunneier og eiendomsbesitter. Mye av den framtidige utviklingen vil enten være offentlig bebyggelse, eller utbygging av kommersiell art der kommunen kan ha ulike roller i utviklingen. At kommunen selv har en sentral rolle i utviklingen gjennom sentrumsutviklingsfondet og som grunneier, kan bidra til både mer forutsigbarhet og gjennomførbare av prosjektene.

1.2 Forutsigbarhet

Plan og bygningsloven fikk regler om utbyggingsavtaler med rettsvirkning fra 1.7.2006. I lovteksten er det et krav at kommunen skal fatte et forutsigbarhetsvedtak etter PBL. § 17-2 for å kunne bruke utbyggingsavtaler som redskap. I Tysvær kommune er det fattet et forutsigbarhetsvedtak i forbindelse med bestemmelsene til kommuneplanens arealdel, vedtatt 25.09.2019. Her står det en generell bestemmelse om at;

«.....Utbyggingsavtaler skal sikre gjennomføring av reguleringsplanar med tilhøyrande rekkefølgeføresegner. Det kan inngåast utbyggingsavtale for gjennomføring av områdereguleringsplanar og detaljreguleringsplanar jf. pbl. § 11-9 pkt. 2 og 8 jf. § 17-2.»

¹ Med felles offentlig infrastruktur menes offentlig infrastruktur som veier, gang- og sykkelveier, VA -anlegg og lekeplasser osv. som kommunen og flere grunneiere/utbyggere har et felles ansvar for å gjennomføre

Bakgrunnen for lovreguleringen av utbyggingsavtaler var blant annet å sikre forutberegnelighet for utbyggere, kommunen og andre berørte. Ut fra forutsigbarhetsvedtaket og informasjonen og vurderingene som er gjort underveis vurderes det til at forutsigbarheten er ivaretatt. I tillegg har kommunen gjennom dialog med utbyggere i prosessen signalisert at det vil bli utarbeidet en modell for å ivareta rekkefølgebestemmelsene.

Forholdet til offentligheten ivaretas ved inngåelse av utbyggingsavtale knyttet til hver enkelt detaljreguleringsplan. I noen få tilfeller er et ikke krav om slik plan, uten at det er til hinder for at det kan etableres utbyggingsavtaler. Oppstart av arbeidet med hver enkelt avtale skal kunngjøres og i tillegg vil avtalene bli lagt ut på offentlig ettersyn før kommunen binder seg til den enkelte avtale. Den enkelte utbyggingsavtale skal være ferdig fremforhandlet og underskrevet av utbygger før avtalen behandles politisk.

Det vil være hensiktsmessig å bruke en felles mal for utbyggingsavtaler i Akسدal sentrum, slik at avtalene innholdsmessig vil få en ganske lik oppbygging. En finansieringsmodell med utregnede beløp pr. m² eller for hvert utbyggingsområde gir dessuten en god forutsigbarhet i forhold til kostnadene med felles offentlig infrastruktur. For utbyggere er forutsigbarhet av stor betydning. Når utbygger har betalt sitt beløp er forpliktelsene i forhold til rekkefølgekravene innfridd og utbygger har således ingen videre risiko knyttet til den felles offentlige infrastrukturen.

2 LOVGRUNNLAGET

Tredje ledd i PBL. § 17-3 åpner for at det kan avtales at den enkelte utbygger helt eller delvis skal bekoste tiltak som skal avhjelpe behov som skapes av utbyggingen. Det er den konkrete plan- og utbyggingssituasjon som avgjør i hvilken grad det foreligger et behov av denne typen. Det er to hovedkriterier for at en utbygger skal kunne påta seg å bekoste eller ta ansvaret for denne typen tiltak. Disse er nødvendighet av at tiltakene blir gjennomført og at det må foreligge en forholdsmessighet i det som avtales slik at den enkelte utbygger ikke finansierer mer enn den forholdsmessige delen denne utbyggingen innebærer i forhold til omgivelsene.

2.1 Nødvendighet

De forskjellige felles offentlige infrastrukturtiltak inngår i rekkefølgebestemmelsene i områdereguleringen og det er i seg selv en god indikator på at tiltakene er «nødvendige». I tillegg vurderes det at nødvendige VA- tiltak for utviklingen av sentrum er nødvendige, uten at disse eksplisitt framgår av rekkefølgebestemmelsene.

Det er imidlertid ikke slik at tiltak som finnes i rekkefølgebestemmelser automatisk blir «nødvendige» i lovens forstand. Fellestiltakene vurderes som nødvendige fordi de løser og avhjelper utfordringer som er i sentrum i dag og som vil bli forsterket gjennom den utbyggingen som planen gir mulighet til. Sagt på en annen måte er det nødvendig med helt ny teknisk og grønn infrastruktur, samt oppgradering av veger, fortau og parker for å kunne forsvare å legge opp til en stor ny bygningsmasse i områdereguleringen.

2.2 Forholdsmessighet

Kravet til forholdsmessighet medfører at den enkelte utbygger ikke skal betale mer enn den forholdsmessige delen som denne utbyggingen medfører i forhold til omgivelsene. Jfr. veilederen for utbyggingsavtaler² vil det ofte være vanskelig å fastslå dette. Forholdsmessigheten vil ifølge veilederen antagelig ofte baseres på anslag, herunder at partene tar utgangspunkt i gjennomsnittsbetraktninger.

Gjennomføringen av reguleringsplanen som helhet medfører blant annet etablering av nye veger fortau, VA – anlegg, gang- og sykkelveier og lekeplasser. Denne felles offentlige infrastruktur vil totalt sett gi Aksdal sentrum et stort løft som er nødvendig for å realisere det utbyggingspotensial som ligger i planen. Modellen legger opp til at det totale løftet skal finansieres gjennom en felles økonomisk innsats blant utbyggere i sentrum og kommunen. Sentrum har en funksjon også for resten av innbyggerne som kommunesenter og handelssenter. Med bakgrunn i kommunens samtlige interesser foreslås det i modellen at kommunen har et betydelig bidrag. Dette ut fra PBL. § 17-3. tredje ledd hvor det står følgende:

” Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for 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 andre ord skal forholdsmessigheten være til stede mellom prosjektene (rettferdig fordeling), men også i forhold til innsatsen fra det offentlige (kommunen må bidra i forhold til allmennhetens interesser).

² Kommunal- og regionaldepartementet, Veileder utbyggingsavtaler, mai 2006

2.3 Risiko

Reglene om utbyggingsavtaler ble innført i plan- og bygningsloven 01.07.06 og etter over 12 års virke finnes det en del eksempler på områdemodeller. Det vil si områder hvor kostnader til felles offentlig infrastruktur blir fordelt på de berørte utbyggingsområder.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fått noen henvendelser om denne typen modeller. I forbindelse med kursrekke i regi av Akershus Fylkeskommunen i 2014 formidlet departementet ved Knut Fredrik Rasmussen dette:



Anleggsbidrag. Kommunale fond

- Kommunen kan ha standardisert en anslagsvis kostnad, f.eks pr boenhet. Men husk:
 - Bidrag i avtale skal være et utslag av en konkret vurdering,
 - Bidrag i avtale dekke et behov utløst av tiltaket
 - Behovet må eksistere – ikke avtale om bidrag til allerede anlagt infrastruktur (KRD 10/647-2)
 - Anleggsbidrag kan ikke være et generelt krav. Avtalen inngås for å gjennomføre en konkret plan (ikke beskatning)
- Bidrag kan gå til kommunale fond, men skal tjene den infrastruktur det er betalt for.

Figur 1 Utsnitt fra foredrag ved KMD

Finansieringsmodellen for Aksdal følger anbefalingene fra departementet om at modellen baseres på konkrete tiltak som er kostnadsberegnet. Videre vil beløpene være bidrag til å finansiere konkrete rekkefølgetiltak.

Praksisen siden lovreguleringen for over 12 år siden tilsier at denne typen finansieringsmodeller er i tråd med lovgivers intensjon så lenge vi har å gjøre med konkrete tiltak og ikke skattelegging. Den juridiske risikoen ved å bruke en modell som dette vurderes som beskjeden fordi de tiltakene som skal finansieres omhandler teknisk infrastruktur som er omfattet av lovverket og kommunens forutsigbarhetsvedtak. Samtidig vurderes kravene til nødvendighet og forholdsmessighet til å være oppfylt.

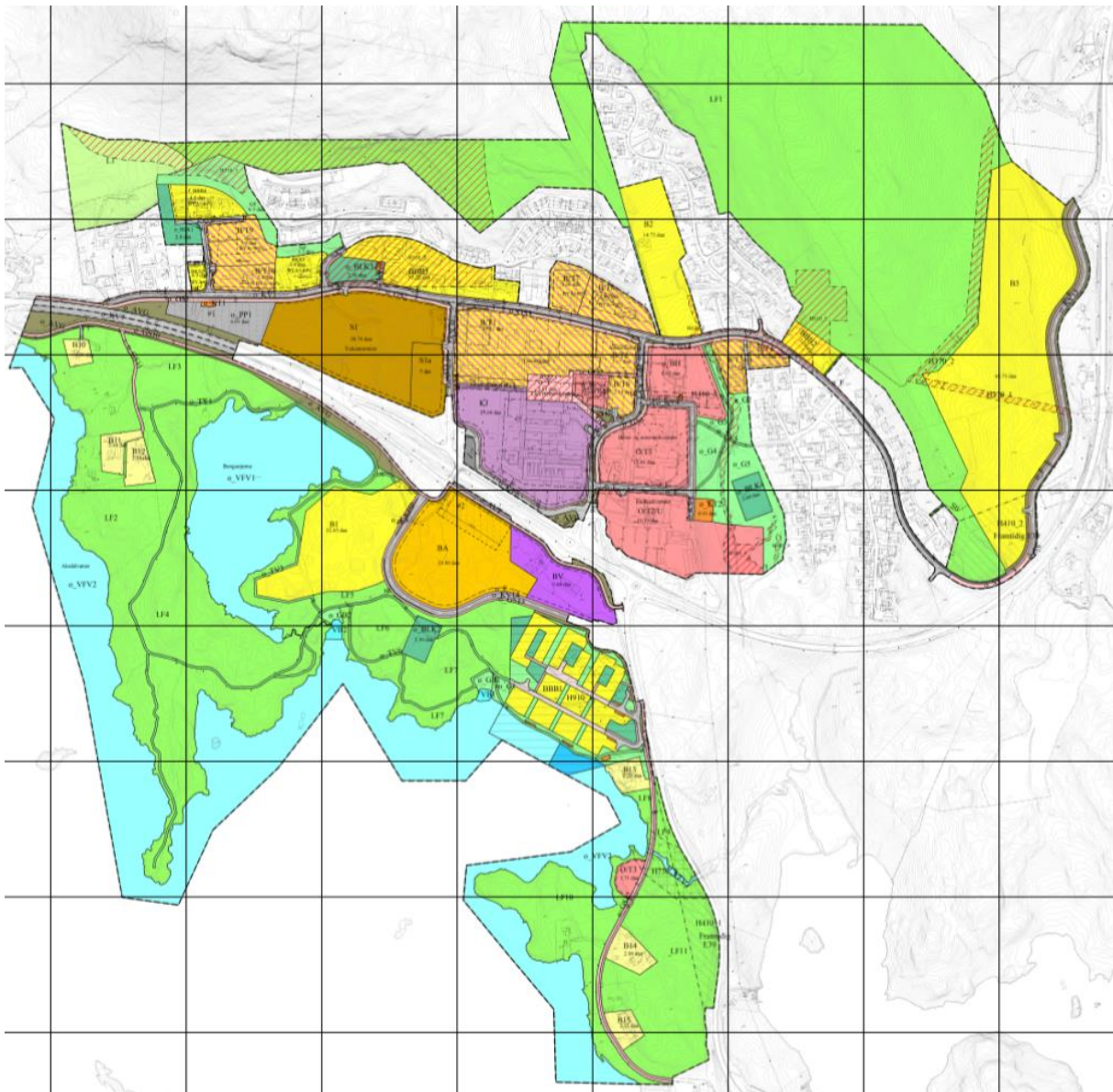
I tillegg til den beskrevne ”juridiske” risiko innebærer utbyggingen av sentrum også en direkte økonomisk risiko for kommunen. Dette fordi kommunen gjennom en slik modell kan overta ansvaret for realisering av rekkefølgekravene. I praksis må kommunen derfor tilpasse utbyggingen til bidragene, noe som kan innebære dispensasjoner fra planen.

3 TRINNVIS OPPBYGGING AV MODELL FOR FINANSIERING AV FELLES OFFENTLIG INFRASTRUKTUR

Utviklingsområder i byer og tettsteder er ulike med hensyn til utbyggings situasjon, eiersituasjon og behovet for infrastruktur. Felles for område modeller er behovet for samarbeid mellom kommunen og flere private parter om finansiering og ansvar for utbygging av teknisk og grønn infrastruktur. Områdemodeller må skreddersys til det enkelte utviklingsområde med tilhørende gjennomføringsutfordringer. Nedenfor oppbygges finansieringsmodellen i Aksdal gjennom 5 trinn.

3.1 Trinn 1. Plangrunnlag

Basis for etablering av modellen er områdereguleringsplanen for Aksdal sentrum, slik den er foreslått behandlet til 2. gangs behandling.



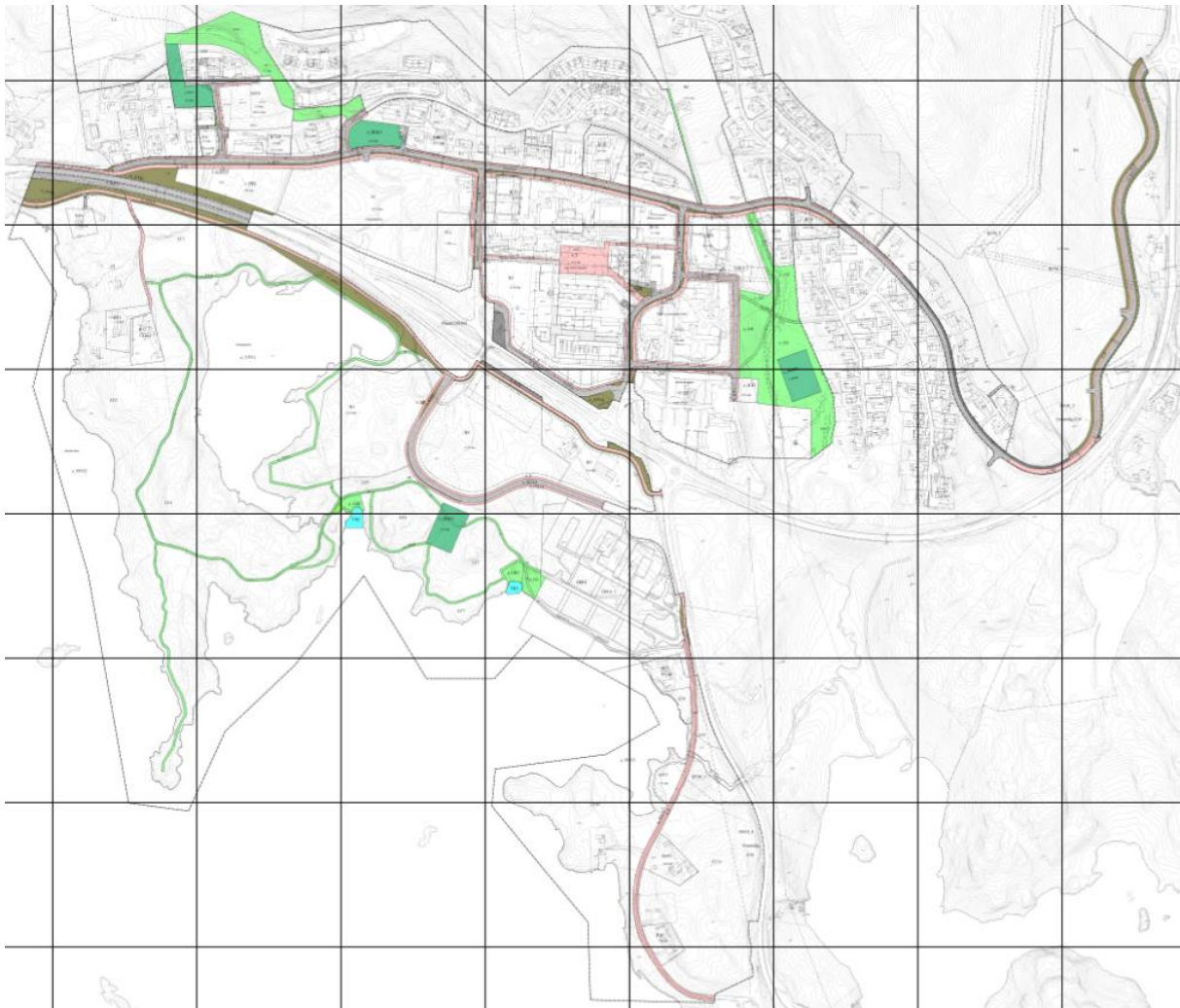
Figur 2 Områdeplan for Aksdal sentrum, datert 12.01.2019

I reguleringsplanen er det avsatt areal til gjennomføring av fellestiltakene. I reguleringsbestemmelsene er det rekkefølgebestemmelser som sikrer at fellestiltakene skal

gjennomføres. Gjennom reguleringsbestemmelse kap. 2.1 er det satt krav om detaljreguleringsplan for utbyggingsområdene i områdereguleringen. Dette betyr at kommunen kommer i posisjon til å fremforhandle utbyggingsavtale med utbygger av hvert enkelt område i forbindelse med behandling av detaljreguleringsplan. Det mangler krav til detaljregulering i noen få områder, men det er like fullt mulig å etablere utbyggingsavtale for disse områdene. Alternativt kan utbygger velge å innfri rekkefølgekravene i egen regi. Siden det er relativt omfattende fellestiltak som berører hele området vil det være rimeligere og enklere for den enkelte utbygger å være med på et spleiselag i form av finansieringsmodellen og på denne måten innfri sin del av rekkefølgekravene.

Rekkefølgekravene til felles offentlig infrastruktur er nevnt under § 10.6 for hvert enkelt delområde.

Nedenstående kart viser hvor rekkefølgetiltakene er lokalisert. Disse tiltakene omfatter infrastruktur som vil utvikle Aksdal sentrum med gode kvaliteter for å håndtere framtidig vekst.

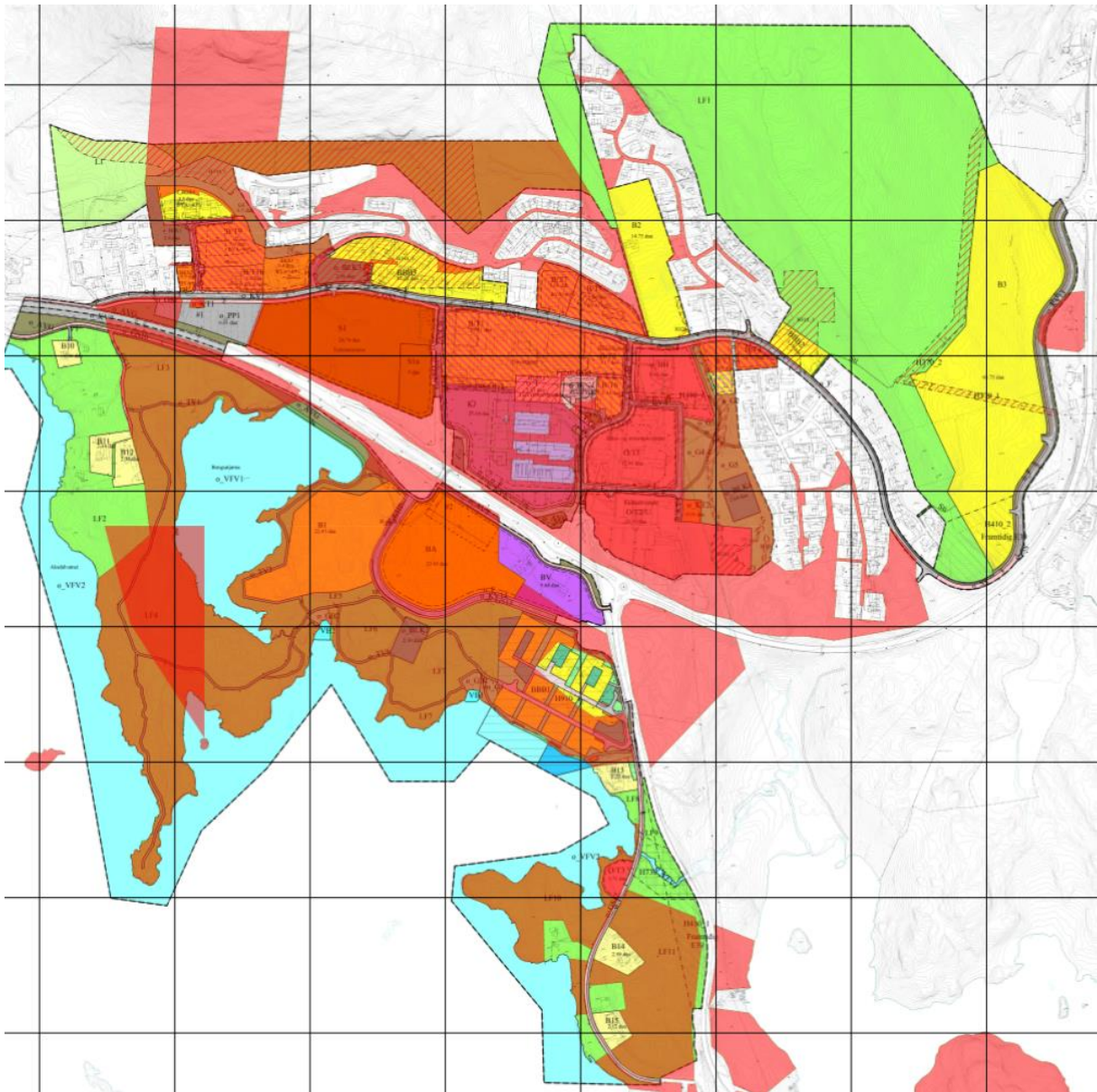


Figur 3 Kart som viser felles offentlig infrastruktur omfattet av modellen. I tillegg er kostnader knyttet til VA-tiltak omfattet av modellen.

3.2 Trinn 2: Vurdering av bruk av områdemodell

I Aksdal sentrum legges det i planen til rette for ca. 274 000 kvm nye kvadratmeter (BRA). I planområdet er også kommunen en stor grunneier.

I tillegg til kommunens eiendom og det utbyggingspotensialet det representerer, er kommunen også eier av en vesentlig andel av det urealiserte potensialet i Aksdal senter (KJ).



Figur 4 Rød transparent farge over formål i plan, viser arealer eid av Tysvær kommune. I BBB1 er salg til privat utvikler allerede forestått.

Det er viktig å få et godt grep om finansiering av nødvendige rekkefølgekrav for den kommende utviklingen. Det vil bli investert i både privat og kommunal regi, og det vil bygges både boliger, offentlige bygg, handel og næringsvirksomhet i sentrum. I tillegg ønsker kommunen å selge ut eiendom til private investorer, og har hatt interesse av å kartlegge byrden på disse eiendommene for at dette skal være kjent under forhandlinger om salg.

Planen er delt inn i mange mindre områder og rekkefølgekrav, og krav til gjennomføring av rekkefølgekrav er i hovedsak fordelt på mange ulike utbyggingsområder. Denne vurderingen er gjort utfra hensynet til nødvendighet for gjennomføringen. Resultatet av planen er at gjennomføring vil være vanskelig uten bruk av en modell for finansiering. Mange områder er avhengig av mange krav, og vil trolig ikke kunne håndtere disse alene uten hjelp fra en finansieringsmodell.

Den sammensatte situasjonen i sentrum i betyr at områdemodellen bør utarbeides og forvaltes av kommunen. Denne type områdemodell medfører at en ut fra kostnadsberegninger og vurdering av

nødvendighet og forholdsmessighet utregner hvor stort bidrag den enkelte utbygger må bidra med for sin andel av infrastrukturen. Dette gir ulik grad av belastning pr. område.

3.3 Trinn 3: Kostnadsberegning av nødvendig felles offentlig infrastruktur

I gjennom den siste del av administrasjonens arbeid med utforming av reguleringsplanen, har det parallelt vært jobbet med kostnadsberegning av felles offentlig infrastruktur som omfattes av rekkefølgebestemmelsene. I kostnadsberegningene er det forutsatt at veg- og ledningsanlegg opparbeidet i samsvar med kommunale normer. Det er ikke lagt inn kostnader for granittkantstein, beplantning eller andre kvalitetshevende elementer ut over det som normen angir.

I bestemmelsene til områdeplanen stilles det totalt 40 ulike rekkefølgekrav. Disse er i mange tilfeller mindre tiltak, som det i varierende grad er naturlig å opparbeide sammen med tilstøtende krav under opparbeidelsen. Rekkefølgekravenes karakter og avhengighet av hverandre er derfor nok en begrunnelse for at det må utarbeides en finansieringsmodell som skal forvaltes av kommunen, der kommunen er byggherre for infrastrukturtiltakene. Alternativt kan det i utbyggingsavtalen avtales at private utbyggere er byggherre.

I den siste fasen før fremlegging av reguleringsplanen til 2. gangs behandling ble det gjort noen justeringer i planen som har innvirkning på kostnadsoverslaget. Endringene er drøftet i arbeidet med modellen mellom COWI (som har utarbeidet kostnadsoverslaget), Asplan Viak og Tysvær kommune for å kunne rettferdiggjøre fordelingsprinsippene. Kostnader for hvert enkelt tiltak er beregnet av COWI basert på anslåtte mengder, volum og løpemeter med enhetspriser fra tilsvarende prosjekter.

I nedenstående tabell oppsummeres kostnadene relatert til betegnelse i rekkefølgebestemmelsene. En detaljert oversikt følger som eget vedlegg.

Betegnelse i områdeplanen	Beskrivelse av tiltak med rekkefølgekrav	Kostnad eks. mva. (mill. kr.)
o_BLK1-4, o_G2-5	Lekeplasser og grønnstruktur	20,9
o_V, f_V, o_KV	Veier, kjøreveier og sentrumsrundkjøring	36
o_F, o_GS, o_GG, o_T,	Fortau, gang- og sykkelveger, gangveger og torg	19,3
o_TV	Offentlige turveier	1,2
SUM mill. kr. eks. mva.		77,4

3.3.1 Lekeplasser og grønnstruktur

For områder satt av til lekeklass o_BLK1 – o_BLK4 er kostnader beregnet basert på krav til utforming i kommunes lekeklassnorm. Følgende er lagt til grunn for kostnadsberegningene:

- o_BLK1 – Akebakke og lekeområde
- o_BLK2 – Aktivitets- og ballfelt (5'-bane)
- o_BLK3 – Aktivitets- og ballfelt (5'-bane), lekeområde
- o_BLK3 – Aktivitets- og ballfelt (7'-bane)

For områdene o_G1 – o_G5 er i planbestemmelsene 5.1: *Område o_G2 til o_G5 skal utformes som grøntdraget «Alvanutbekken» med turveger vist i planen og med framtidige turveger og aktivitetsarealer. Aktivitetsarealene skal legges til o_G5 og kan opparbeides som en bypark for hele Aksdal og kan samtidig være en del av det nødvendige utendørsarealet til skolen på O/T2/U.*

Områdenes endelige bruk og funksjon er ikke detaljert. Området skal være uteoppholds- og aktivitetsområde for store deler av Aksdal og for skoleområdet. Av den grunn er det i områdemodellen lagt inn relativt store opparbeidelseskostnader for "byparken", totalt kr 8,0 mill. eks. mva. Kostnader kommer i tillegg til kostnader for opparbeidelse av o_BLK4.

3.3.2 Samferdselsanlegg

Nytt veganlegg skal bygges ut i samsvar med kommunale krav. Som følge av at det i stor grad skal etableres nytt vann- og avløpsanlegg i eller langs eksisterende veier, må de fleste veier få ny overbygning. Det er langs de fleste kjøreveger regulert gang- og sykkelveger eller fortausløsninger.

Det er i planbestemmelsene knyttet rekkefølgekrav til område KJ for rehabilitering/fornyning av Lars Hertervigs Plass, område o_T. Av bestemmelsenes punkt 4.4 fremgår det at "*Torget/Lars Hertervigs Plass (o_T) skal opparbeides og benyttes som den sentrale aktivitets- og festplassen i Aksdal og eies av kommunen. Materialvalget skal være bestandig og slitesterkt. I utgangspunktet skal det benyttes natursteinsmaterialer. Beplantning skal bidra til frodighet og variasjon gjennom året. Det skal velges planter som er allergivennlige.*". I områdemodellen er det lagt inn en kostnad på ca. kr 1,8 mill. eks. mva. som er tillagt område KJ som dette området bidrag til opparbeidelseskostnaden.

Ny sentrumsrundkjøring på E134 skal etableres i forbindelse med utbygging innenfor område KJ dersom det er dokumentert behov for denne. Opparbeidelseskostnader er beregnet til ca. kr 3,9 mill. eks. mva. Når dette behovet slår inn er usikkert, og denne kostnaden vurderes fortløpende.

For område S1 og B1 er det stilt rekkefølgekrav om opparbeidelse av toplanskryss på E134. Tiltaket innebærer bygging av kryssområdet med ny kjørebri, breddeutvidelse av E134 for fire-felts veg med midtdeler, og nye av- og påkjøringsramper. Kostnader for dette er beregnet til ca. kr 60 mill. eks. mva. Kostnadene anses så høye at det vil være urealistisk at utbygging i disse områdene skal finansiere dette. Tiltak på E134 er i utgangspunktet Statens vegvesens ansvar, og en må vurdere videre hvordan dette kan løses mellom Tysvær kommune og Statens vegvesen. Kostnader for dette rekkefølgekravet er derfor ikke tatt inn i områdemodellen.

3.3.3 Kostnader VA-anlegg

Rekkefølgekravene omfatter arealer satt av til ulike samferdselstiltak, lekeplasser, grøntområder mv. Som følge av etablering av ny bebyggelse og nye veganlegg omfatter områdemodellen også kostnader for nødvendig omlegging eller etablering av nytt vann- og avløpsanlegg som skal betjene utbyggingsområdene. Nytt VA-anlegg vil i all hovedsak bli etablert i de veier som det er knyttet rekkefølgekrav til. Ved fordeling av kostnader for opparbeidelse av nytt VA-anlegg har man som prinsipp lagt til grunn at samlet kostnad for VA-anlegg fordeles likt i forhold til tillatt nytt bruksareal for de utbyggingsområder som omfattes av områdeplanen. På grunn av spesifikke behov eller plassering av enkelte delområder fravikes dette prinsippet for følgende delområder:

- B3 – delområdet vil ikke ha samme nytte av det nye VA-anlegget i Aksdal sentrum som øvrige utbyggingsområder og delområdet belastes derfor ikke med kostnader for nytt VA-anlegg i områdemodellen. Ved utbygging av delområdet vil man derimot få kostnader for ny vannledning fra kryss med Alvanutvegen i hele lengden på Akdalsvegen videre sør og østover. Videre må det etableres ledningsanlegg for spill- og overvann parallelt med vannledning i veg o_KV13. Dette ledningsanlegget må føres over E134/E39 og tilkobles eksisterende kommunalt VA-anlegg ved Grinde skole. Ovennevnte anses som områdespesifikke kostnader som må dekkes av dette området spesielt og kostnadene for dette er derfor ikke medtatt i VA-kostnader som er fordelt basert på områdemodellen.

- S1 – Området belastes med sin andel av de VA-kostnadene som omfattes av områdemodellen. Innenfor delfeltet ligger i dag kommunalt hovednett, som helt eller delvis bør/må legges om i forbindelse med utbygging innenfor S1. Nytt ledningsnette legges fortrinnsvis i kjørevege o_KV1 når dette veganlegget opparbeides. Kostnader for nytt/omlagt VA-nett i o_KV1 er ikke inkludert i kostnader for VA-anlegg som fordeles basert på områdemodellen, men tilfaller område S1 i sin helhet. Kostnad for dette fremkommer ikke av områdemodellen eller av vedleggene.
- B1 og BA – Områdene belastes med sin andel av de VA-kostnadene som omfattes av områdemodellen. Spillvannsavløp fra disse delområdene må føres til ny avløpspumpestasjon ved Bongsatjørn og deretter i pumpeledning i nye kjøreveger o_KV14 og o_KV2 frem til selvfallsledning i Aksdalsvegen. Kostnad for pumpestasjon og egen pumpeledning er skilt ut som egne kostnader og er i områdemodellen fordelt i forhold til tillatt BRA for de to delområdene.

3.3.4 Beregningsgrunnlag

Kostnadsoverslagene er i utgangspunktet basert på en forutsetning om at **man** enten bygger nytt anlegg i jomfruelig terreng eller sanerer eksisterende veg- og VA-anlegg. Kostnadene er basert på tilsvarende prosjekter med prisnivå justert for perioden 2017-2018. I kostnadene inkluderer 10 % for rigg og drift og 20 % for uforutsette kostnader. Det er ikke medtatt kostnader for byggherre, grunnerverv, spesielle tiltak for forurensete masser, spesielle forhold i grunnen etc. På nåværende tidspunkt er det en del usikkerhetsmomenter og usikkerhetsnivået er relativt høyt. Dette fordi en på dette stadiet blant annet vet lite om grunnforhold, kabler og ledninger i grunnen.

3.3.5 Samlet kostnad rekkefølgekrav og teknisk infrastruktur

Samlet kostnad for rekkefølgekrav som fremkommer direkte av planbestemmelsene er beregnet til ca. kr 77,4 mill. eks. mva.

Kostnad for nytt vann- og avløpsanlegg som fordeles i områdemodellen er beregnet til ca. kr 21 mill. eks mva. Kostnad som er spesifikt knyttet til pumpestasjon og pumpeledning for område B1 og BA er beregnet til ca. kr 2,8 mill. eks. mva.

3.4 Trinn 4: Definere offentlig og privat andel av felles offentlig infrastruktur

Kommunen har et ansvar for felles offentlig infrastruktur i Aksdal i kraft av at det allerede er et etablert kommunesentrum. I Aksdal er det både etablert handel, næring, offentlige tjenester og boliger med en utbygd infrastruktur som skal driftes og forvaltes. Samtidig er det slik at det er det nye potensialet for ulike kommunale tjenester, boliger, handel og næringsareal som medfører at behovet for oppgradering vil være nødvendig.

Kommunen vurderer det slik at alt utbyggingspotensial i planen i utgangspunktet skal være med å finansiere tiltakene, og at en ikke skiller på bidrag avhengig av formål eller kommunalt og privat eierskap.

I planen er de ulike områdene knyttet til ulike rekkefølgekrav det er viktig at de deltar i opparbeidelsen av. Dette oppfyller krav til nødvendighet. For krav til forholdsmessighet er det lagt til grunn at en bruker potensialet for utbygging som grunnlag for å finne kostnad pr. utbyggingsområde og pr. kvm.

For kostnader knyttet til tiltak for VA stiller dette seg noe annerledes. Dette er ikke tiltak som er knyttet direkte til rekkefølgekrav. I definisjonen av nødvendighet vil en i dette tilfelle stå friere i

vurderingene, og en vurderer at dette best løses ved å fordele kostnader for VA på alle tiltak i sentrum, med få unntak definert i kap. 3.3.3.

Med denne modellen kommer en da fram til en snittbelastning pr. kvm BRA i de ulike områdene. En vil bruke det utregnede beløp når en inngår avtale med private utbyggere som utgangspunkt for utbyggingsavtalene.

3.5 Trinn 5: Valg av verktøy for fordeling av kostnader

Det er i tråd med lovgivningen å fordele kostnadene forholdsmessig på de prosjekter som «belaster» sentrum og skaper behovet for infrastrukturen. I Aksdal er arealene utbygd i forskjellig grad og det er derfor mest nærliggende å bruke nye kvadratmeter bygningsmasse (BRA) som fordelingsnøkkel. Dette betyr at det antall kvm BRA som allerede er bygd ut i et område, eller erstattes med likt antall kvm BRA ikke gir krav om bidrag. Dette er også brukt som utgangspunkt i de fleste slike modeller det er aktuelt å sammenligne med.

Det er mulig å ta utgangspunkt i de maksimale muligheter for utbygging som finnes i reguleringsplanen, men dette vil gi et resultat som erfaringsvis ikke vil komme til å stemme. Dette fordi noen områder ikke vil bli utbygd i overskuelig tidshorisont og fordi en i en del områder ikke ønsker å bygge det maksimale antall m² BRA som reguleringsplanen legger opp til.

Et annet alternativt som er mye brukt i tilsvarende modeller, er å vurdere hva som blir bygd ut i løpet av en begrenset periode. Ved å fordele kostnadene ved rekkefølgekrav på de områdene som bygges innen kort tid, vil en også kunne finansiere hele infrastrukturen tidligere.

Kommunen er avhengig av å ha urealiserte rekkefølgekrav for å ta inn bidrag. Dersom dette ikke lar seg løse, kan det være aktuelt for både kommune og privat utbygger å benytte plan- og bygningslovens bestemmelser om refusjon. Dersom en har fått inn hele beløpet og realisert hele infrastrukturen om 10-15 år får en vurdere om en skal gjøre forandringer i reguleringsplanen og finansieringsmodellen

Kommunen har fingeren på pulsen i forhold til potensielle utbyggingsområder i Aksdal og kommunen har utfordret de ulike offentlige tjenesteområdene til å foreta en gjennomgang av planens utbyggingspotensial og en gjennomgang av hvor mye som det realistisk sett vil bli bygd på kort og lang sikt. Kommunens gjennomgang av kjente prosjekter og lokalkunnskap om de forskjellige områder har avdekket et anslag om hvor mye det i et 10 års perspektiv er realistisk å bygge ut.

Det er i tabellen under beregnet hvor stort utbyggingspotensial planen gir totalt (nye kvm BRA), og det er også gjort et anslag over hvor stor andel som forventes realisert innen 2030. Det presiseres at det er knyttet betydelig usikkerhet til anslaget.

Tabell 1 oversikt over potensial for utvikling i plan fordelt på kommune og privat grunneier

Grunneier	Nye BRA i plan (Maks)	Forventet realisert <2030
Tysvær kommune	169 500	59 500
Privat	81 500	32 500
Tysvær kommune/ Privat (KJ)	23 000	9 500
Sum	274 000	101 500

Dette framgår etter dette anslaget at ca. 1/3 del av planens totale potensiale kan bli realisert innen 2030, og det vil derfor trolig ta svært lang tid før planens fulle potensiale er realisert.

Med en anslått kostnad for alle rekkefølgetiltak på ca.101 mill. jf kap. 3.3.5, fordelt på full utbygging, får en ca:

$101\ 000\ 000 / 274\ 000 = \underline{370\ \text{kr pr kvm}^3}$ i snitt for nybygde arealer.

Dersom en skulle legge til grunn en fullfinansiering av tiltakene innen en 10 års periode, må en fordele 101 mill. på det arealet som forventes utbygd innen 10 år. Snittbyrden pr. kvm stige til ca. **1000 kr pr. kvm**. Dette vurderes som en for høy kostnad pr. kvm i Akسدal, og tvinger en til å tenke annerledes.

3.5.1 Kommunes bidrag og finansiering

Mengden av rekkefølgekrav og totalkostnadene med den felles offentlig infrastruktur i Akسدal sentrum betyr at det anses som avgjørende for utbyggingen at kommunen tar en sentral rolle i utbyggingen av infrastrukturen. I tillegg til at kommunen bidrar på lik linje utfra bygd BRA ved salg av tomter og nye kommunale byggeprosjekter.

Utregnet belastning på kommunal eiendom og offentlig/privat eiendom (KJ) pr. i dag er beregnet ca. 81 mill. eks mva. Andre kommunale bidrag er kommunens arbeid med områdeplanen og modellarbeidet samt bidrag i form av kommunale arealer som blir brukt til grønn og teknisk infrastruktur.

Ettersom kommunen er en betydelig grunneier ligger en vesentlig andel av rekkefølgetiltakene på kommunen. Dette kan ikke utelukkende ses på som utgifter. Kommunen har egeninteresse og et samfunnsansvar i å utvikle kommunesenteret.

Tysvær kommune har etablert et sentrumsutviklingsfond som skal brukes til å etablere investeringsevne framover. Sentrumsutviklingsfondet gir fleksibilitet med hensyn til tidspunkt for gjennomføring av de ulike tiltakene.

I sentrumsutviklingsfondet vil blant annet inntekter ved salg av kommunal eiendom inngå, og kan brukes til finansiering av felles infrastruktur. Det legges opp til salg av de første kommunale tomtene i sentrum vil skje i nærmeste framtid. Dette vil da gi grunnlag for finansiering av tiltak som kan gjennomføres på relativt kort sikt.

Erfaringer fra andre plasser er at tidlig offentlig satsing kan være med på å få «ballen til å rulle» og dermed få fart i utviklingen av reguleringsplanens potensial. Kommunen kan gå inn og forskuttere med midler tidlig i prosessen, og kan starte utbyggingen av nødvendig tiltak.

Det er imidlertid viktig at ikke kommunen bygger ut så mange tiltak at enkelte private områder har fått bygd ut «sine» krav før disse områdene skal bygges ut. Dersom det er krav igjen knyttet til enkeltområder, kan utbygger betale en større andel av disse i stedet. Da unngår en «gratispassasjer utfordringen».

3.5.2 Privat bidrag og finansiering

I beregningen av kostnadsbyrde pr. område har en lagt til grunn det potensiale for nybygd BRA områdeplanen identifiserer. Med dette som utgangspunkt har en fordelt de ulike tiltakene som er definert som rekkefølgetiltak på eiendommen, og beregnet en kostnad pr. område iht. til full utbygging og pr. kvm.

³ Priser baseres på anslag og kan justeres over tid, iht. til mer detaljerte planer og generell prisjustering.

Det utregnede beløp i hvert enkelt delområde vil i utgangspunktet være det beløpet som skal sikres finansiert i forbindelse med utbyggingsavtalen. Dersom kommunen allerede har bygd noen av tiltakene som et område er avhengig av, kan kommunen legge til grunn at utbygger skal finansiere større eller hele deler av en annet tiltak, slik at forholdsmessighet oppnås i alle utbyggingsområder.

På privat side er det pr. i dag en oversiktlig situasjon over hva som ventes de kommende år. Det er totalt 5 byggeområder som er heleid av private, og i alle disse planlegges boliger. Det er ventet at utbygging kan skje i 3 av disse i den neste 10 års perioden. Dette er B2, BBB1 og BBB2.

For B3, som ikke er inkludert i det en regner med blir bygd ut i en 10 års periode, er det også isolerte rekkefølgekrav som fullt og helt hviler på denne utbyggingen. Det anses derfor ikke som en risiko at rekkefølgekravene bygges ut i kommunal regi før utbygging skjer.

Foreløpige beregninger av kostnadsbyrde er i snitt lavere enn for kommunal eiendom. Likevel er hvert område unikt, og har ulike behov og rekkefølgekrav. Kostnad pr. kvm BRA vil derfor variere i noen grad i de ulike private områdene.

4 PRAKTISERING AV FINANSIERINGSMODELLEN

Ved hjelp av modellen vil det være mulig for den enkelte utbygger å beregne hvilke bidrag som utbyggeren må betale for å dekke sin andel av den felles offentlige infrastruktur. Utbyggingsavtalen fremforhandles parallelt med utforming av detaljreguleringen for det enkelte område og underskrives av utbygger før offentlig ettersyn. Kommunen vil i utbyggingsavtalen forplikte seg til å avsette og anvende midlene til fellestiltakene. Utbyggingen av et sentrum er komplekst og det vil derfor være behov for tilpasninger i hvert enkelt tilfelle. I det praktiske arbeid med utbyggingsavtalene vil det oppstå forhold som må løses i hvert enkelt tilfelle ut fra hovedprinsippene i modellen. Ved tvil om forholdsmessigheten er til stede, eller ved klare «urettferdigheter», bør administrasjonen i særlige tilfeller kunne foreslå å avvike kostnadsmodellen. Avvik må da utredes i forbindelse med forhandlinger av utbyggingsavtale. Av hensyn til forutsigbarhet og utbyggernes forståelse/aksept av bidragene er det meget viktig at hovedprinsippene i politiske vedtak og modellen ikke fravikes.

Kostnadene i matrisen modellen bygger på justeres underveis i forhold til pristallregulering og ved utførelse av nye og mer presise kostnadsberegninger. Det betyr at kostnaden for m² BRA vil kunne bli høyere for prosjekt som kommer senere. Dersom det oppstår store avvik må kommunen vurdere om kvaliteten på tiltakene skal justeres eller om midlene mellom de forskjellige tiltakene skal omfordeles. Det totale areal i m² BRA/beregningsgrunnlaget bør ligge fast for å sikre at forholdsmessigheten er til stede mellom utbyggingsprosjektene. Avhengig av markedet vil en etter en tid, for eks.ca. 10 år, kunne vurdere om det estimerte totale utbyggingsvolum kommer til å stemme overens med virkeligheten. Det er viktig med varighet i beregningsgrunnlaget for å sikre at forholdsmessigheten er til stede. Etter et 10 års perspektiv bør en ut fra erfaringene vurdere om finansieringsmodellen skal revideres.

I bestemmelsene til områdeplanen er det et krav at rekkefølgekravene skal være opparbeidet før utbygging kan skje. Det vil være anledning til å endre denne formuleringen til å sikre finansiering av tiltakene i forbindelse med detaljreguleringsplanen. Forpliktelse til å betale sin forholdsvis andel av fellestiltakene gjennom underskrevet utbyggingsavtale vurderes til å tilfredsstillende rekkefølgekravet. Da kan kommunen gi dispensasjon fra kravet om at tiltak skal være opparbeidet. Dette betegnes i noen tilfeller som «frikjøp for rekkefølgekrav». Tidspunkt for innbetaling fastsettes gjennom malen for utbyggingsavtaler. Innbetaling skjer vanligvis før det tidspunkt hvor det gis igangsettingstillatelse/rammetillatelse. Ved store prosjekt og oppdeling i byggetrinn kan det avtales en trinnvis innbetaling forut for hvert byggetrinn.

4.1 Forutsetninger/forbehold

Modellen bygger på følgende forutsetninger:

- Kostnadene for realisering av de forskjellige tiltakene bygger utelukkende på de relativt grove kostnadsberegninger som er gjort samtidig med utarbeidelse av områdereguleringsplanen. Etter hvert som en nærmer seg realisering kan det utarbeides mer presise kostnadsberegninger som kan endre totalkostnaden. Det anbefales en årlig korrigerende av kostnader, også ift. prisstigning.
- Modellen innebærer et forsøk på å se inn i fremtiden og sikre forholdsmessigheten mellom prosjektene og mellom utbyggere og kommunen. Markedet for utbygging av de enkelte områdene vil være avgjørende for om og når de forskjellige fellestiltakene blir finansiert og realisert.

- Utviklingen av et sentrum er komplekst og innebærer høyst sannsynlig momenter som det ikke er tatt høyde for i modellen på nåværende tidspunkt. Av hensyn til fleksibilitet bør det delegeres til administrasjonen å vurdere avvik fra modellen for. eks under forhandlinger om utbyggingsavtale.
- Finansiering av rekkefølgetiltak er i stor grad avhengig av at anslagene av fremtidig utbyggingsvolum i Akسدal sentrum kommer til å stemme overens med virkeligheten. Dersom det i virkeligheten blir bygget færre m² vil det bli innbetalt færre midler fra utbyggerne enn forutsatt, dersom det i virkeligheten blir bygget flere m² vil det bli innbetalt flere midler fra utbyggerne enn beregnet. Etter en 10 års periode bør modellen tas opp til vurdering og eventuell revisjon ut fra de erfaringer som er gjort.
- Det er i modellen tatt utgangspunkt i at bidragene i modellen betales ut fra antall nye m² BRA. Dette betyr at eksisterende bebyggelse slipper å betale for de m² som er uforandrede. Det skjelves ikke mellom utbyggingsformål fordi det er vanskelig å begrunne at det ene formål genererer større eller mindre belastning på sentrum.
- Utarbeidelsen av modellen er ingen eksakt vitenskap og bygger på et kvalifisert skjønn samt erfaringer fra lignende prosesser. Et kommunalt vedtak av modellen vil sikre faste rammebetingelser og derfor forutsigbarhet for utbyggere og administrasjonen.
- Alle summer er eks. mva, da det forutsettes at kommunen får mva-kompensasjon. Prisene er utregnet med erfaringspriser fra siste par år. Etterfølgende må kostnadstill pristalls justeres i den enkelte utbyggingsavtale ut fra det tidspunkt hvor beløpet skal innbetales. Det anbefales å bruke SSB sitt pristalls indeks for «byggekostnad for boliger i alt» med dato for kostnadsberegningene som utgangspunkt.

5 AVSLUTNING

Den fremlagte modellen innebærer et forslag til felles finansiering av infrastrukturtiltak i Akسدal sentrum. Modellen er basert på en rekke forutsetninger og kvalifisert skjønn. Et kommunalt vedtak av modellen vil sikre faste rammebetingelser og dermed forutsigbarhet for utbyggere i forbindelse med forhandling av utbyggingsavtaler med Akسدal kommune. Kommunen kan med fordel vedta modellen i medhold av plan- og bygningsloven § 17-2 som en presisering av hvilke forventninger kommunen har til utbyggingsavtaler innen planområdet.

Forut for vedtaket informeres utbyggerne i området og modellen legges ut på høring. Det kan stå i kommunestyrets vedtak at det delegeres til administrasjonen å fremforhandle utbyggingsavtaler ut fra prinsippene om fellesfinansiering og fordelingsmekanismer i denne finansieringsmodell med tilhørende vedlegg.

Videre anbefales det å bruke samme mal for utbyggingsavtaler i Akسدal sentrum som blir brukt som utgangspunkt for alle fremtidige utbyggingsavtaler innen områdereguleringen. Dette vil sikre en likebehandling og forutsigbarhet for utbyggerne.

6 KILDER

- Kommuneplanens arealdel (forutsigbarhetsvedtak), vedtatt 25.09.18.
- Områdereguleringsplan for Aksdal sentrum bestående av plankart, bestemmelser og planbeskrivelse, datert 12.01.2019.
- Oversikt kostnader med beskrivelse og utregnede kostnader, COWI, 11.02.2019
- Oversikt over potensielt utbyggingsvolum, Tysvær kommune, 11.02.2019.
- Fordeling av kostnader på områder, Asplan Viak, 07.02.2019.