

# Hvordan sikre gjennomføring av arealplaner?




**Allan Hjorth Jørgensen**  
Planlegger, kontorleder i Asplan Viak avd. Ål  
Fagansvarlig for utbyggingsavtaler i Asplan Viak

# Hensikt med innlegget

## **Fokusere på gjennomføring av arealplaner med vekt på utbyggingsavtaler og områdemodeller**

- **Litt historikk og grunnleggende om utbyggingsavtaler og endring i hvem som utarbeider reguleringsplaner**
- **Plan og avtaleprosess**
- **Hva er en områdemodell og hva kan den løse**
- **Metodikk for oppbygging av områdemodell med eksempler**
- **Status og utfordringer i dag**
- **Spørsmål**

## Fra plan til gjennomføring - fjerne muren

Plannivå		Gjennomføring	Hensikt
1. Kommuneplan		Er nødvendig offentlig infrastruktur på plass?	Løse samfunnsutfordringer, befolkningsvekst, klima m.m.
2. Områderegulering		Områdemodeller	Sikre realisering av planen og utbygging av felles infrastruktur. Rettferdig fordeling. Helhetlig kvalitet
3. Detaljregulering		Utbyggingsavtaler	Oppfylle rekkefølgekrav. Avklare de praktiske forholdene. Tilbakeføring av mva.

# Litt historikk

- **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.**
- **Bakgrunnen for lovverket var blant annet å hindre at avtalene skulle bli urimelig tyngende. Loven fokuserer på at avtalene skal være balanserte og har regler som sikrer forutberegnelighet og offentlighet. I tillegg er det egen forskrift som hindrer bidrag til sosial infrastruktur.**

# Litt grunnleggende om utbyggingsavtaler

Personifisert aktørbilde

Kommunen Politikere



Administrasjon



Utbyggingsavtale



Grunneier



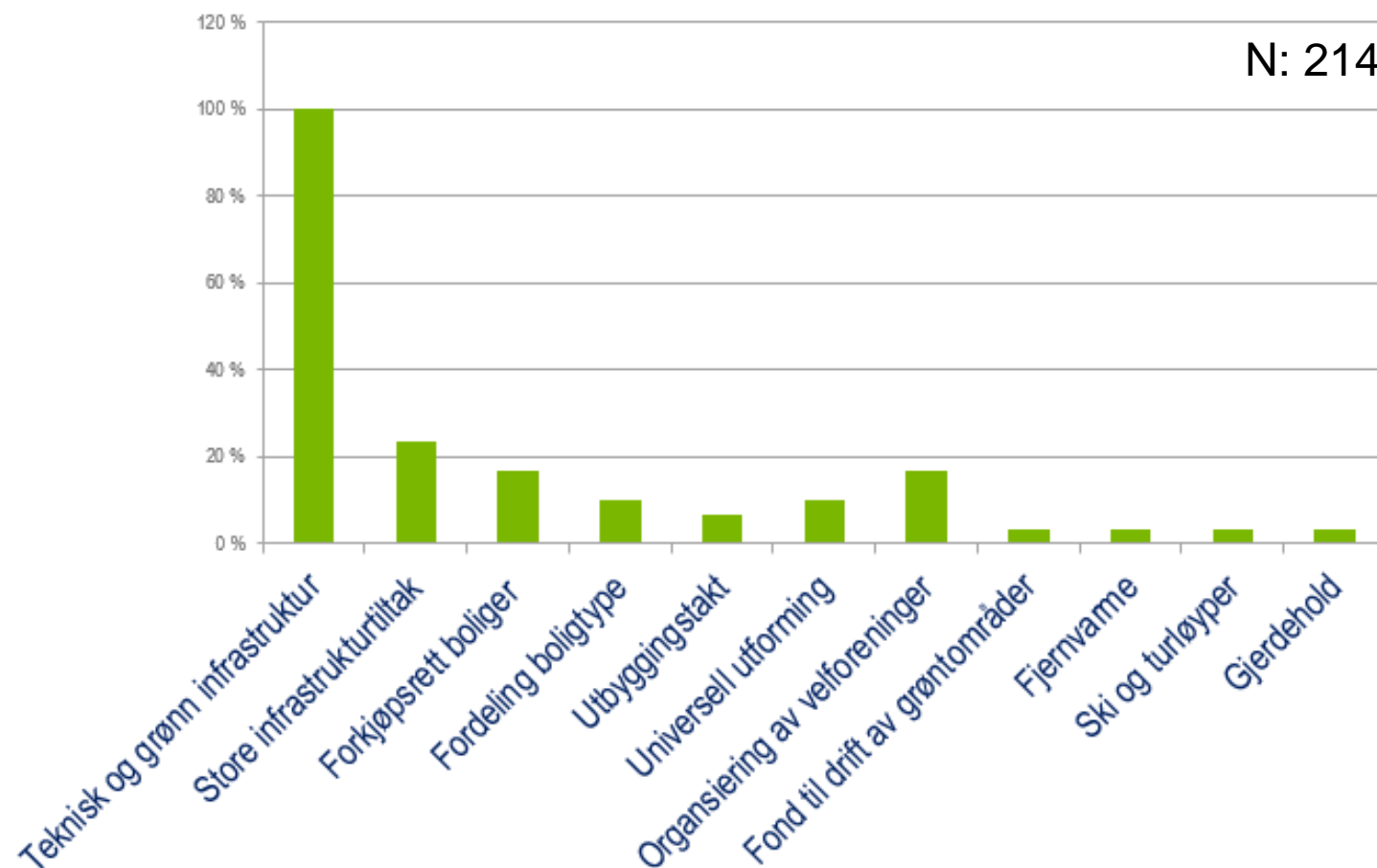
Utbygger



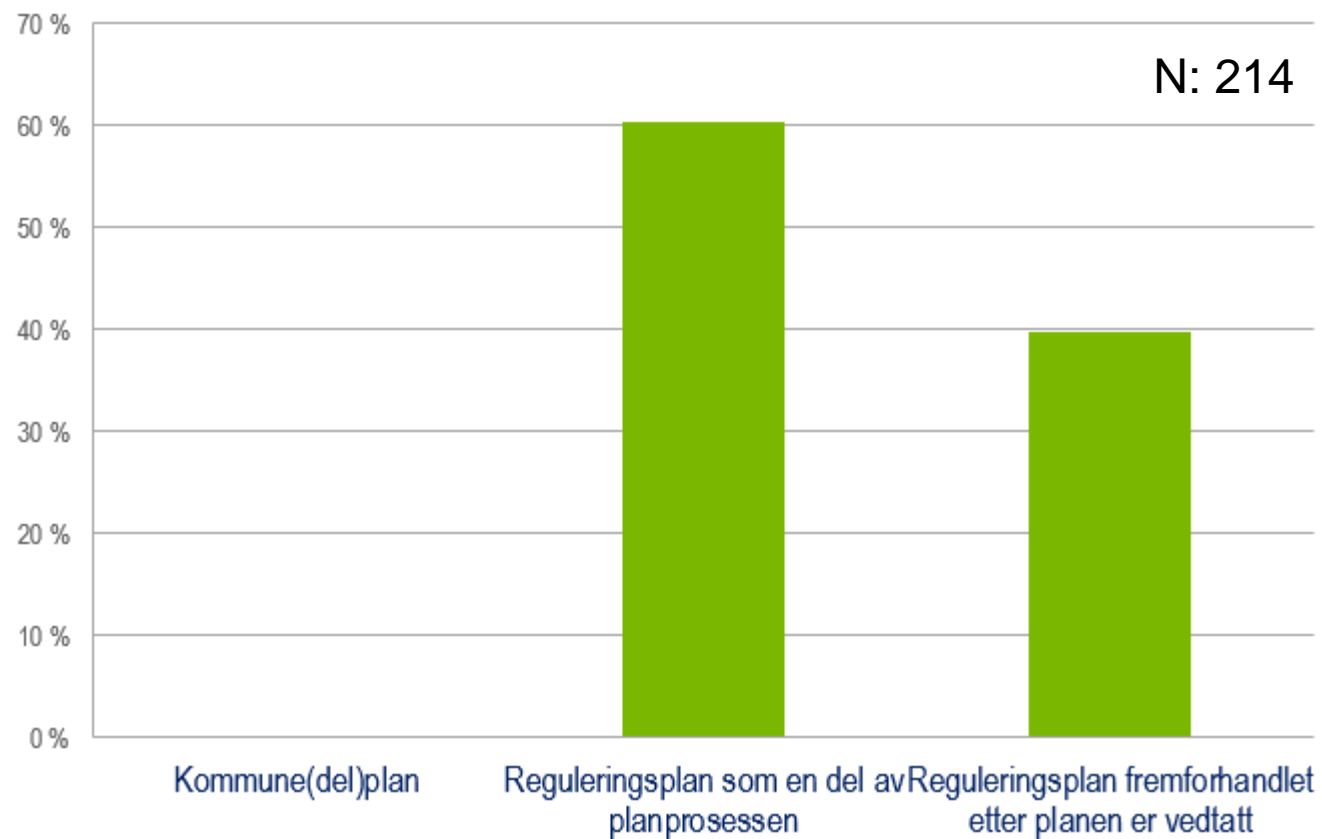
## § 17. Definisjon

**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.**

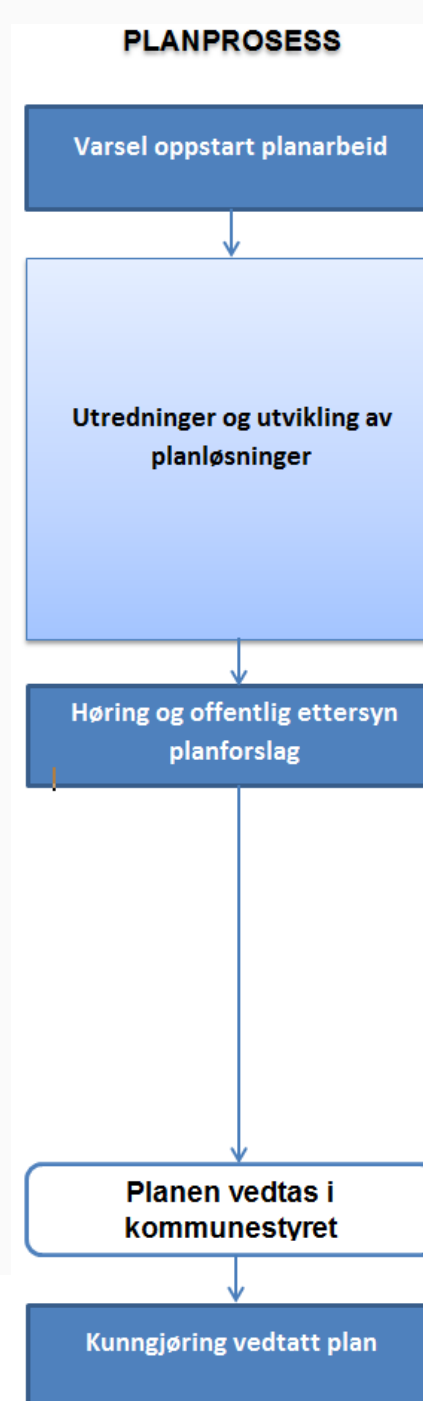
# Hva er innholdet i utbyggingsavtalene?



# Plantype og tilknytning til planprosess



# Samordnet plan- og avtaleprosess

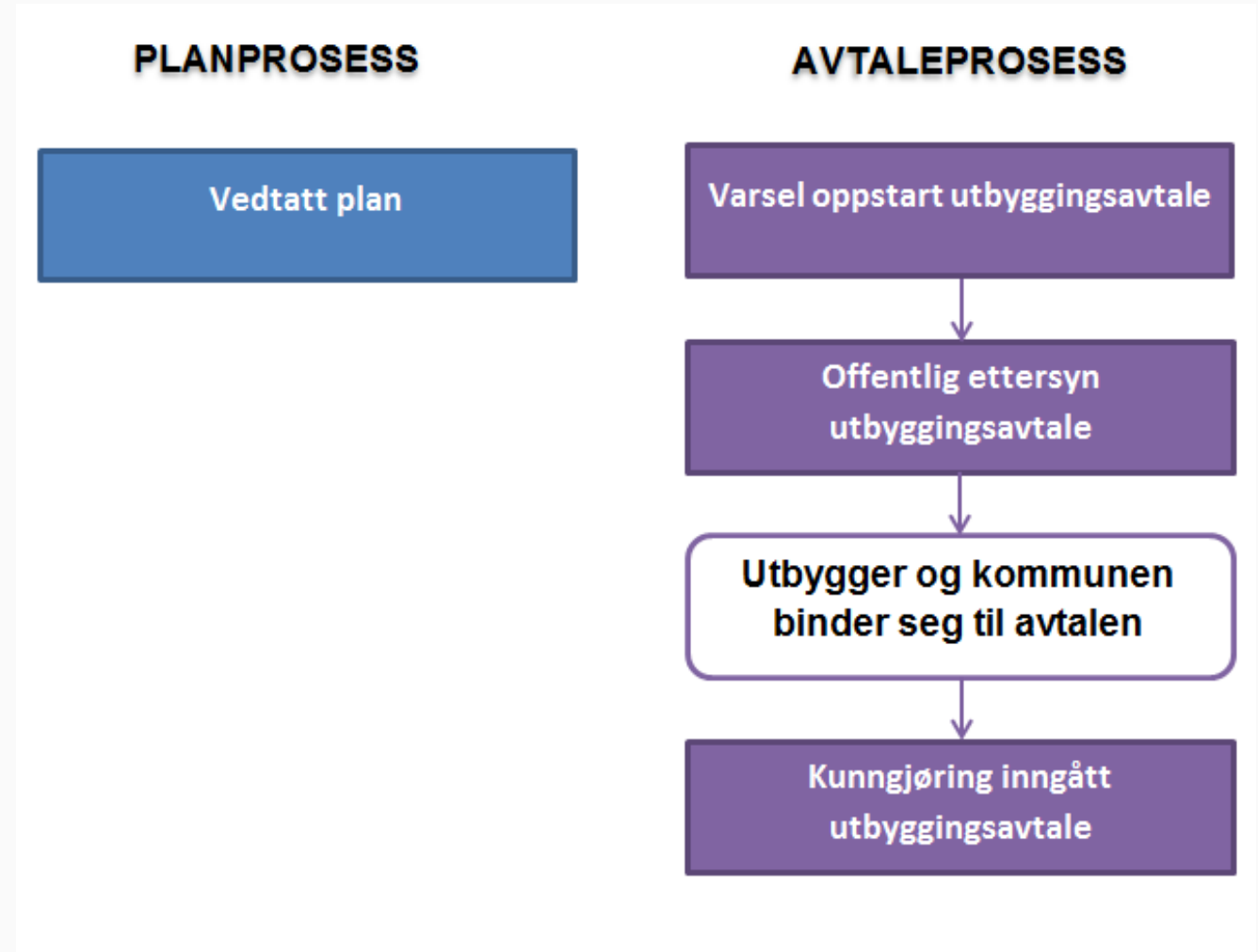




# Avtaleprosess etter at plan er vedtatt

**Kommunens forhandlingsposisjon er knyttet til**

- **Rekkefølgekrav**
- **Plankrav**
- **Kommunal eiendom utbygger har behov for**



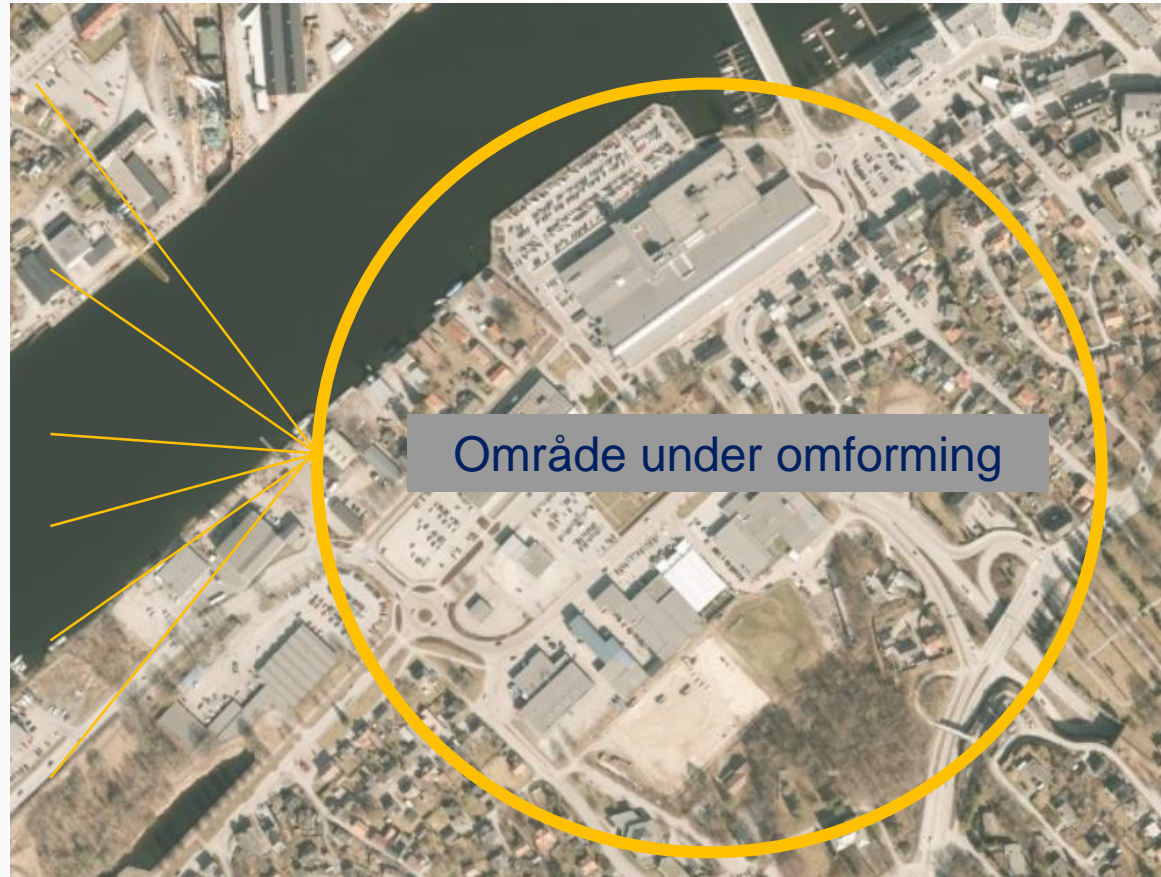
# Er vi tjent med dette alene?

- **Omfattende rekkefølgematrise**
- **Gjenganger i veldig mange prosjekter**
- **Bra utgangspunkt for å begrunne nødvendighetskriteriet**
- **Men vi trenger mer for å få til gode løsninger og gjennomføring**

Byggeområde:	BS	Allemannstige	BK1	BK2	BK3	BK4	BK5	BK6	BK7	BK8	BK9	BK10	BK11	BK12	BK13	BK14	BK15	BK16	BK17	BK18	BK19	BK20	BK21	BK22	BK23	BK24	LOK1	LOK2 vest	LOK2 øst	LOK3 vest	LOK3 øst		
Johannesgt og Kvitsoygt. langs BK12														X																			
Avaldsnesgt langs LOK1		X																								X							
Avaldsnesgt langs Torg, F2 og BK4		X																															
Lervigsveien langs BK1		X																															
Lervigsveien langs BK3		X	X																														
Lervigsveien langs BK7								X	X																								
Lervigsveien langs BK8 (inkludert torg/gågate-areal)										X																							
Rennesøygt mellom BK12 og BK13															X	X																	
Rennesøygt langs LOK2											X																	X	X	X	X		
Rennesøygt langs B6											X																						
Kvitsoygt langs LOK2									X																		X	X	X				
Kvitsoygt langs BK6									X																								
Kvitsoygt. langs BK2 og BK3			X	X					X																								
Trafikkområde mellom F1 og F8 fram til BK9			X	X		X	X	X	X		X	X																					
Trafikkområde mellom BK9 og BK5							X				X																						
Trafikkområde mellom BK9 og BK10							X				X	X																					
Trafikkområde mellom BK10 og BK11							X				X	X	X																				
Trafikkområde mellom BK8 og BK11							X		X	X	X	X																					
Haugesundsgt langs LOK1																											X						
Haugesundsgt langs BK12														X														X					
Haugesundsgt langs BK13															X															X			
Haugesundsgt. langs F3.													X	X														X	X	X	X		
Haugesundsgt. langs B5	X																																
Ryfylkegt langs LOK1																											X						
Ryfylkegt langs LOK2																													X				
Ryfylkegt langs LOK 3																															X		
Ryfylkegt. langs F3												X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	
Trafikkområde mellom BK16 og BK21															X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X								
Trafikkområde mellom BK16 og BK17															X	X	X	X	X														
Trafikkområde langs BK15															X	X		X	X														
Trafikkområde langs BK 14															X		X	X															
Trafikkområde langs BK18																	X	X															
Trafikkområde langs BK19																					X	X											
Trafikkområde mellom BK20 og BK22/F6																					X	X		X									
Trafikkområde mellom BK20 og BK21																					X	X	X	X									
Trafikkområde langs sydsiden av F6																				X	X	X	X	X	X	X	X						
Søilandsgt. langs BK23																										X	X						
F1 og F8			X	X		X	X	X	X		X	X																					
F2 og Torg(friområde)	X					X	X																				X						
F3														X	X													X	X	X	X		
F4										X		X				X	X	X															
F5	X																																
F6																			X	X	X	X	X	X	X								
F7																										X							
F9		X																															

# Gjennomføring av by- og tettstedsomforming med kvalitet krever områdeløsninger ut over enkelteiendommer og prosjekter (T-1462 Byomforming, erfaringer)

- **Veisystem og gang/sykkelveier**
- **Fysiske tiltak som tilrettelegger for kollektivløsninger**
- **Torg og parker**
- **Grønnstruktur**



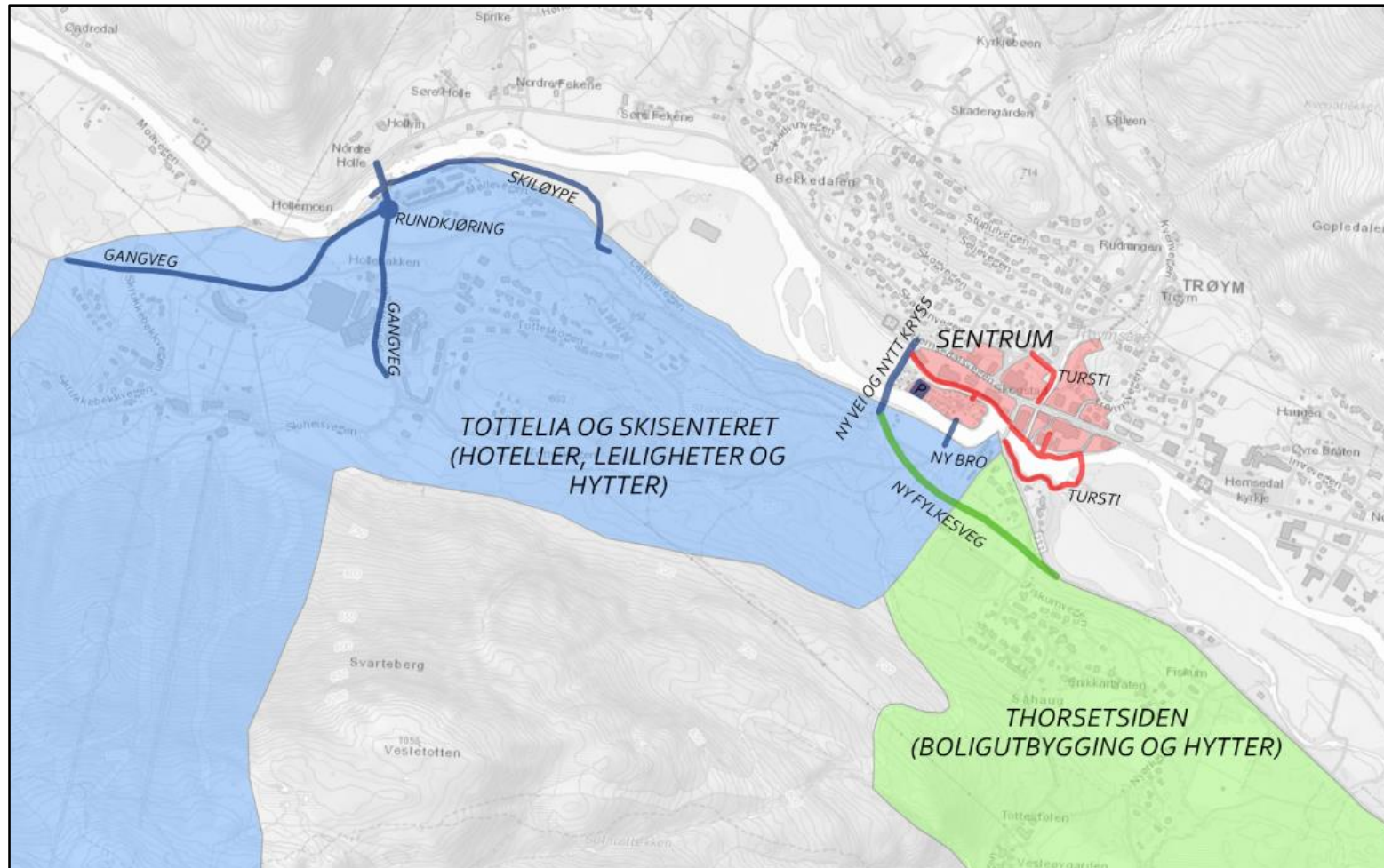
# Hva er en områdemodell?

**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.***

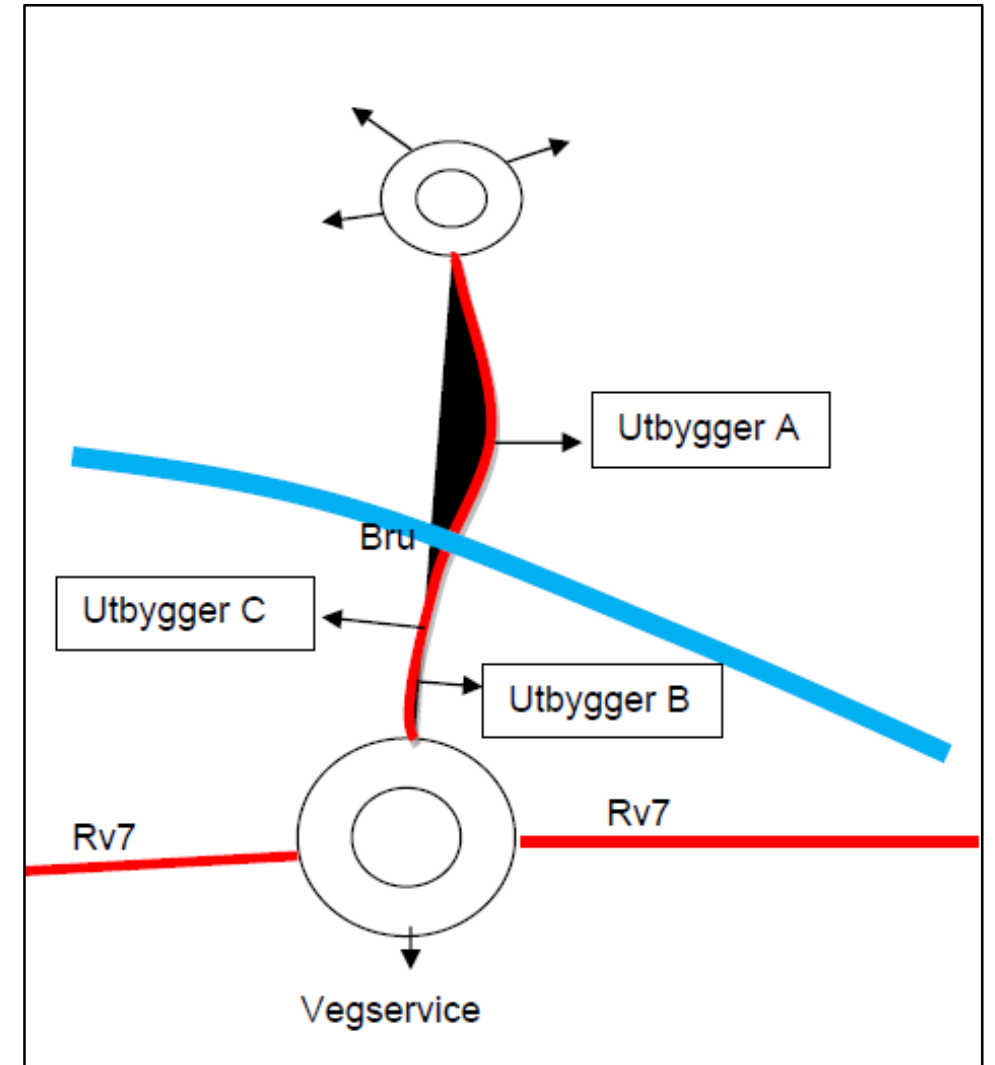
- **Områdemodell kalles også for finansieringsmodell. Det finnes mange forskjellige. Noen har fått navn som Bjørvikamodellen og Ensjømodellen, men det finnes mange forskjellige (Sande, Geilo, Vestby...).**
- **I praksis brukes modeller i forskjellig målestokk fra konkrete enkeltprosjekter med flere bidragsytere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

# Eksempel på områdetankegang

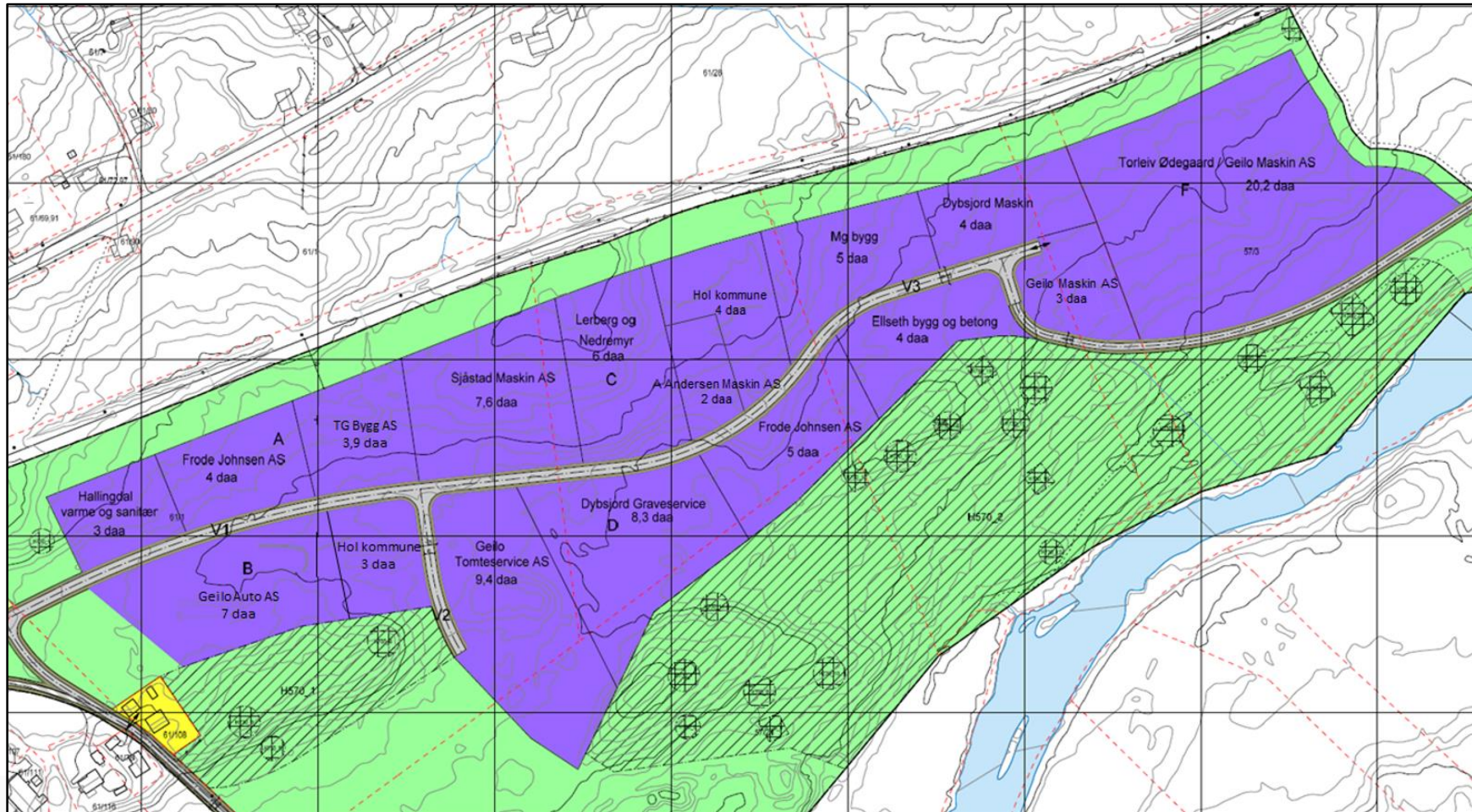


# Eksempel på områdemodell

- **Vegprosjekt**
- **Kommunal forskuttering helt avgjørende for utvikling**
- **Betaling etter nytteverdi basert på antall m<sup>2</sup> BRA**
- **Fullt innbetalt ved halv utbygging**
- **Spart mva**



# Hva kan vi gjøre når markedet trenger hjelp?



**- Eksempel på at kommunen tar aktiv tilretteleggerrolle.**

# **Hoved trinn - etablering av områdemodell**

## **Trinn 1.**

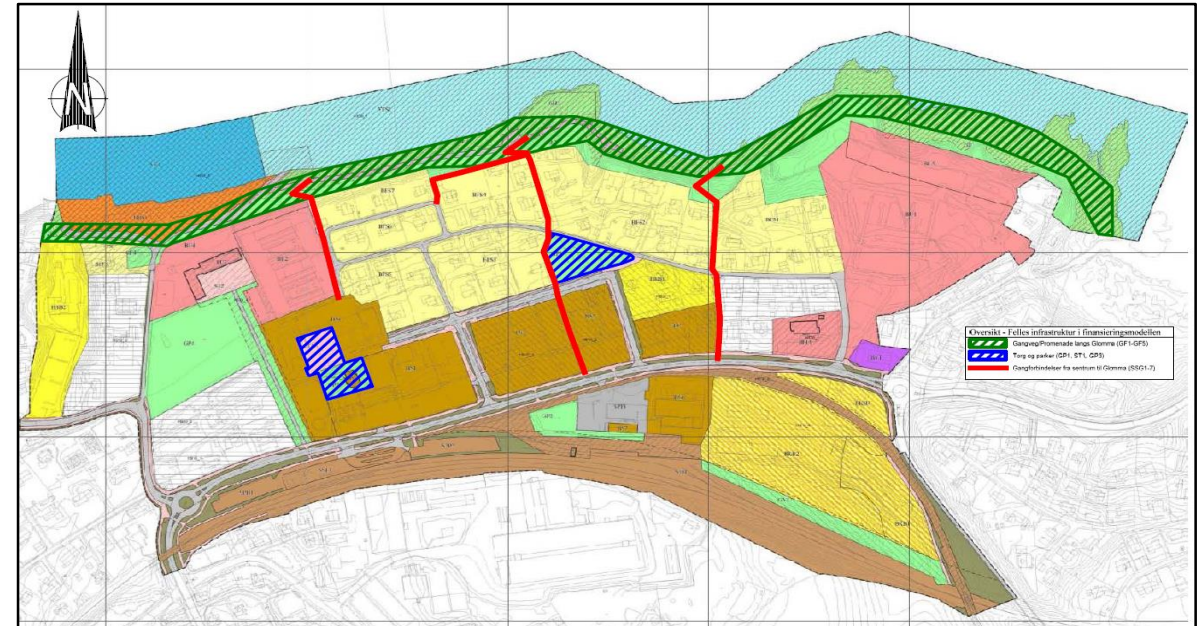
### **PLANGRUNNLAG**

**med avklaring av felles offentlig infrastruktur**

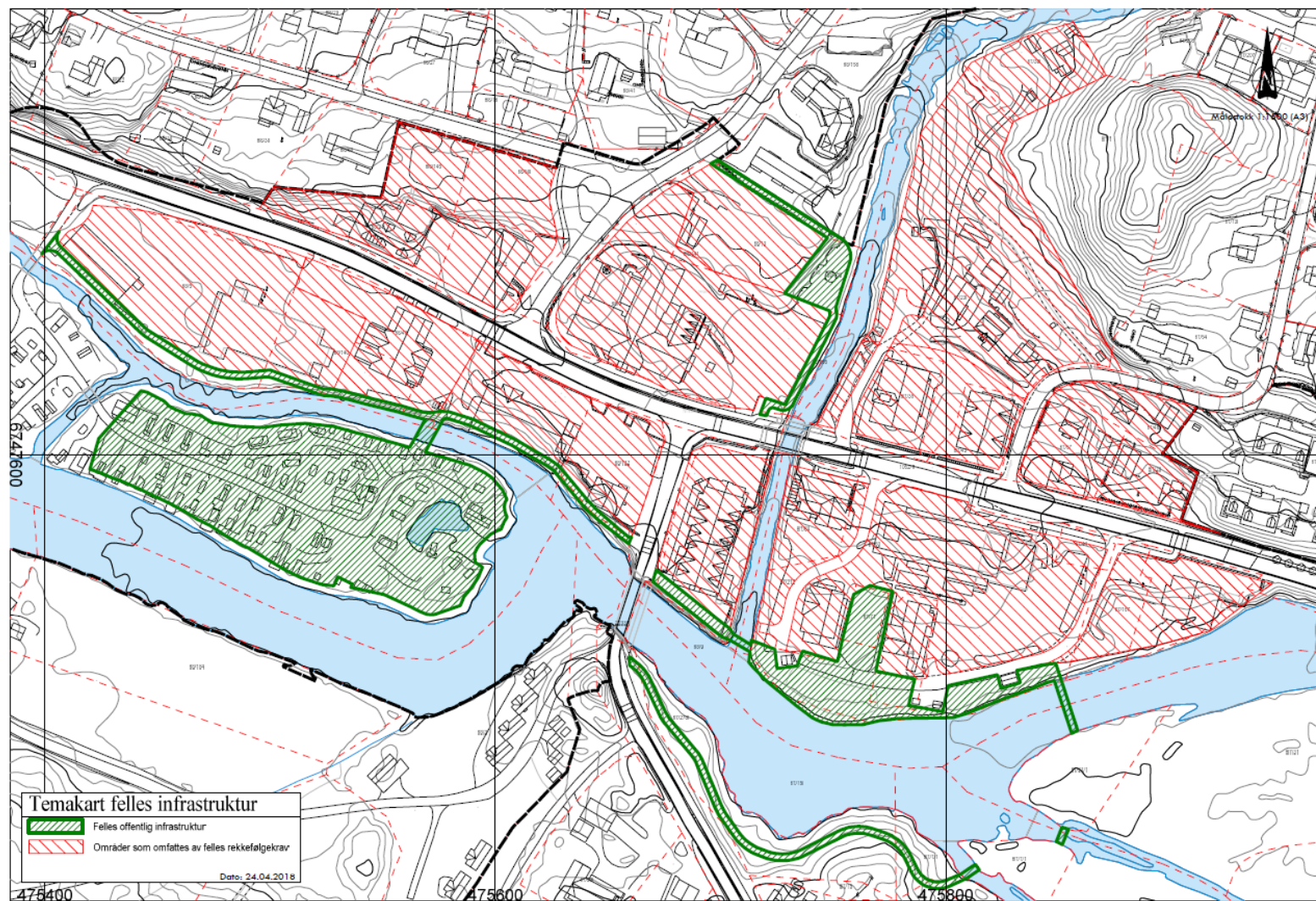


# Plangrunnlaget er normalt reguleringsplan for hele området som omfattes av områdemodellen

- **Oftest områdereguleringsplan, men kan også være kommunedelplan eller detaljreguleringsplan**
- **Hvilket behov for felles offentlig infrastruktur medfører planen?**
- **Rekkefølgekrav som avgjørende grunnlag for modellen**
- **Sentralt spørsmål: Hvilke tiltak gjelder alle og hvilke gjelder enkeltområder?**



# Eksempel – felles offentlig infrastruktur tettsted





# **Hoved trinn – etablering av områdemodell**

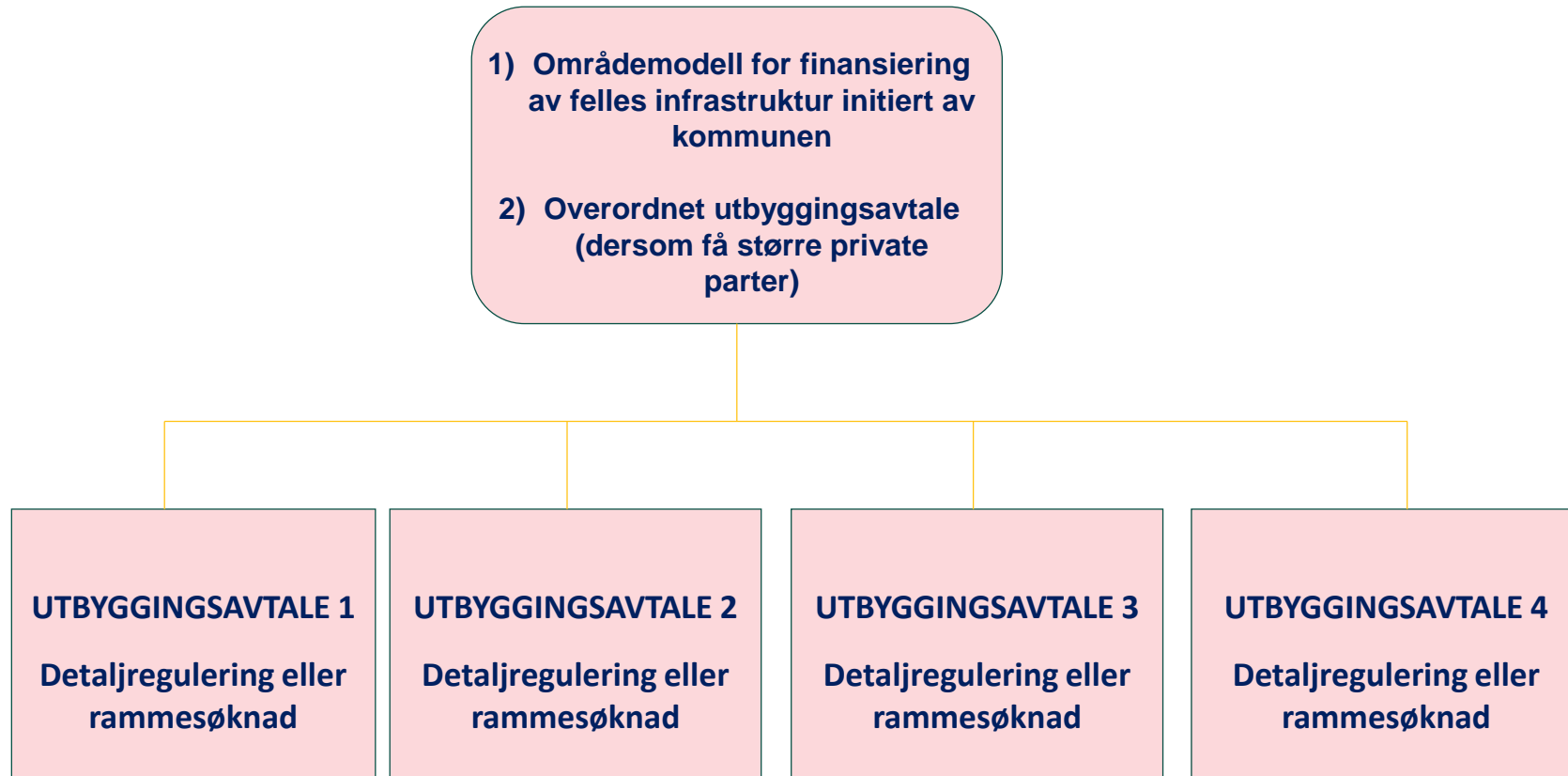
## **Trinn 2.**

### **OMRÅDEMODELL**

#### **valg av hovedtype områdemodell**

## TYPE OMRÅDEMODELL

	OMRÅDEMODELL SOM ETABLERES AV KOMMUNEN	OVERORDNET UTBYGGINGSVTALE
UTBYGGINGSSITUASJON	Mange utbyggere og grunneiere	Få større utbyggere og grunneiere
SAMARBEID PRIVAT SIDE	Ukoordinert	Koordinert
PLANGRUNNLAG	Planrammer på områdenivå. Prioritert i kommunens utbyggingspolitikk	Planrammer på områdenivå. Prioritert i kommunens utbyggingspolitikk
HOVEDINNHOLD	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Hovedfordeling av kostnader og ansvar for gjennomføring av felles teknisk og grønn infrastruktur</li> <li>2) Avklaring av privat og offentlig andel (forholdsmessighet)</li> <li>3) Fordeling av kostnader mellom private utbyggere</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Hovedfordeling av kostnader og ansvar for gjennomføring av felles teknisk og grønn infrastruktur</li> <li>2) Avklaring av privat og offentlig andel (forholdsmessighet)</li> </ol>
FORANKRING	§ 17-2 vedtak eller annet vedtak i kommunen	Inngått utbyggingsavtale
OPPFØLGING	<p>Utbyggingsavtaler knyttet til byggetrinn eller delområder</p> <p>Eventuell forskuttering av kritisk infrastruktur</p>	<p>Underliggende avtaler knyttet til byggetrinn eller delområder</p> <p>Eventuell kommunal forskuttering av kritisk infrastruktur</p>
FORHANDLINGSROM	Begrenset. Pga. utregnede beløp	Stort



# **Hoved trinn – etablering av områdemodell**

## **Trinn 3.**

### **KVALITETSNIVÅ**

**Kvalitetsnivå og kostnadsberegning  
av nødvendig felles infrastruktur**

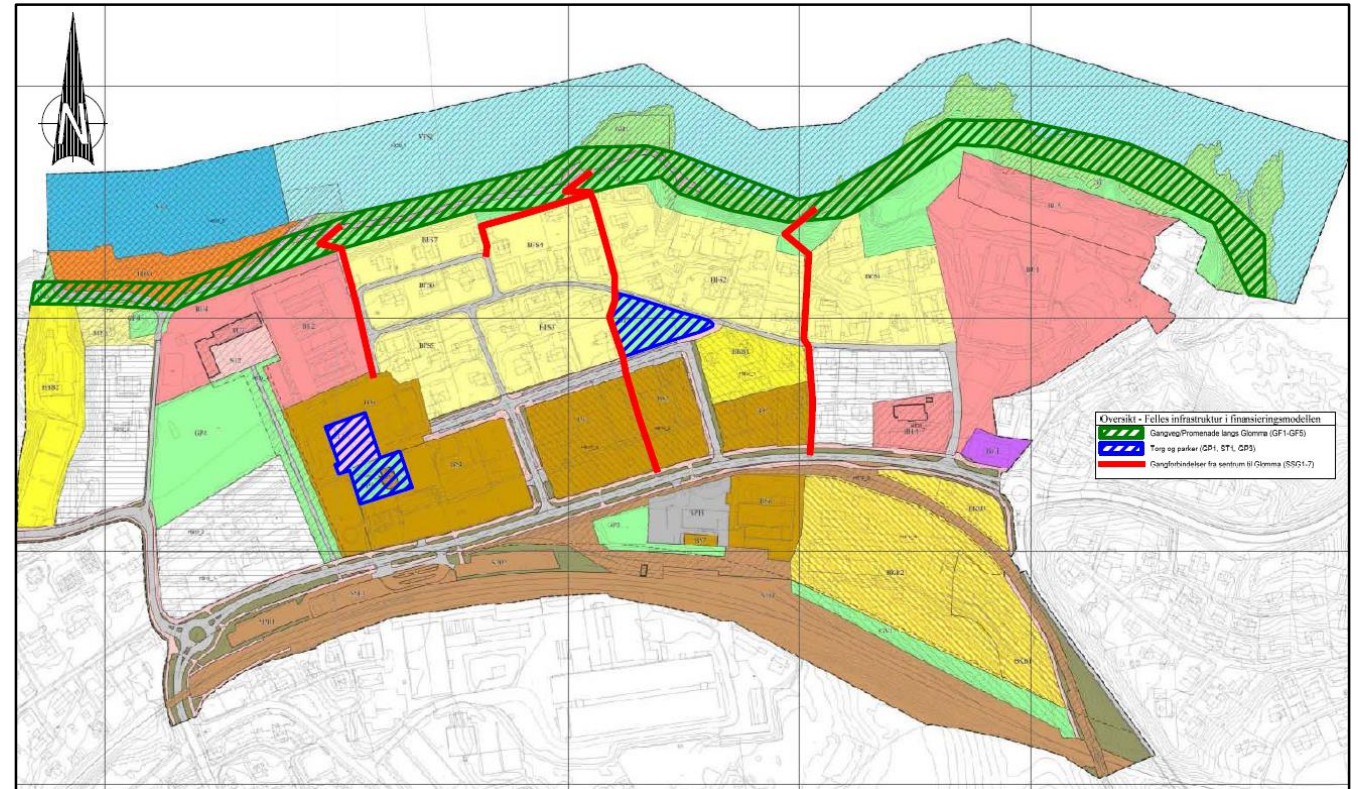
# Hva koster nødvendige felles infrastrukturtiltak som følge av planen?

**Fastsettelse av kvalitetsnivå på den felles infrastruktur**

**Kostnadsberegning av tiltakene**

**Kvalitetssikring av kostnadene**

*Kart som illustrerer felles infrastruktur omfattet av modellen. Grønt er gangveg/promenade. Blått er parker/torg. Rødt er gangforbindelser fra sentrum til promenaden.*





# Kvalitetsnivå og kostnadsberegning

Tiltak	Kvalitetsnivå: høg, middels, lav	Pris i henhold til kostnadsberegning
Torg	Høg	.....kr
Veg V3	Middel	.....kr
Grøntareal G3	Lav	.....kr

# **Hoved trinn – etablering av områdemodell**

## **Trinn 4.**

### **INFRASTRUKTUR**

**Definere offentlig og privat andel  
av felles infrastruktur**

# Fordeling – forholdsmessighet

**Hvilke tiltak gjelder alle?**

**Hvilke tiltak gjelder enkelt-områder?**

	Torg	Rund- kjøring	Adkoms t-veg
Utbygger A	25%	25%	50%
Utbygger B	25%	25%	50%
Kommunen	50%	0	0
Statens vegvesen	0	50%	0

# **Hoved trinn – etablering av områdemodell**

## **Trinn 5.**

### **FORDELING AV KOSTNADER**

#### **Valg av verktøy for fordeling av kostnader**

# Fordelingsverktøy følger av valgt områdemodell

	Utbyggingssitasjon	Fordeling mellom private ut fra områdemodellen	Fordelingsverktøy
1	En eller få utbyggere. Koordinerte	Nei	Interne avtaler mellom utbyggere og grunneiere innenfor området.
2	Flere utbyggere. Ukoordinerte	Ja	Fordelingsnøkkel basert på m <sup>2</sup> tomteareal eller utnyttelsesgrad (BRA, BYA, antall enheter) forankret i kommunens områdemodell

# Oppbygging av områdemodell - oppsummert

- **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 m<sup>2</sup> BRA, antall enheter eller annet som gir en fordeling i forhold til belastning. Forholdsmessighetskriteriet. Dessuten fordeling mellom det private og offentlige.**
- **Forvaltning av modellen. Gjennomføringsorganet er som oftest kommunen. De ivaretar helheten. Det er nå den egentlige jobben 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. m<sup>2</sup> 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.**

# Områdeløsninger for å sikre gjennomføring av felles offentlig infrastruktur kan være like viktig i mindre tettsteder og for eksempel reiselivsområder





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



Før



Under



Etter

# Hva sier utbygger?

**Fra utbyggerens 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»**

# Hva sier departementet?

## 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.

# 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?**

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

# Status og utfordringer i dag

- **Inntrykket er at stadig flere får øynene opp for gjennomføringssiden, men at det stadig lages alt for mange reguleringsplaner som ikke er gjennomførbare i praksis.**
- **Samfunnet som helhet er tjent med at vi ser områder i sammenheng i stedet for en «bit for bit» utbygging.**
- **Områdemodeller er et nyttig redskap som kan løse opp i komplekse utbyggingssituasjoner.**
- **Viktig at lovgiver legger til rette for områdeløsninger og bevarer forhandlingsrommet.**
- **Fordeling av planskapt verdier er ikke rette veien å gå.**
- **Sandnes, Sivilombudsmannens vurdering 9.9.2015. Generelt bidrag for hele kommunedelplanen ble underkjent. Understreker viktigheten av planfaglig begrunnelse for tiltakene. Nødvendighetskriteriet.**