



Tømrernes feriehem og Askehaugåsen - Gjennomføring og finansieringsmodell

Saksbehandler: Nils Erik Pedersen

Saksnr.: 16/01995-20

Behandlingsrekkefølge

Møtedato 25/01-18

Hovedutvalg for teknikk og miljø
Formannskapet
Kommunestyret

Rådmannens innstilling:

I forbindelse med utarbeidelse og gjennomføring av områdereguleringsplan for Tømrernes feriehem og Askhaugåsen hyttefelt kan følgende forutsetninger legges til grunn:

1. Antall tillatte boenheter i området økes fra 450 til 460. Dette skjer gjennom konvertering av inntil 235 fritidsboliger til helårsboliger og etablering av inntil 225 nye boenheter, inklusive 50 enheter på Askhaugåsen boligfelt.
2. Endring i intern fordeling av antall boenheter mellom de ulike feltene skal beskrives og tydelig fremkomme når områdereguleringsplanen legges ut til offentlig ettersyn. Endelig fordeling avklares gjennom planvedtaket.
3. Ås kommune tilbyr momsavtale i tråd med K-Sak 52/15.
4. Det gis ikke økonomiske bidrag til hverken planarbeidet eller etterfølgende gjennomføring av planen.
5. Hovedvei inn til området merket «Primæratkomst» i figur 1 kan reguleres som offentlig vei, øvrige veier skal reguleres til privat vei og privat felles atkomst.

Ås, 15.01.2018

Trine Christensen
Rådmann

Nils Erik Pedersen
Teknisk sjef

Avgjørelsesmyndighet:

Kommunestyret

Behandlingsrekkefølge:

Hovedutvalg for teknikk og miljø
Formannskapet
Kommunestyret

Ås kommune

Vedlegg:

1. Informasjon om stiftelsen byggfag
2. Oversendt brev om finansiering
3. Avtale om regulering Askehaugåsen okt 17
4. Saksinnlegg gjennomføring og finansieringsmodell
5. Plankart Askehaugåsen - Hyttefelt og boliger

Øvrige relevante dokumenter som ligger i saken:

Se HTM-Sak 21/17, 30.03.2017

Saksbehandler sender vedtaket til:

Stiftelsen Byggfag

Saksutredning:

Sammendrag:

Stiftelsen Byggfag har engasjert Kvernaas arkitekter for å utarbeide en områdereguleringsplan for Tømrrernes feriehem og Askhaugåsen hyttefelt. I forbindelse med planarbeidet ønsker Stiftelsen noen prinsipielle avklaringer fra Ås kommune som er avgjørende for å vurdere finansieringen og risikoen i prosjektet.

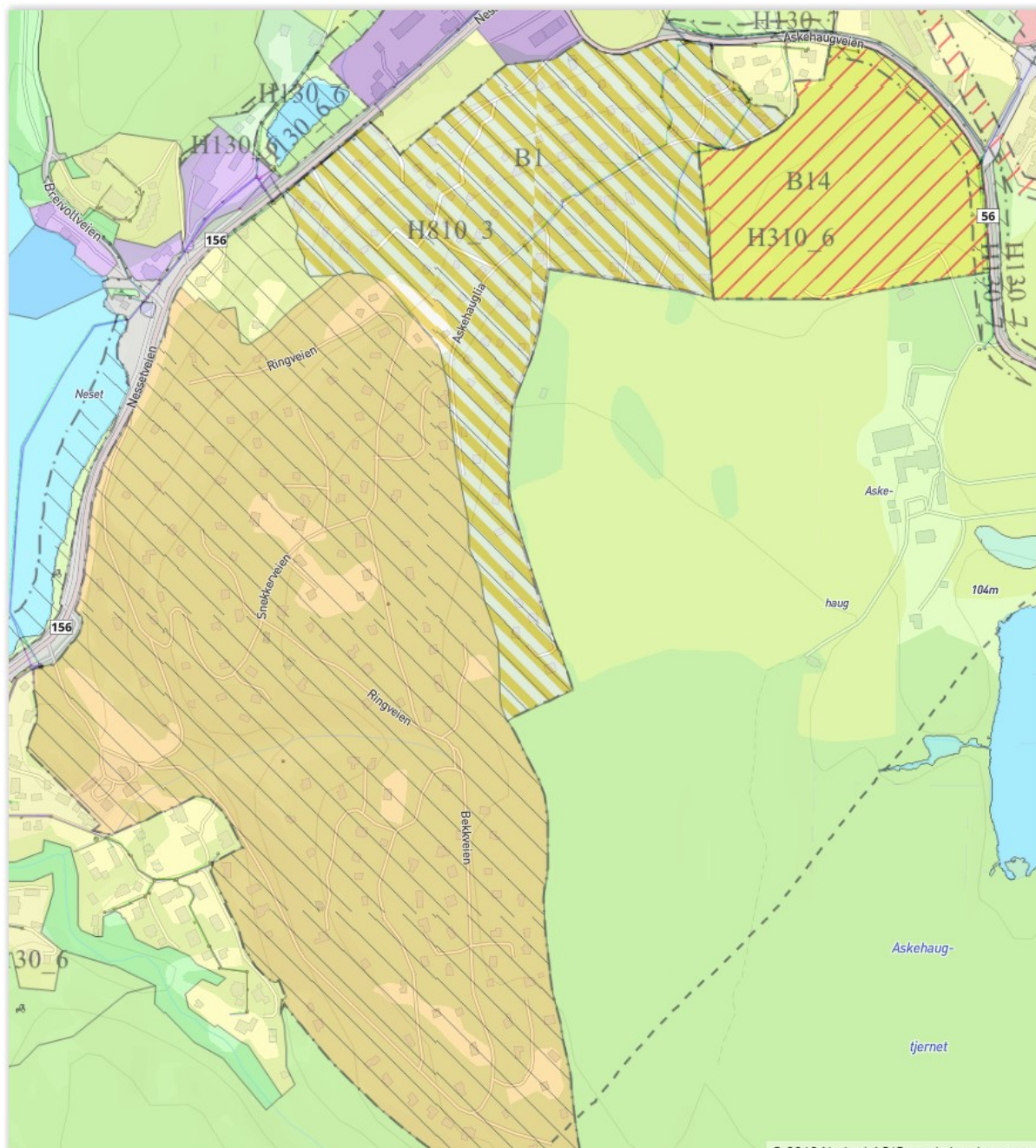
Stiftelsen har beregnet at føringene fra Ås kommunes boligprogram vanskeliggjør en forsvarlig økonomi i prosjektet. Det ønskes at Ås kommune vurderer økonomisk bidrag for gjennomføring av planarbeid og infrastruktur, alternativt en økning og intern omfordeling av nye boliger i planprogrammet.

Fakta i saken:

Bakgrunn:

Området Tømrrernes Feriehem med Askehaugåsen er et hytteområde nordvest i Ås kommune ved Nettet i Nordby. I kommuneplan for Ås er området kjent som Tømrrerens feriehem avsatt til fritidsbebyggelse, og deler av Askehaugåsen er avsatt til kombinert fritids- og boligbebyggelse. Hele området er foreslått omformet til boligformål med helårsbruk, og er gitt hensynssone med krav om felles planlegging i kommuneplanen.

Ås kommune



Området har vært tatt i bruk til fritidsformål siden 30-tallet. Stiftelsen byggfag er største grunneier i området og har tidligere drevet hytteområdet som ble anlagt for foreningens medlemmer. Hyttene er siden blitt omsatt på det frie markedet, og er ikke lenger forbeholdt foreningens medlemmer. Stiftelsen er likevel fortsatt en betydelig grunneier i området, og eier blant annet veiarealene og større restarealer i området.

Stiftelsen har tatt initiativ til å regulere området avsatt med hensynssone med krav om felles planlegging, og har utarbeidet et planprogram for områderegulering utført av Kvernaas Arkitekter AS. Kommunen har deltatt aktivt i dialog med tiltakshaver om planarbeidet. Forslag til planprogram omfatter hele området avsatt med hensynssone med krav om felles planlegging, og inkluderer også arealet for Askehaug gård avsatt til boligbebyggelse i kommuneplanens arealdel, for å sikre planmessig sammenheng

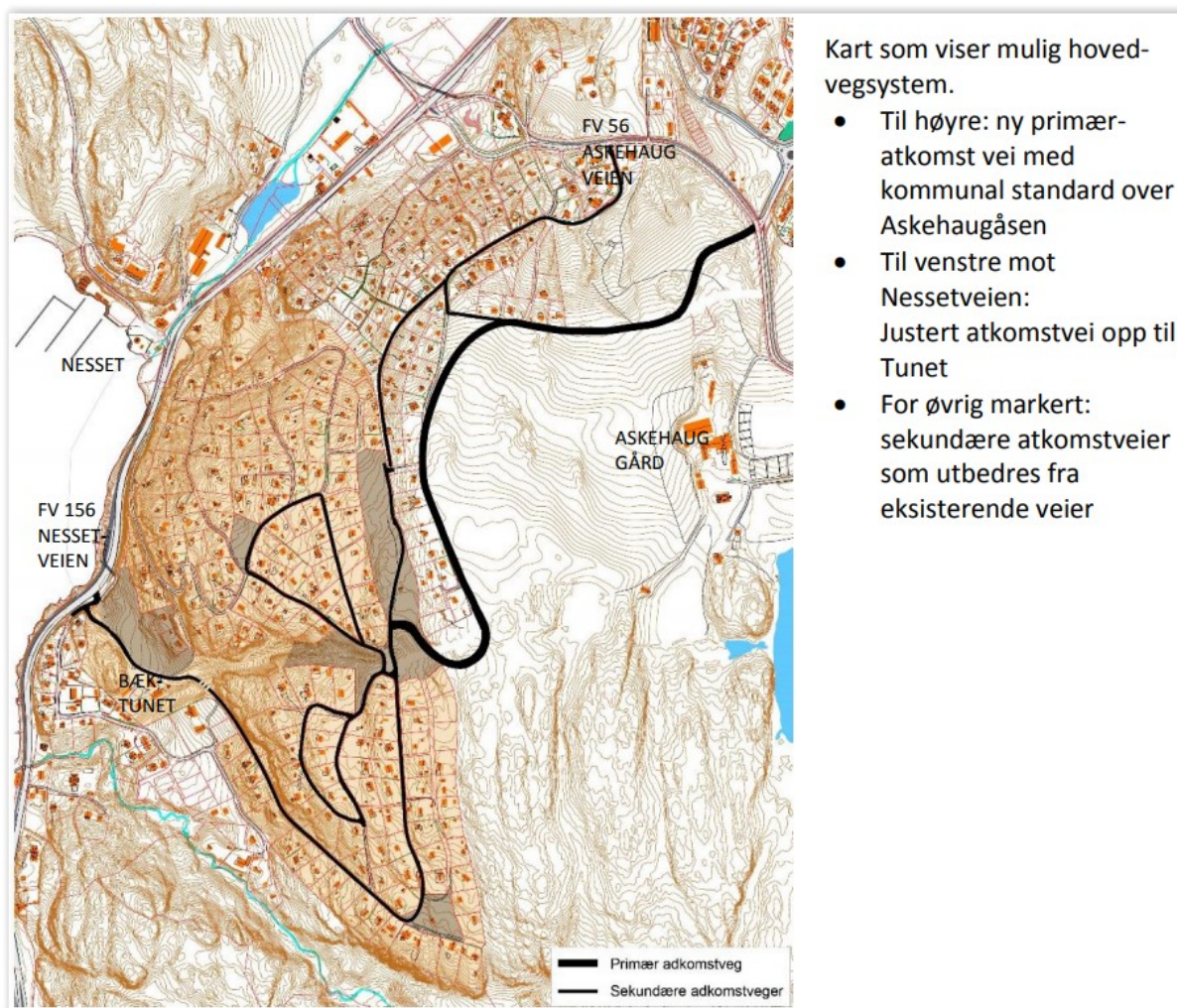
Ås kommune

mellom de tre foreslåtte boligområdene. Kommunens boligprogram åpner for å etablere 450 boenheter i området samlet sett.

Status i planarbeidet

Planarbeid i området ble igangsatt sommeren 2016. Det ble utarbeidet forslag til planprogram, som ble fastsatt av HTM i møte 30.03.2017 etter offentlig høring (se HTM-Sak 21/17). Planprogrammet fastsetter behov for utredninger, medvirkningsopplegg og redegjør for enkelte grunnprinsipper for reguleringsarbeidet.

Det er tidlig avdekket at teknisk infrastruktur og tomtestruktur er betydelige utfordringer for regulering av området til boliger med helårsbruk. Mulige løsninger for utbedret veinett er redegjort for i planprogrammet. Disse inkluderer behov for ny hovedatkomst til området, og justeringer i det interne veinettet. Den foretrukne løsningen for hovedatkomst er foreslått fra nordøst, langs avgrensningens ytterkant og tilknyttet Askehaugveien i øst. Dette muliggjør stenging og bedre kontroll på avkjørsler mot fylkesvei 156, og gir forsvarlige stigningsforhold for atkomstveien med mulighet for kommunal overtakelse



Figur 1. Fra forslag til planprogram (HTM-Sak 21/17)

Finansiering av nødvendige tiltak for infrastruktur er en utfordring. Flere modeller er skissert, men det er behov for avklaringer fra kommunen for å komme videre. En

Ås kommune

vesentlig utfordring er forholdet mellom utnyttelse, boligantall og finansieringsbehov. Dersom kun nye boliger skal finansiere vei og andre tiltak, vil dette etter all sannsynlighet overskride boligantallet satt i boligprogrammet, alternativt kreve endret fordeling mellom de ulike planområdene. Øvrige myndigheter er svært skeptisk til forslaget om å omforme området til helårsbruk, som bryter med hensyn i regional plan for samordnet areal- og transportplanlegging, og ser helst at antall nye boliger i området holdes så lavt som mulig og i tråd med kommuneplanens boligprogram.

Videre regulering av området er utsatt til spørsmål om finansiering av infrastruktur og planarbeid er avklart.

Finansieringsmuligheter

Forslagsstiller har identifisert behov for investeringer i bl.a.:

- Ny atkomstvei fra nordøst som knyttes til Askehaugveien med ny rundkjøring
- Ny gang og sykkelvei til Askehaugveien
- Utbedring/ utbygging av internt veinett
- Ny hovedvannledning/ tilførsel inn i området fra NØ
- Utbedring/ utbygging av intern vannforsyning
- Utbedring av strømtilførsel og internt ledningsnett.

Dette kommer i tillegg til kostnadene til planarbeidet. Samlet har forslagsstiller estimert kostnadene til 85 mill. kr. ex. mva.

Det redegjøres for ulike finansieringsløsninger:

1. Privat finansiering
2. Offentlig finansiering
3. Offentlig/privat samarbeid

Forslagsstiller ønsker at det inngås en forpliktende avtale mellom Stiftelsen og Ås kommune som avklarer roller, ansvar og finansiering.

Det foreslås at kommunen skal forplikte seg til å dekke 50% av kostnadene for utarbeiding av områdeplanen.

Dersom utbyggingen skal være selvfinansierende har Stiftelsen beregnet at det er behov for følgende justering av boligprogrammet (tilsvarende antall i kommuneplanens boligprogram i parentes):

Askehaugåsen – nytt boligfelt: 50 nye boliger	(50)
Askehaugåsen- hyttefelt, ca. 65 hytter som bruks-endres	(100)
Tømrrernes hyttefelt, ca.170 hytter som bruks-endres	(170)
Tømrrernes, ca. 175 nye boliger	(130)
Sum Boliger	460

Konsekvensene av en intern omfordeling av antall boenheter mellom de ulike områdene er ikke utredet. Det er imidlertid hverken teknisk eller økonomisk realistisk at alle fritidsboligene konverteres til helårsboliger. Den største endringen skjer ved en overflytting av 35 boligenheter fra Askehaugåsen hyttefelt til Tømrrernes hyttefelt. Det skjer m.a.o. en endring fra konvertering av hytte til bolig til nyetablering av bolig.

Ås kommune

Det beskrives også en alternativ modell hvor antall boenheter beholdes i tråd med boligprogrammet ved at kommunen dekker infrastrukturkostnadene til ny innfartsvei, rundkjøring, fortau og VA inn til området, beregnet til 40 mill. kr. ex. mva.

En viktig forutsetning for finansieringen er at eksisterende hytter som konverteres til bolig er med å bidra økonomisk. Dette kan delvis sikres gjennom bruk av refusjonsreglene i plan og bygningslovens kap. 18.

Refusjonsreglene ved opparbeidelse av vei i regulert område

Refusjonsreglene i plan- og bygningsloven kap. 18 (pbl.) kan benyttes for å finansiere opparbeidelse av veier i regulert område. Alternativer er kommunalt tilskudd, utbyggingsavtaler, privatrettslige avtaler eller privat finansiering ved salg av boliger. Både private tiltakshavere og kommunen kan bruke refusjon for finansiering av veiutbygging.

Reglene om refusjon trekker opp klare rammer for hvem som kan kreve refusjon, når og for hva refusjon kan kreves, og hvem som er refusjonspliktige. Krever tiltakshaver refusjon etter pbl. vil reglene slå inn fullt ut. Tiltakshaver kan derfor ikke velge bort refusjon for areal som er refusjonspliktig etter pbl. når den private vil bruke refusjonsreglene, og for eksempel isteden inngå private avtaler med eiere om bidrag. Videre kan heller ikke areal som etter bestemmelsene i pbl. ikke er refusjonspliktig areal, inkluderes i refusjonssaken gjennom en privat avtale om bidrag. Bidraget må derfor i sistnevnte tilfelle eventuelt dekkes gjennom private avtaler utenfor refusjonssaken.

Private utbyggere kan bare kreve refusjon når opparbeidelsen av anlegget kan pålegges av kommunen og utbygger oppnår byggeklare areal ved tiltaket, jf. pbl. § 18-3. Opparbeidelsesplikt for vei oppstår når areal i et regulert område bebygges, eksisterende bygg utvides vesentlig, endrer vesentlig bruk (bruksendring fra fritidsbolig til helårsbolig) eller eiendommer opprettes eller endres, jf. pbl. § 18-1. Opparbeidelseskravet gjelder for offentlig vei og overtas av kommunen etter ferdigstilling. Refusjon etter pbl. kan også kreves av den som opparbeider regulert fellesareal som felles avkjørselsvei, etter vilkår i byggetillatelsen, jf. pbl. § 18-2. Slike veier forblir private etter utbygging. I områder hvor det både skal opparbeides offentlige veier og private veier skal de private veiene behandles som en refusjonsenhet.

Refusjonsreglene gir tiltakshaver rett til å kreve refusjon fra arealer som får nytte av veiopparbeidelsen. Disse er ubebygde areal som ved tiltaket oppfyller krav til adkomst til offentlig veg direkte eller via felles privat avkjørsel. Dette gjelder også areal med saneringsmoden bebyggelse eller bebyggelse med lavere verdi enn verdien av tomt den beslaglegger. Som ubebygde regnes også del av areal som kan bebygges selvstendig eller areal med bebyggelse mindre enn 2/3 av tillatt utnyttelse. Areal som har fått midlertidig utsettelse med oppfyllelse av veikravet blir også refusjonspliktig når forpliktelsen oppfylles gjennom tiltaket, jf. pbl. § 18-1, 3. ledd. Dette vil for eksempel gjelde når fritidsboliger tillates endret til helårsbolig og opparbeidelsesplikten utsettes etter nevnte bestemmelse. Refusjon for egne enheter for privat fellesareal, jf. pbl. § 18-2, belastes de areal som veiene skal tjene.

Ås kommune

Den refusjonsberettigede kan kreve dekket utgifter som har vært nødvendige for å oppfylle kraven om opparbeidelse etter pbl. Bestemmelsen representerer en avgrensning av utgiftene som kan tas med i refusjonskravet. Det antas at utgifter til reguleringsplan faller utenfor. Refusjonsbeløpet forfaller som hovedregel 5 uker etter refusjonsvedtaket er meddelt de refusjonspliktige. For ubebygd del av bebygd eiendom forfaller ikke kravet før deling eller eiendommen bebygges.

Det er ikke behov for en egen avtale med kommunen om å fatte refusjonsvedtak. Kommunens plikter følger direkte av pbl. Tiltakshaver har ansvar for å fremlegge tilstrekkelig dokumentasjon i saken innen de frister som gjelder, og skal varsle de økonomiske berørte.

Et annet viktig finansieringsvirkemiddel er fritak for m.v.a.

Merverdiavgift

Private utbyggere kan i medhold av plan- og bygningsloven, eller i en utbyggingsavtale, få krav om å opparbeide kommunal infrastruktur som er nødvendig for at utbyggingen kan realiseres.

I hovedsak gjelder det opparbeidelse av kommunale veier og trafikkanlegg, vann- og avløpsanlegg, samt nødvendige tilknytninger og sammenkoblinger til eksisterende infrastruktur. I enkelte tilfeller kan det også dreie seg om privat opparbeidelse av friområder, lekearealer etc. Utbygger prosjekterer, bygger og bekoster infrastrukturen, men har ikke mulighet til fradrag eller kompensasjon for merverdiavgift. Merverdiavgiften blir derfor en endelig kostnad i prosjektet.

Dersom kommunen bygger anleggene selv, blir ikke merverdiavgiften en endelig kostnad, jf lov om merverdiavgift (mval) og lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. Utbygger og kommunen kan inngå momsavtaler basert på anleggsbidragsmodellen eller justeringsmodellen, som innebærer at utbygger lovlig kan benytte momsposisjonen til kommunen for å få merverdikostnadene løftet av prosjektene.

Kommunestyret behandlet den 2/9-2015 i K-Sak 52/15 «Kommunens bruk av momsavtaler - Anleggsbidragsmodellen og justeringsmodellen» med følgende vedtak:

1. Ved utbyggingsprosjekter, hvor den private utbygger skal etablere infrastrukturanlegg vederlagsfritt for kommunen, kan Ås kommune inngå momsavtaler basert på anleggsbidragsmodellen og justeringsmodellen der dette finnes hensiktsmessig, og der anleggskostnadene til kommunal infrastruktur eks. mva overstiger 5 MNOK med årlig regulering i henhold til kostnadsdeflator for kommunene. Spørsmålet om bruk av anleggsbidragsmodellen og justeringsmodellen skal som hovedregel avklares gjennom utbyggingsavtale.
2. Rådmannen gis fullmakt til å fremforhandle og inngå momsavtaler med utbyggere som nevnt under punkt 1.
3. Kommunen skal ha mellom 2 og 10 % av fakturert beløp eks mva. til å administrere ordningen dekket av utbygger. Kommunen kan i tillegg beholde en andel av den refunderte momsen.

Vurdering:

Ås kommune

Kommunestyret har gjennom kommuneplan signalisert et ønske om at hele området omformes til boligformål med helårsbruk. Det er imidlertid topografiske utfordringer i området som medfører at det neppe er økonomisk realistisk med konvertering av all fritidsbebyggelse og det vil nok til en viss grad også i fremtiden være kombinert fritids- og boligbebyggelse i området.

Stiftelsen Byggfag fremmer ulike forslag for å sikre forutsigbarhet i prosjektet og en forsvarlig økonomi.

Følgende offentlige virkemidler er diskutert:

1. Offentlig finansiering
2. Bruk av momsavtaler
3. Bruk av refusjon etter PBL kap.18
4. Justering av boligprogrammet

Områdereguleringer er en offentlig oppgave. Det er imidlertid ikke uvanlig at dette gjennomføres av private i samarbeid med kommunen. Det kan ikke kreves gebyr for områdereguleringer. Kommunen stiller med betydelig saksbehandlingsressurser og rådmannen anser at dette utgjør det bidraget kommunen kan stille til rådighet.

Finansiering av teknisk infrastruktur i utbyggingsområder forestås normalt av utbygger. En kommunal finansiering i et område som dette vil kunne skape presedens for andre tilsvarende saker og kan ikke anbefales ut i fra prinsipper om likebehandling og kommunens økonomiske situasjon.

Refusjonsbehandling og momsavtaler er oppgaver som kommunen enten er pliktig å gjennomføre etter lovverket eller kan velge å tilby. Rådmannen er av den oppfatning at disse virkemidlene utgjør en betydelig økonomisk fordel for tiltakshaver og anser at dette er et fornuftig bidrag til gjennomføring av planen.

Forslaget til justering av boligprogrammet utgjør en endret intern fordeling og i tillegg introduseres 45 ny boenheter på Tømrernes hyttefelt. Det er gjort en vurdering av at det kun er 65 hytter som det er realistisk å konvertere til boliger på Askhaugåsen hyttefelt. Det eksisterer etter det rådmannen har fått opplyst ikke lenger noen velforening på Askehaugåsen. Oppsitterne har dermed ikke fått anledning til å uttale seg om forslaget. Dette må derfor beskrives når planen legges ut på høring slik at oppsittere i området får anledning til å uttale seg.

Plan- og utviklingsavdelingen vurderer at en økning på 10 enheter i området som helhet ikke vil gi noen umiddelbare konsekvenser for området på overordnet nivå, for eksempel med tanke på trafikkavvikling. Det er likevel verdt å merke seg at det i departementets behandling av øvrige myndigheters innsigelse ved felt B14 (Askehaug gård) ble vurdert at arealinnspillet kunne godkjennes dersom omfanget ble redusert med 20 boenheter, for å begrense omfanget av boenheter i et såpass bilavhengig område.

Fordelingen av nye boenheter innenfor området som helhet gjør også liten forskjell på overordnet nivå, men det ville være en fordel om vekten av nye boenheter ble konsentrert mot øst i planområdet, der nærheten til tjenester som skole, barnehage og handelstilbud, samt tilknytning til lokale og regionale busstjenester, er størst.

Ås kommune

Det foreløpig anslåtte omfanget av hyttetomter i Askehaugåsen som kan omformes til helårsbruk vurderes også fortsatt som et usikkert anslag, og det tas forbehold om at det skal kunne gjøres konkrete vurderinger både av omfang og fordeling mellom delfelter i den videre behandlingen av et forslag til reguleringsplan.

Økonomiske konsekvenser:

Ved bruk av rådmannens innstilling foreligger det ikke økonomiske konsekvenser utover påløpt administrasjon og risiko ved bruk av momsavtaler og refusjoner. Omfanget av overtagelse av teknisk infrastruktur påvirker kommunens driftskostnader.

Ved alternativ innstilling med økt kommunal deltagelse tilkommer kostnader til planarbeid og/eller infrastrukturtiltak.

Miljømessige konsekvenser:

En planmessig oppgradering av området med oppgradering av teknisk infrastruktur og tilrettelegging for helårsbebyggelse vil bedre boforholdene og muliggjøre en generell opprydding i hele området.

Alternativer:

Ut over bruk av refusjonsreglene og momsavtaler kan kommunen velge å imøtekomme stiftelsen med å dekke 50% av plankostnadene, stipulert til 4 mill. kr.

Boligprogrammet kan opprettholdes slik det er vedtatt og kommunen kan bevilge midler til etablering av teknisk infrastruktur.

Boligprogrammet kan opprettholdes uten at det bevilges kommunale midler til prosjektet. Det vil da være en risiko for at prosjektet ikke er økonomisk gjennomførbart for Stiftelsen.

Konklusjon med begrunnelse:

Rådmannen anbefaler at Stiftelsen utnytter de muligheten som finnes i momsavtaler og refusjonsreglene i plan og bygningslovens kap. 18.

Rådmannen finner at en total økning på 10 boenheter fra 450 til 460 boenheter i boligprogrammet er en akseptabel endring for å tilrettelegge for en ønsket opprydding i området.

Intern endring i antall boenheter i området skal beskrives i områdeplanen slik at dette fremkommer når den legges ut på høring. En endelig justering må avklares gjennom planarbeidet.

Kan vedtaket påklages?

Nei

Ikrafttredelse av vedtaket:

Umiddelbart