

Fra plan til gjennomføring – Webinar 5.4.2022

Utbyggingsavtaler i hytte- og reiselivsområder

Allan Hjorth Jørgensen

Fagansvarlig utbyggingsavtaler, Asplan Viak



Hensikt med innlegget

- Fokuserer på gjennomføring av arealplaner i hytte- og reiselivsområder med vekt på bruk av utbyggingsavtaler
 - Litt historikk og grunnleggende om utbyggingsavtaler
 - Rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler
 - Hva er en områdemodell og hva kan den løse
 - Problemstillinger fra hytte- og reiselivsområder

Kontekst

- Fra dominerende offentlig planlegging fra 2. verdenskrig til 1970- og 1980 tallet til utbygging ved offentlig-private samarbeidsprosesser med planlegging og gjennomføring i privat regi.
- Utbyggingsavtaler har vist seg som et fleksibelt virkemiddel for å sikre sammenheng mellom plan og virkelighet, sikre finansiering av felles offentlig infrastruktur og skape kvalitet og forutsigbarhet i utbyggingen.
- Utbyggingsavtaler brukt i Norge siden ca. 1960. Etter lovregulering 1. juli 2006 har bruken økt mye. Kortfattede og gode bestemmelser med god legitimitet i samfunnet og stor samfunnsnytte. Spredt seg til hele landet inklusiv hytte- og reiselivsområder.
- 2021 KMD sendte forslag til endringer ut på høring.

Utbyggingsavtaler og kvalitet i arealplanleggingen etter PBL

- 1) Riktig plangrep og avgrensing av planoppgaven
- 2) Reguleringsplan skal være utarbeidet av fagkyndige (§ 12-3 PBL)
- 3) Planprosess som har involvert berørte aktører
- 4) Relevant kunnskaps- og beslutningsunderlag på riktige tidspunkt i planprosessene
- 5) Entydig og klar i rettslig innhold
- 6) Uten innebygde målkonflikter
- 7) Mulig å gjennomføre - økonomisk realisme (her spiller rekkefølgekrav en viktig rolle, får ofte for lite oppmerksomhet og kommer for seint i planprosessen)

Rekkefølgekrav

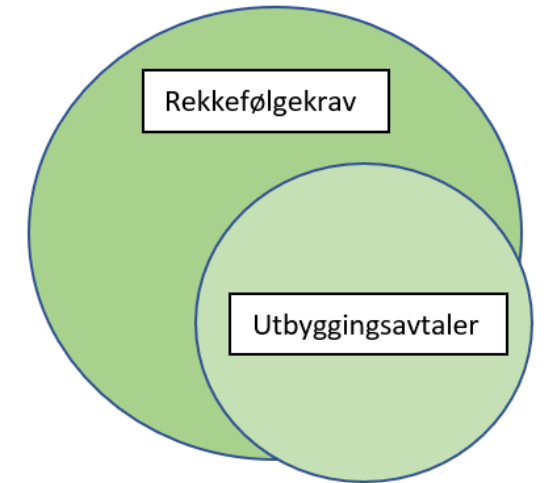
Etter Pbl § 12-7 nr. 10 kan det i nødvendig utstrekning settes bestemmelser om:

10. krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert,

- Rekkefølgekrav i lovteksten skrevet som en **rekkefølge** i ordets riktige forstand, men i praksis ofte ment og lest som «krav om finansiering».
- Hva kan man stille rekkefølgekrav om? «Tradisjonell lære» (Tone senere i webinar)

Rekkefølgekrav kontra utbyggingsavtale

- Rekkefølgekrav er det offentliges store mulighet for å sikre bygging av infrastruktur og danner ofte forhandlingsgrunnlag for etterfølgende utbyggingsavtaler
- Rekkefølgekrav ikke et pålegg til utbygger om å innfri tiltaket
- I praksis blir det likevel ofte utbygger som må besørge/bekoste tiltaket
- Kommunen kan ikke stille krav om at det skal inngås utbyggingsavtale
- Kommunen kan velge å ikke tilby utbyggingsavtale
- Utbyggingsavtalen er frivillig for begge parter
- Er utbygging i tråd med prioriteringer i kommuneplanens samfunnsdel og utbyggingspolitikken? Er kommunen villig til å tilby utbyggingsavtale
- «Handlingsrommet» i en utbyggingsavtale er begrenset. Innskrenkning i forhold til rekkefølgekravene. Nødvendighet og forholdsmessighet.
- Brukes utbyggingsavtale må reglene om innhold og prosess i kap. 17 følges. Formuleringer som skal «beskytte» utbygger.
- Vi utbygger Norge basert på samarbeid i stedet for rettsprosesser ☺



Hva er en områdemodell/finansieringsmodell?

- Forsøk på en definisjon:

En fremgangsmåte som brukes for å kunne finansiere og gjennomføre utbygging av felles offentlig infrastruktur innen et større areal. Arealet/området har typisk flere grunneiere og felles behov for infrastruktur for å kunne bygges ut.

- Områdemodell kalles også for finansieringsmodell. Det finnes mange forskjellige. Eksempler er Bjørvikamodellen og Ensjømodellen, men det finnes mange forskjellige (Sande, Geilo, Vestby...).
- I praksis brukes modeller i forskjellig målestokk fra konkrete enkeltprosjekter med flere bidragsytere til større komplekse områder.

Oppbygging av områdemodell/finansieringsmodell

- Avklaring av behovet for felles offentlig infrastruktur.
Hvilket behov medfører arealbruken i reguleringsplanen?
- Kvalitetsnivået på infrastrukturen avklares og det foretas kostnadsberegninger.
- Det gjøres vurdering av hvem som skal betale de forskjellige tiltakene.
Hvilke områder er det som tiltakene er nødvendige for?
Nødvendighetskriteriet.
- Kostnader fordeles ut i fra arealstørrelser, antall m² BRA, antall enheter eller annet som gir en fordeling i forhold til belastning. **Forholdsmessighetskriteriet.**
Dessuten fordeling mellom det private og offentlige.
- Forvaltning av modellen. Det er nå den egentlige gjennomføringsjobben starter!

Fordeler med områdemodeller

- Løser opp i rekkefølgekrav slik at arealplaner blir gjennomførbare.
- Områdemodeller ivaretar forholdsmessigheten og gjør det mulig med utbygging av felles offentlig infrastruktur som enkeltaktører ikke kan finansiere eller pålegges alene.
- Fellestiltakene blir fordelt på de aktører som utløser behovet.
Det blir på denne måten en mer «rettferdig» fordeling.
- Minsker muligheten for «gratispassasjerer» siden tiltakene ikke ses separat men er knyttet sammen i modellen.
- Ivaretar lovens krav til forholdsmessighet ved at det er utregnet beløp for eksempel pr. m² BRA eller pr. enhet.
- Gir stor forutsigbarhet for utbyggerne som på denne måten vet hva de skal bidra med tidlig i prosjektene.
- Gir mulighet for bedre helhetsvurdering og styring siden kommunen løpende kan prioritere hvor og hvordan infrastrukturen skal bygges. Blir dermed mer helhet innen området enn enkeltprosjekter ville fått til.

Hva sier utbygger?

- Fra utbyggernes ståsted er erfaringene med områdemodeller i all hovedsak positive:
- «forutsigbarhet er nøkkelen, få kronene opp i dagen sammen med planen»
- «noen områder "umulige" uten modelltankegang»
- «jo flere utbyggere som er med jo bedre er det»
- «sikrer fremdrift»

Eksempel: Geilo sentrum, modell fra 2007, det meste utbygd og finansiert på 10 år

Før



Under



Etter



Utbygging i hytte- og reiselivsområder

- Finansiering og gjennomføring av felles infrastruktur

- Hva er felles infrastruktur?
 - Tiltak som kommer hele området til gode.
 - Behovet for type fellestiltak og omfanget av disse vurderes og fastsettes i planarbeidet etter pbl.
 - Fellestiltakene går typisk på tvers av eiendomsgrenser og utgjør ofte en viktig del av områdets attraksjonsverdi.
- Hvorfor er det behov for felles infrastruktur?
 - Nødvendige tiltak for å kunne bygge ut
 - Øker områdets attraksjonskraft for
 - Eksisterende og fremtidige eiere av fritidsboliger
 - Lokalbefolkningen
 - Områdets attraksjonskraft i forhold til andre reiselivsområder

Utbyggingsavtaler i hytte- og reiselivsområder

- Særtema

- Hovedprinsippene er de samme, men behovene for infrastruktur er annerledes.
- Lekeplass i et boligområde, skibru i et reiselivsområde kan vurderes som «nødvendig» infrastruktur. Planfaglige vurderinger er det sentrale.
- Investering kontra drift
- Bidrag til drift av løypenett ikke tillatt i utbyggingsavtaler. Alternativ løsning
- Alpinheiser er kommersielle tiltak og kan ikke kreves finansiert gjennom utbyggingsavtaler. Rekkefølgekrav er noe annet.

Eksempel fra destinasjon «No go»

- Voldsom reiselivsutvikling, særlig fra år 2000 og frem til i dag
- Store aktører har bygd egne vann- og avløpsledninger
- Ingen opplegg for fellesfinansiering
- Status:
 - Renseanlegget har ikke kapasitet til regulerte enheter
 - Vannforsyningen er ikke tilstrekkelig
 - Ledningsnettets må rehabiliteres
 - Nytt høydebasseng må bygges
 - Større trafikale tiltak som rundkjøring er ikke utbygd
 - Løypenettet mangler skibruer m.m.
- PE tilknyttet fastboende er 1/10 ift. reiselivets PE
- Destinasjonen på hælene, utfordringene med å få til finansiering fordelt på fremtidige enheter da problemene er skapt av utbyggingen som er ferdig.

Kommunens vektlegging av gjennomføringsperspektivet

- Gjennom kommuneplan/kommunedelplan kan det åpnes for nye byggeområder.
- Kommunen kan i sin vurdering vektlegge gjennomføringsperspektivet. Altså om grunneiere/utbyggere er organisert slik at felles infrastruktur blir bygget.
- Kommunen kan på denne måten stimulere til opprettelse eller medlemskap i en gjennomføringsorganisasjon.
- Utelukke områder som ikke har et system for å delta i felles infrastruktur på destinasjonen.
- Kommunen må være hardere i denne innledende fasen. Sette krav og bistå med å få til en organisering. Eksempel fra Hemsedal etterpå.

Hvordan lykkes?

Det å se større arealer og tilhørende behov for infrastruktur i sammenheng er ofte en forutsetning for å få til ønsket arealutvikling.

Hva kjennetegner modeller som fungerer?

- Kommunen har ønske om å få til en bestemt utvikling. Tatt en rolle som samfunnsutvikler.
- Kommunen er villig og har kompetanse til å ta en aktiv tilretteleggerrolle og er villig til å satse og stille krav. Gjerne villighet til forskuttering. Bemanning avgjørende.
- Kommunen og utbygger tenker gjennomføringsaspektet fra tidlig fase (utforming av plan). Være villig til å gå tilbake og endre planen om nødvendig.
- Det må være et tilstrekkelig privat marked. Arealplanen og finansieringsmodellen må være i balanse med markedet. «Passende» ambisiøs. Holdbarhet over tid.