



Saksbehandler: Marisa Aasnes telefon: 97 54 80 78

JournalpostID 26/36459

ArkivsakID 24/652

Arkivkode FA-L07

TI-&40

Områdemodell Sande sentrum - revidert fremdriftsplan - ny behandling

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Formannskap	27.08.2026	052/26
Kommunestyre		

Kommunedirektørens innstilling:

1. Den juridiske vurderingen fra Sands Advokatfirma tas til orientering.
2. Vedlagte reviderte fremdriftsplan for videre gjennomføring av tiltak innenfor områdemodellen vedtas. Neste tiltak i planen er etablering av gangbro over Sandeelva.
3. Sikret finansiering av tiltak under områdemodellen innarbeides i budsjett og økonomiplan 2027-2030.
4. Saken tas for øvrig til orientering.

Vedlegg

Områdemodell for Sande sentrum - revidert fremdriftsplan

Områdemodellen - oversikt over inntekter og kostnader - revidert 2026

20260625 Notat oppfølgingsspørsmål områdeplan Sande sentrum

Områdemodellen - fremdriftspla - revidert aug 2026

27.08.2026 Behandling i Formannskap

Orientering om områdemodellen fra Sands advokater/ Cecilie Sørum Gregoire .

Kommunedirektørens innstilling enstemmig vedtatt.

FORM - NH - 052/26 vedtak:

Formannskapet henstiller kommunestyret å fatte følgende vedtak:

1. Den juridiske vurderingen fra Sands Advokatfirma tas til orientering.
2. Vedlagte reviderte fremdriftsplan for videre gjennomføring av tiltak innenfor områdemodellen vedtas. Neste tiltak i planen er etablering av gangbro over Sandeelva.
3. Sikret finansiering av tiltak under områdemodellen innarbeides i budsjett og økonomiplan 2027-2030.
4. Saken tas for øvrig til orientering.

Sammendrag

Formannskapet behandlet sak FORM-004/26 «Områdemodell for Sande sentrum – revidert fremdriftsplan» den 26.02.2026. Saken ble sendt tilbake med anmodning om en juridisk vurdering av tidspunktet for når kommunen er forpliktet til å gjennomføre tiltak innenfor områdemodellen.

Det er nå innhentet en juridisk vurdering fra Sands Advokatfirma. Vurderingen bekrefter i hovedsak den forståelsen administrasjonen la til grunn i FORM-004/26, nemlig at kommunens forpliktelse inntreffer når tiltakene er finansiert eller på annen måte økonomisk sikret gjennom inngåtte utbyggingsavtaler, og ikke først når infrastrukturbidragene faktisk er innbetalt.

På bakgrunn av den juridiske vurderingen legges saken frem for ny politisk behandling.

Faktaopplysninger

Bakgrunn

Områdemodellen for Sande sentrum er etablert for å finansiere felles infrastruktur gjennom infrastrukturbidrag fra private og offentlige utbyggingsprosjekter.

Gjennom inngåtte utbyggingsavtaler har kommunen forpliktet seg til å gjennomføre bestemte infrastrukturtiltak etter hvert som disse finansieres gjennom modellen.

Kommunestyret behandlet sist status for områdemodellen i sak KS 018/24. I saken ble det lagt til grunn at nye tiltak skulle avventes til finansieringen igjen var på plass.

Kommunedirektøren la i sak FORM-004/26 til grunn at finansiering etter områdemodellen anses oppnådd når tiltaket er finansiert eller på annen måte økonomisk sikret gjennom inngåtte utbyggingsavtaler. Formannskapet ønsket en nærmere juridisk vurdering av denne forståelsen og sendte saken tilbake.

Hva er nytt siden tidligere behandlinger?

I tidligere politiske behandlinger har det blitt kommunisert at nye tiltak innenfor områdemodellen ikke skal gjennomføres før finansieringen er på plass. Dette har i enkelte sammenhenger blitt oppfattet som at infrastrukturbidragene må være innbetalt før kommunen er forpliktet til å gjennomføre neste tiltak. Dette er basert på en nokså forenklet beskrivelse av kommunens forpliktelse.

Utbyggingsavtalene legger til grunn at kommunens plikt inntreffer når tiltakene er finansiert eller på annen måte økonomisk sikret gjennom inngåtte utbyggingsavtaler. Tidspunktet for faktisk innbetaling har først og fremst betydning for likviditet og finansiering av prosjektet.

Ved tidligere behandlinger har det blant annet blitt vist til at utbyggingsavtalen knyttet til sentrumsskolene ga grunnlag for gjennomføring av delprosjektene erosjonssikring og deler av Miljøgate del 1. Også øvrige tiltak innenfor områdemodellen er gjennomført på bakgrunn av finansiering som var sikret gjennom inngåtte utbyggingsavtaler.

Frem til utbyggingsavtalen for Haga park ble inngått forelå det ikke finansiering som ga grunnlag for gjennomføring av neste tiltak i fremdriftsplanen. Spørsmålet om når kommunens gjennomføringsplikt inntreffer har derfor i liten grad kommet på spissen tidligere.

Ved inngåelsen av utbyggingsavtalen for Haga park endret dette seg. Sammen med tidligere inngåtte utbyggingsavtaler sikrer avtalen finansieringen av neste tiltak i områdemodellen.

Det er denne endringen i finansieringsgrunnlaget som gjør at spørsmålet om kommunens opparbeidelsesplikt nå må avklares.

Siden forrige behandling har det gått noe tid, og vedlagt fremdriftsplan er derfor oppdatert for å gjenspeile dagens status i prosjektet. Endringene innebærer i hovedsak en forskyvning av planlagte milepæler og gjennomføringstidspunkter, mens prioriteringen av tiltakene er uendret.

Juridisk vurdering fra Sands

Kommunens forpliktelse til å gjennomføre tiltak innenfor områdemodellen følger av de inngåtte utbyggingsavtalene. Gjennom avtalene har utbyggerne forpliktet seg til å bidra til finansiering av felles infrastruktur, mens kommunen har forpliktet seg til å opparbeide de aktuelle tiltakene.

Formannskapet ba i sak FORM-004/26 om en juridisk vurdering av når denne opparbeidelsesplikten inntreffer. På denne bakgrunn er det innhentet en vurdering fra Sands Advokatfirma.

Sands peker på at ordlyden i utbyggingsavtalene ikke er entydig, og at bestemmelsen åpner for to mulige tolkninger. Den ene er at kommunens plikt inntreffer når det enkelte tiltaket er finansiert eller økonomisk sikret gjennom inngåtte utbyggingsavtaler. Den andre er at plikten først inntreffer når samtlige tiltak i områdemodellen er finansiert eller sikret. Sands konkluderer med at kommunens opparbeidelsesplikt inntreffer når det aktuelle tiltaket er tilstrekkelig finansiert eller økonomisk sikret gjennom inngåtte utbyggingsavtaler. Sands legger til grunn at dette er den tolkningen som best samsvarer med intensjonen bak områdemodellen. Etter denne forståelsen er det tidspunktet for inngåelse av utbyggingsavtalene som er avgjørende, ikke når infrastrukturbidragene faktisk innbetales. Det vises til vedlagte juridiske vurdering for nærmere redegjørelse.

Sikret finansiering gjennom inngåtte utbyggingsavtaler

Administrasjonen vurderer at neste tiltak i områdemodellen nå er økonomisk sikret gjennom inngåtte utbyggingsavtaler. Tabellen nedenfor viser finansieringsgrunnlaget som ligger til grunn for denne vurderingen.

Utbyggingsavtale	Beløp i 2017-kroner	Indeksjustert beløp
Bergbakken	Ca. 3,7 mill. kroner	Ca. 4 mill. kroner
Meny	Ca. 2,2 mill. kroner	Ca. 3,2 mill. kroner
Klokkerjordet skole	Ca. 15 mill. kroner	Ca. 17,5 mill. kroner
Wingejordet nord	Ca. 11,1 mill. kroner	Ca. 18,3 mill. kroner
Haga Park	Ca. 30 mill. kroner	Ca. 42 mill. kroner
SUM		Ca. 85 mill. kroner

Tabellen viser finansiering som er sikret gjennom inngåtte utbyggingsavtaler. Beløpene i 2017-kroner bygger på beregnet infrastrukturbidrag da modellen ble vedtatt. Beløpene i siste kolonne er indeksregulert i samsvar med avtalene og justert for faktisk eller forventet utbyggingsomfang. For bidrag som ennå ikke er innbetalt, er det oppgitt beregnet verdi basert på dagens forutsetninger.

Hvilken del av finansieringen som allerede er disponert til gjennomførte tiltak, og hvilken del som gjenstår til framtidige tiltak, framgår av vedlagte kontantstrømsoversikt.

Kontantstrøm og likviditet

Vedlagt oversikt over kontantstrøm viser forventet tidspunkt for innbetaling av infrastrukturbidrag og prosjektets samlede økonomiske utvikling over tid.

Kontantstrømsoversikten er et viktig styringsverktøy for områdemodellen fordi den synliggjør:

- når infrastrukturbidrag forventes innbetalt
- behov for eventuell forskuttering
- likviditetsmessige konsekvenser
- økonomisk risiko i prosjektet

Kontantstrømsoversikten avgjør imidlertid ikke når kommunens forpliktelse etter utbyggingsavtalene inntreffer. Dette spørsmålet må vurderes ut fra avtalene og hva som er sikret gjennom disse.

Juridiske forhold

Plan- og bygningsloven kap. 17 om utbyggingsavtaler

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser

Byggherreforskriften

Økonomiske konsekvenser

Det foreslås å innarbeide den sikrede finansieringen i neste budsjett og økonomiplan. Gjennom utbyggingsavtalen for Haga park har kommunen sikret ytterligere finansiering tilsvarende minimum 42 mill. kroner basert på dagens indeksnivå. Sammen med tidligere inngåtte utbyggingsavtaler gir dette et finansieringsgrunnlag som gjør det mulig å gjennomføre neste tiltak i områdemodellen.

Barn og unges interesser

Tiltakene i områdemodellen vurderes å ha positiv betydning for barn og unges interesser, særlig gjennom økt trafiksikkerhet og tryggere ferdsel i Sande sentrum. Hensynet til barn og unge vil bli ivaretatt i videre planlegging og gjennomføring av tiltakene.

Hensyn til universell utforming

Tiltakene under områdemodellen skal prosjekteres og bygges med universell utforming som premiss. Dette omfatter blant annet sammenhengende, trinnfrie gangarealer der det er mulig, samt hensiktsmessig plassering av møblering, belysning og skilting. Universell utforming skal ivaretas både i prosjekteringsgrunnlaget og i kvalitetssikring før overtakelse.

Miljøkonsekvenser

Tiltakene kan bidra til miljøgevinst gjennom blant annet bedre tilrettelegging for gange og sykkel og reduksjon i bilavhengighet. I anskaffelser og prosjektering vil miljøkrav og klimahensyn være et viktig hensyn.

HMS/Folkehelse

Tiltakene i områdemodellen vil generelt kunne gi positive folkehelse- og HMS-effekter gjennom:

- bedre trafiksikkerhet og tryggere skole-/gangforbindelser,
- reduserte konfliktpunkter mellom gående/syklende og biltrafikk,
- bedre belysning, krysningspunkter og universelt utformede løsninger.
- generelt bedre uteoppholdsarealer i Sande sentrum

I gjennomføringsfasen skal HMS ivaretas gjennom:

- krav i konkurransegrunnlag og kontrakter
- SHA-plan i prosjektgjennomføringene (sikkerhet, helse og arbeidsmiljø)
- trafiksikker gjennomføring og informasjon til berørte.
- Holmestrand kommune vil i sine prosjekter engasjere en SHA-rådgiver som vil være et kontrollorgan i både planleggingen og gjennomføringsfasen. Dette er i tråd med bestemmelsene i byggherreforskriften alle byggherrer må følge.

Vurderinger

Områdemodellens risiko

I den juridiske vurderingen som nå er innhentet viser Sands til tidligere vurderinger av områdemodellen og presiserer at disse vurderingene ikke er endret. Sands presenterte disse vurderingene muntlig for de folkevalgte i forbindelse med behandlingen av sak om oppfølging av grunnforhold i Sande sentrum og utsettelsesvedtaket knyttet til utbyggingsavtalen for sentrumsskolene høsten 2022 (KST-148/22).

Sands pekte blant annet på at områdemodellen innebærer risiko knyttet til at gjennomføring av infrastrukturtiltak, utbyggingstakt og innbetaling av infrastrukturbidrag ikke nødvendigvis skjer samtidig. Dette kan medføre behov for forskuttering, usikkerhet knyttet til framtidige inntekter og utfordringer med å sikre bidrag fra framtidige utbyggere til allerede etablerte tiltak.

Sands pekte samtidig på at det også kan være risiko knyttet til å utsette gjennomføringen av tiltak over lang tid, blant annet fordi det kan oppstå spørsmål om forholdet mellom innbetalte bidrag og tiltakene de skal finansiere. Dette er også et forhold som omtales i den juridiske vurderingen som nå er innhentet.

Kommunedirektøren vurderer at disse risikoforholdene i stor grad følger av områdemodellens grunnleggende oppbygning. Risikoen knytter seg både til finansiering og gjennomføring, og må ses opp mot kommunens forpliktelser etter inngåtte utbyggingsavtaler.

Risiko ved å ikke gjennomføre tiltaket

Sands vurderer at det er knyttet risiko til å legge til grunn at kommunens opparbeidelsesplikt inntreffer på et senere tidspunkt enn det utbyggingsavtalene forutsetter. Sands peker blant annet på at utbyggere kan anføre at kommunen ikke oppfyller sine forpliktelser etter avtalene dersom tiltak som er finansiert eller økonomisk sikret ikke gjennomføres innen rimelig tid. Sands viser også til at det i ytterste konsekvens kan oppstå tvist om oppfyllelse av avtalene eller spørsmål knyttet til forholdsmessigheten av infrastrukturbidragene.

Dersom kommunen velger å ikke gjennomføre neste tiltak, kan dette blant annet medføre at:

- Det kan oppstå uenighet om kommunens oppfyllelse av inngåtte utbyggingsavtaler.
- Kommunen kan bli møtt med krav om oppfyllelse fra avtalepartene.
- Forutsigbarheten i områdemodellen kan svekkes.
- Tilliten til modellen som virkemiddel for sentrumsutviklingen kan reduseres.

Samlet vurdering

Den juridiske vurderingen fra Sands bekrefter i hovedsak den forståelsen administrasjonen la

til grunn i sak FORM-004/26, nemlig at kommunens opparbeidelsesplikt inntreffer når det aktuelle tiltaket er finansiert eller økonomisk sikret gjennom inngåtte utbyggingsavtaler.

Frem til inngåelsen av utbyggingsavtalen for Haga park forelå det ikke tilstrekkelig sikret finansiering til å utløse gjennomføring av neste tiltak i fremdriftsplanen. Ved inngåelsen av denne avtalen, sammen med tidligere inngåtte avtaler, foreligger det etter kommunedirektørens vurdering et finansieringsgrunnlag som oppfyller vilkåret i utbyggingsavtalene om at tiltaket skal være finansiert eller økonomisk sikret.

Kommunedirektøren legger derfor til grunn at kommunens plikt til å opparbeide neste tiltak nå har inntrådt.

Kommunedirektøren registrerer samtidig at gjennomføring innebærer en økonomisk risiko knyttet til tidsforskyvningen mellom avtaleinngåelse og innbetaling. Denne risikoen er imidlertid en forutsetning som ligger innebygget i områdemodellen og som tidligere er lagt til grunn ved gjennomføringen av andre tiltak.

På bakgrunn av den juridiske vurderingen, inngåtte utbyggingsavtaler og områdemodellens forutsetninger anbefaler kommunedirektøren at neste tiltak i den reviderte fremdriftsplanen gjennomføres.

Videre behandling

Kommunestyret