

By- og regionforskningsinstituttet NIBR

FRA MINDEMYREN TIL MINDEBYEN?

Vurderinger av Områderegulering for Mindemyren i
et gjennomføringsperspektiv. Grunnlagsnotat til
prosjektet «Fra plan til realisering»

Dato: 30.10.2018

Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver:	Norsk Institutt for By- og Regionforskning
Tittel på notat:	Notat om Mindemyren
Oppdragsnavn:	Etterprøving av Mindemyren
Oppdragsnummer:	617948-01
Utarbeidet av:	Erik Plathe og May Britt Hernes
Oppdragsleder:	May Britt Hernes
Tilgjengelighet:	Åpen

Forord

Asplan Viak har på oppdrag fra Norsk Institutt for By- og Regionforskning (NIBR) utført en mindre evaluering av områderegulering for Mindemyren med tanke på gjennomføring. Planen omfatter et stort område med mange komplekse problemstillinger. Det har ikke ligget innenfor dette prosjektets rammer og gi en fullstendig oversikt over sterke og svake sider ved planen. Notatet belyser enkelte problemstillinger som informanter har vært opptatt av, samt enkelte problemstillinger som kommer frem ved dokumentgjennomgang. Arbeidet har hatt et omfang på et månedsverk.

Bergen, 30.10.2018

May Britt Hernes
Oppdragsleder

Erik Plathe
Kvalitetssikrer

Innhold

1. BAKGRUNN- HENSIKT MED NOTATET	3
2. MINDEMYREN	4
2.1. Områderegulering for Mindemyren	4
2.2. Andre sentrale planer	6
3. VALG AV PLANGREP	7
4. SYNSPUNKTER PÅ ORGANISERING OG DIALOG	10
4.1. Intern organisering	10
4.2. Avklaringer av sektorinteresser og samordning	10
4.3. Dialog med grunneiere og utbyggere	11
5. SÆRSKILTE PLANTEMA	12
5.1. Sosial infrastruktur.....	12
5.2. Støy	13
6. GJENNOMFØRINGSMODELLEN FOR MINDEMYREN	13
6.1. Bergen kommunes utvikling av en gjennomføringsmodell for Mindemyren.....	13
6.2. Områdemodellen for Mindemyren	15
6.3. Inngåtte utbyggingsavtaler og synspunkter på områdemodellen.....	18
6.4. Vurdering av elementer i områdemodellen	19
7. SAMMENFATTENDE VURDERINGER.....	21

1. BAKGRUNN- HENSIKT MED NOTATET

Dette notatet er utarbeidet for å være et grunnlag og innspill til Bergen kommunes arbeid med prosjektet «Fra plan til realisering»

Prosjektet «Fra plan til realisering» omfatter flere eksempler som strekker seg over ulike tidsepoker og med ulike utfordringer, men eksemplene har det til felles at de inngår som større fortettingsprosjekter i Bergen kommune. Mindemyren er trukket inn av koordineringsgruppen i prosjektet for å se nærmere på utfordringer i et fortettingsområde hvor det er lagt opp til en transformasjon av et område som i stor grad omfatter arealkrevende næring til en tett bydel med kontorarbeidsplasser, boliger, parker og annet sentrumsformål. Bybanen til Fyllingsdalen er forsert i tid og vil gå gjennom Mindemyren, noe som krever en annen fortgang i utvikling av området enn tidligere antatt.

Dette notatet tar for seg områdereguleringen for Mindemyren og ser på hvorvidt den har vært og er et godt styringsredskap for gjennomføring. Planen har vært tema på seminar på Høgskolen i Bergen og kommunen har også hatt et internt seminar hvor man har sett på ulike utfordringer med planen. Mange av problemstillingene er således kjent og definert av flere.

I Strategi for fortetting av Bergens sentrale områder beskrives utfordringene slik¹: *«Realiseringen er nå inne i en kritisk fase i den forstand at utarbeiding av detaljreguleringsplaner avdekker nye utfordringer. Her nevnes nye støytredninger knyttet til bybanen som overstiger kravene til fasadestøy for tilliggende boliger. Avstand fra fortau til bunn av kanal, samt vannmengder i flomperioder kan føre til at kanalen blir definert som fareområde. Sykkelveien som separat gjennomfartsvei, og flytting av denne inn mot fortau, reduserer utpekte plass- og parkområder som rolige og trygge steder for gående. Alt i alt utfordres visjonen om Kanalveien / Conrad Mohrs vei som miljøgate, en bærende ide i reguleringsplanen. Dette er viktige utfordringer for Mindemyren, i hvilken grad og på hvilken måte resultatene vil samsvare med visjonene, men like viktig er det at løsningene for Mindemyren kan danne presedens for andre fortettingsområder»*

Områdereguleringen var ferdig i 2014 og har et langsiktig perspektiv med tanke på utbygging. Realisering av planen vil være avhengig av transformasjon av et område som i dag er preget av arealkrevende næringer som logistikk-, industri-, og lagerområde. Dette vil kreve en flytting av en rekke større tiltak som blant annet godsterminal, meieri og en rekke andre større bedrifter.

Vurderingene i dette notatet bygger på dokumentgjennomgang og kvalitative dybdeintervju. Sentrale dokument har vært plandokumenter med tilhørende saksbehandling og vedtak og etterfølgende avtaler. Presentasjoner fra ovennevnte samlinger har også vært tilgjengelige. Det er gjennomført til sammen 7 intervju med aktører fra Bergen kommune, utbyggere/grunneiere og statlig sektormyndighet. Intervjuene fant sted på informantenes kontor og hadde en tidsramme på 1-1,5 timer.

Notatet er en enkel vurdering av områdereguleringen og tar ikke sikte på å belyse alle områder av planen, men diskuterer valgt plangrep, synspunkter fra informanter og særskilte tema. Felleskostnader til teknisk infrastruktur på Mindemyren dekkes med en fast sum per m² nybygg og notatet belyser sterke og svake sider ved gjennomføringsmodellen.

¹ 2018, Bergen kommune, Strategi for fortetting av Bergens sentrale deler (utkast)

2. MINDEMYREN

Området Mindemyren ligger ca. 2 km sør for Bergen sentrum, omfatter oppunder 500 dekar og er avgrenset av E39 Fjøsangerveien i vest og Inndalsveien i øst. Området strekkes seg over vel 2 km fra Fabrikkgaten i nord til Kristianborgvannet i sør. I dette kapitlet blir det gjort en gjennomgang av plangrunnlaget.

2.1. Områderegulering for Mindemyren

Arbeidet med en områderegulering for Mindemyren startet i 2010 og planen ble vedtatt i 2014. Etter behandling av klager og innsigelser ble planen stadfestet av Fylkesmannen i Hordaland i brev datert 02.06.2016. Innsigelse fra Jernbaneverket ble opprettholdt, og det er uklart om den formelt er trukket pr. dags dato.

Utgangspunktet for planarbeidet var et ønske om å møte et behov for arealintensive arbeidsplasser i et sentrumsnært område med god tilgjengelighet. Det blir pekt på Mindemyrens potensiale for fortetting og transformasjon. Mindemyren beskrives som et område med omgivelser i sterk endring gjennom blant annet bybanen, Høyskole på Kronstad og ny bolig- og næringsbebyggelse langs Damsgårdssundet. Nærheten til sentrum, hovedveiforbindelser og etablerte boligområder fremheves.

Hensikten med planen er å legge gode rammer for en transformasjon som vil skje over en periode på 20-30 år, der Mindemyren skal utvikles til en attraktiv bydel med høy utnyttelse, arealintensive arbeidsplasser basert på kollektiv transport, gode offentlige rom og en variert arealbruk med næring, boliger, detaljhandel og service. Planens formål er å gi de rammebetingelser som er nødvendig for en slik utvikling av området samt å sikre en felles infrastruktur²

Områdereguleringen for Mindemyren er således en langsiktig, strukturell reguleringsplan for et stort og langstrakt byutviklingsområde på 487 daa og 2 km i utstrekning. Planens hovedgrep er å avklare og fastlegge felles offentlig infrastruktur for området som helhet, og med disse rammene gi fleksibilitet for privat utvikling innenfor delområder med krav om detaljregulering. Planen har 25 større og mindre delområder som alle har sentrumsformål. I mange av områdene har det pågått og pågår det private planprosesser.

I områdereguleringen legges det betydelig vekt på at planen skal være et virkemiddel for gjennomføring, sikre sammenheng og helhet i planløsningen og være et grunnlag for felles finansiering og miljøopprustning. Bybanen vil være et viktig strukturerende element og driver for utviklingen av området. I planbeskrivelsen³ går det fram:

«Gjeldende reguleringsplaner på Mindemyren er ikke i tråd med ny bruk og ny rolle i bystrukturen. Det er behov for rammebetingelser som gir rom for en radikal endring og fortetting, samtidig som planen sikrer en overordnet struktur av offentlige rom, teknisk infrastruktur og samferdsel.

Det overordnede plangrepet skal fastlegge utnyttelse, arealformål og en felles infrastruktur som gir forutsigbarhet for private reguleringsplaner og bygger opp under kvaliteter i området knyttet til natur, nabolag og (fremtidig) bybane.

² Fagnotat. Saksutredning Årstad, del av gnr 159.15 og 17 m.fl. Områderegulering for Mindemyren. PlanId 61140000. 2 gangsbehandling s. 4

³ Planbeskrivelse datert april 2012 med tillegg til annengangsbehandling september 2013.

ny infrastruktur og miljøopprusting.

En plan for hele byomformingsområdet gir et grunnlag for å sikre felles finansiering av infrastruktur og miljøopprustning. Det er på denne bakgrunn foreliggende områderegulering er utarbeidet.»

Det er i saksframlegget pekt på at planen gir flere utfordringer i gjennomføringsfasen;

- trasévalg for bybane mot vest
- tidspunkt for avvikling av godsterminalen på Mindemyren
- gjennomføringsplan for etablering av en overordnet infrastruktur
- kostnadsfordeling av felles infrastruktur mellom offentlige og private aktører
- forskuttering av felles infrastruktur
- bygging av felles parkeringsanlegg

Det pekes også på at gjennomføringen av områdereguleringen har sine to største utfordringer knyttet til finansieringen av den overordnede tekniske infrastrukturen og den praktiske gjennomføringen av utbyggingen av denne.

Eiersituasjon

Eiersituasjonen i området er kompleks med vel 40 næringsdrivende/grunneiere herunder eiendom som disponeres av Bane Nor, BIR og Hordaland fylkeskommune. Kommunal eiendom i planområdet er i hovedsak knyttet til veier. Det er bygg med ulik alder og funksjon i området, der det kan være ulik motivasjon hos de næringsdrivende for å ønske å flytte virksomheten og ta del i transformasjonen.

Bybanen som premiss og utviklingsdriver

Bybanen, som skal bygges gjennom planområdet, er en viktig premiss for planløsningen i områdereguleringen og utbygging av teknisk og grønn infrastruktur. Den etappevise og kompliserte utbyggingen av bybanen vil være førende for mye av infrastrukturutbyggingen innenfor planområdet. Dette er en viktig premiss for gjennomføring av utbygging i Mindemyren.

I tillegg er bybanen en utviklingsdriver og en viktig del av områdets kvalitet. Bybanen vil trolig være en av de viktigste elementene for å stimulere transformasjonen i området.

Utbyggingsvolum

Samlet utbyggingsvolum for Mindemyren er i planbeskrivelsen til områdereguleringen definert som:

«Justeringer av delområder og nye vurderinger av bygningspotensialet gjør at samlet BRA har økt 800 000 m². Ny næringsareal oppjusteres til 450 000 m². Eksisterende arealer som antas å bli stående i et 25 års perspektiv er ca. 250 000 m². Den faktiske utviklingen av området kan medføre ytterligere rivning og nybygging.»

I planbeskrivelsen, datert april 2012, går det i nøkkelopplysningene fram at området kan romme 100 000 m² bolig. Samlet åpner planen for 550 000 m² nytt utbyggingsareal i området.

Planen har en fleksibilitet mellom andel næring og bolig. Noen områder har et minstekrav på 10% boliger, mens andre har 20%. Gjennomsnittlig minstekrav er 13%, mens målsettingen er 20% bolig. Bestemmelsene åpner for 50% bolig. Boligandelen kan følgelig bli høyere enn beskrevet i planbeskrivelsen, med en tilsvarende lavere næringsandel. Minimum andel boliger anslås til å være 1400, mens en maksimal andel vil gi 4200 boliger. Denne fleksibiliteten er begrunnet med at planen

er langsiktig, forurensningssituasjonen endres over tid og markedssituasjonen og behovet for nye boliger svinger.

Godsterminal som skaper usikkerhet

Tidspunkt for flytting av godsterminalen på Mindemyren er et stort usikkerhetsmoment i gjennomføring av planen. Både i forhold til transformasjon av området som helhet, men også i helt konkrete tekniske løsninger. Det har lenge vært et ønske fra Bergen kommune at området frigis til byutviklingsformål, mens Jernbaneverket (nå Bane NOR) på sin side fremmet innsigelse til områdereguleringen for å kunne beholde terminalen frem til erstatningsareal er på plass. Bane NOR har hatt et langsiktig perspektiv på avvikling av terminalen, men bygging av bybanen krever en raskere løsning. I saksutredningen til bybanen står det:

Det har videre vært et tett samarbeid med Bane NOR (tidligere Jernbaneverket) for å samordne løsninger for bybaneprosjektet med løsninger for effektivisering av godsterminalen på Nygårdstangen. Plan for Nygårdstangen ivaretar Bane NOR sitt behov for økt kapasitet til godshåndtering, og bybaneprosjektets behov for banetrasé i området. Løsningen for terminalen på Nygårdstangen legger til rette for at Bane NORs aktivitet på Mindemyren kan flyttes til Nygårdstangen og terminalområdet på Mindemyren, samt at jernbanespor mellom Kronstad og Mindemyren kan frigis til bybane og byutviklingsformål (jf. planforslag for delstrekning 2).

Det ble videre tatt inn en bestemmelse i planen (§ 4.4) hvor det heter at «Mindeterminalen kan frigis først når nødvendig kapasitet, herunder hensetting og uttrekkspor, er sikret ved Nygårdstangen terminal, jf. plan for Bergen godsterminal.»

Framdriften for flytting av terminalen er enda ikke avklart.

2.2. Andre sentrale planer

I området har det pågått og pågår det en rekke planer for utbygging. To planer som har vesentlige konsekvenser for gjennomføring av områdereguleringen er Sykkelvei fra Minde Allé til Fabrikkgaten og Bybanen fra sentrum til Fyllingsdalen

Gang- og sykkelvei fra Minde allé til Fabrikkgaten

I 2013 godkjente Bystyret reguleringsplan for gang- og sykkelvei fra Minde Allé til Fabrikkgaten. Reguleringsplanen var utarbeidet av Statens Vegvesen og legger til rette for en 1250 m lang trasé for sykkel gjennom Mindemyren. Traseen er en del av hovedruten fra Fana til sentrum og har som mål å øke sykkelandelen i tråd med Bergen kommune sin sykkelstrategi. Gang- og sykkeltraseen skal dimensjoneres for stor trafikk. Byggingen av traseen forutsetter en flytting på 3 meter av 300 meter jernbanespor som følge av fortsatt drift av Jernbaneverkets område på Mindemyren. Flyttingen innebærer store konsekvenser blant annet for driften i noen av næringsbyggene. Om forholdet til den da pågående områdereguleringen står det i saksutredningen⁴

Gang- og sykkelvegen er en del av forslaget til områdeplan for Mindemyren i funksjon, men ikke i planløsning for trasé. Områdeplanen sin løsning legger opp til at fremtidig sykkeltrafikk skal gå som en del av en bred «boulevard» som består av kanaler, bybane, grøntanlegg, kjørefelt og sykkelfelt. I områdeplanen krysser traseen felt for utbygging til Sentrumsformål og Torg, men følger trasé for fortau langs Fjøsangerveien i nordlig del. Områdeplanen har krav om oppfølgende detaljplan for å avklare aktuelle løsninger innenfor delfeltene for utbygging.

⁴ Byrådssak 118/13 Årstad, gnr 159, Fv 253, gang- og sykkelvei fra Minde Allé til fabrikkgaten. Reguleringsplan P19400000. Forslag til 2 gangs behandling.

Det blir videre vurdert at det tar tid før infrastrukturen i områdereguleringen blir bygget ut, at sykkelveien ikke vil være i strid med sentrumsformål og at sykkelveien ikke i vesentlig grad vil ligge i veien for fremtidig utvikling.

Bybanen fra sentrum til Fyllingsdalen

Bybanen fra Bergen sentrum til Fyllingsdalen er utarbeidet som 3 reguleringsplaner, hvorav to omfatter Mindemyren; delstrekning 2 og 3. Delstrekning 2 går fra Kronstad i eksisterende jernbanetrasé til Mindemyren og ligger midtstilt i Kanalveien med holdeplass like sør for dagens postterminal. Delstrekning 3 starter på Mindemyren og ender på Spelhaugen i Fyllingsdalen og omfatter en mindre del av områdereguleringen. Begge planene ble vedtatt 21.06.2017. Fra sakspapiret til andre- gangs- behandling av delstrekning 2, kan vi lese at detaljreguleringen og det tekniske forprosjektet tar utgangspunkt i føringene fra områdereguleringen for Mindemyren. Hovedformålet med detaljreguleringsplanen er å sikre areal til midlertidige rigg- og anleggsområder som ikke var satt av i områdereguleringen, og adkomst til eiendommer i Kanalveien frem til områdereguleringen er realisert⁵ I tillegg ligger det en del justeringer av og suppleringer til områdereguleringen. Slik bybaneplanen er innrettet trer områdereguleringen for Mindemyren inn når de midlertidige rigg- og anleggsområdene fristilles etter at bybanen er ferdigstilt.

Det er lagt til grunn at hele tverrsnittet i Kanalveien, med kjørevei, gangvei, sykkelvei og grøntbelte skal bygges ut samtidig med Bybanen. Dette omfatter også kanal og vannmagasin nord for Minde Allé med unntak av at sykkelveien og grøntbelte har byttet plass, er det regulerte profilet lik områdereguleringen. Det er ikke lenger satt vilkår om å opparbeide teknisk kulvert samtidig med Bybanen.

3. VALG AV PLANGREP

Områderegulering for Mindemyren er, som beskrevet over, en strukturell plan. Infrastrukturen i Kanalveien er regulert, mens det for de 25 delområdene er satt krav til detaljregulering. Planen er grovmasket og laget for en lang tidshorison. Den har et ønske om å være en plan med robuste strukturer og fleksible løsninger for delområdene.

Ønsket om å lage en grovmasket plan, med de nødvendige avklaringer var tidlig diskutert i kommunen. Området hadde, ifølge en av informantene, tidligere hatt bygge- og deleforbud og man ønsket å legge til rette for at grunneierne nå kunne utvikle områdene sine dersom de var modne for det. Det var viktig å finne et grep som passet for alle. Innledningsvis ble det vurdert i hvilken grad man skulle løse alle kvalitetene i en plan eller dele den opp i områder med krav om detaljregulering. Det ble viktig å legge noen føringer som de tversgående aksene, Kanalveien som hovedgate som fasadene vender seg ut mot, torg og vannspeil.

I temarapport «Byomforming. Erfaringer og anbefalinger fra nettverk og pilotområder», der Bergen var en av deltagerne i nettverket, er en av anbefalingene å utarbeide planrammer som både er fleksible og robuste⁶:

Byomforming i et skiftende marked stiller store krav til fleksibilitet og et robust overordnet kommunalt rammeverk. Manglende eller uklare kommunale rammer kan gi rom for spekulasjon,

⁵ Byrådssak 221/17 Bybanen fra sentrum til Fyllingsdalen. Delstrekning 2, Mindemyren. Detaljreguleringsplan. planID 64860000. forslag til detaljreguleringsplan. 2.gangsbehandling

⁶ 2007 Miljøverndepartementet. T-1462 Byomforming Erfaringer og anbefalinger fra nettverk og pilotområder

usikkerhet og redusert forutsigbarhet, mens stive/rigide rammer kan hindre gjennomføring. I områdeplaner for byomforming, enten det brukes reguleringsplan eller kommunedelplan, er det behov for en bevisst holdning til fysiske strukturer. Disse bør fastlegges stramt i rettslig bindende planer for å sikre kvalitet og utforming, men samtidig ha fleksibilitet for tilpasning til konkrete utbyggingsprosjekt og markedsforutsetninger. Kollektivtransport og knutepunkt, veisystem, grønnstruktur og byrom, bygningsvern, mv er viktige elementer som må fastlegges i områdeplaner. Fordeling av bymessig bebyggelse (bolig, kontor mv), boligtyper og i noen situasjoner også byggehøyder, må kunne tilpasses på prosjektnivå.

Områdereguleringen for Mindemyren følger i stor grad opp dette. Den avklarer overordnet infrastruktur, mens boliger, kontor mv. løses i enkeltprosjekter. Innenfor S-områdene kan det jf. bestemmelsene §4 etableres forretning, tjenesteyting, kontor, boligbebyggelse, hotell, overnatting, bevertning, konferansesenter, nærmiljøanlegg, idrettsstadion, nødvendig grøntareal og infrastruktur til bebyggelsen.

Manglende avklaringer på overordnet nivå

Områdereguleringen har flere aspekter som man ikke klarte å løse på et overordnet nivå i planprosessen. Problemstillingene her blir da opp til delprosjektene å løse. Dette har informanter, både fra offentlig og privat hold, vært opptatt av. I planprosessen prøvde man blant annet å løse kulvert for teknisk infrastruktur og trasé for sykkelstamvei gjennom området. Man klarte ikke å finne løsninger på et overordnet nivå som fører til at problemstillinger som krever helhetstenkning, må løses på et detaljert nivå i underliggende planer.

I planprosessen var det en utfordring å få til en løsning for syklende som tilfredsstilte de ulike behovene og som man kunne enes om. Resultatet var at det ble regulert inn en sykkelvei langs bybanetraseen, og at den innregulerte gang- og sykkelveien krysser flere torg og delområder. Planen for gang- og sykkelvei mellom Minde Allé og Fabrikkgaten ble ikke avstemt med planforslaget, men det ble lagt inn en bestemmelse om at planen gjelder.

2.6.1 Årstad, gnr.159,Fv 253, gang- og sykkelvei fra Minde allé til Fabrikkgaten, arealplan-ID 19400000, gjelder og skal gjennomføres. Gang- og sykkelveitrasé skal utvides i bredde til hhv 2,5 m og 4,0 m inn på trasé for banespor når jernbanedrift er avsluttet. Detaljplaner for delområder langs reguleringsplan 19400000 skal omfatte regulering av utvidet sykkelveg med fortau i henhold til de til en hver gjeldende vegnormaler. Gående og andre trafikantgrupper skal holdes utenom sykkeltraseen. Det skal være færrest mulig krysningspunkt. Sentrumsformål og gangareal som støter til sykkelvegen i reguleringsplan 19400000 må ivareta nødvendig gangtrafikk innen eget areal. Det gjelder både gående til eiendommene og for passasjer forbi eiendommene.

Figur 1 Utdrag fra bestemmelsene til områderegulering for Mindemyren

I følge informanter kan noe av årsaken til denne løsningen være at det var stort press på å få vedtatt områdereguleringen og at den ble vedtatt uten at forholdet til den andre planen var avstemt. Denne problemstillingen tas opp i flere reguleringsplaner etter dette og får også konsekvenser for avkjørsler.

Da områdereguleringen ble vedtatt, var forholdet til bybanetrasé ikke avklart, men den ble regulert inn i områdereguleringen. Planen tar imidlertid ikke høyde for rigg- og anleggsområde for utbygging av banen og man måtte i gang med en reguleringsplan for banen i etterkant. Utbygging av et så stort infrastrukturiltak som bybanen med alle sine detaljer i prosjekteringsfasen ville trolig uansett vært vanskelig å løse på daværende tidspunkt. Imidlertid har trolig områdereguleringen sikret kvaliteter inn i detaljreguleringen som man kanskje ikke ville gjort uavhengig av denne.

Blant informantene er det også utover dette ulike meninger og forventninger til hva man skal kunne løse på dette nivået. Noen peker på at planen kan være for rigid ved at den har fastsatt byggegrense i formåls grensen og at den har for trange rammer i forhold til infrastruktur, i tillegg mener de er den for fleksibel på andre punkt.

Praktiseringen av plangrunnlaget

Informanter opplever at det er vanskelig å vite hva som er gjeldende plangrunnlag for området. Dette begrunner de at det ikke klart framgår de ulike planenes forhold til hverandre og at dette gjør plangrunnlaget vanskelig tilgjengelig. Dette har vært en utfordring for saksbehandlingen og er en stor utfordring for andre som har behov for å vite hva som er gjeldende status for området. En av informantene går så langt som å kalle det for et demokratisk problem.

I følge flere av informantene er det ikke bare usikkerhet rundt hvilke juridiske rammer som gjelder, men det er også stor usikkerhet i forhold til hvilke føringer man skal forholde seg til i utarbeiding av detaljreguleringsplaner. For utbyggere som skal utvikle delområdene og for saksbehandlere ligger det alltid en rekke vurderinger og samordning av interesser i planarbeidet. Utbyggerne uttrykker her frustrasjon i prosessen fordi de ikke vet hva som skal legges til grunn. De opplever at dersom de leverer et planforslag i tråd med områdereguleringen med hensyn til utnytting og prosentandel bolig, kan det bli møtt med helt andre vurderinger fra saksbehandler. Dette oppleves som lite forutsigbart. Det er særlig to momenter som kan være noe av årsaken til dette; ytterligere fleksibilitet i forhold til utnytting i politisk vedtak og merknad om høyere utnyttelse, samt den pågående rulleringen av kommuneplanens arealdel med forventning til høyere andel boliger.

I vedtaket av områdereguleringen står det:

Pkt. 3

Bystyret tiltrer at det i oppfølgende detaljplaner bør kunne vurderes høyere utnyttelse.

Merknad 3

Bystyret mener at det med fordel kan vurderes å bygge høyere i deler av området og vil se positivt på forslag om dette. En viktig forutsetning vil være variasjon i byggehøyder, gjerne ved bruk av såkalte «Air Rights».

Ny arealdel til kommuneplanen for Bergen er under arbeid og forslaget hadde høringsfrist desember 2017. Mindemyren ligger her i fortettingssone og føringene for økt grad av bolig gjør seg gjeldende. I tillegg ligger det også et forslag i bestemmelsene § 2 om at krav til parkering og støy skal gjelde foran områdereguleringen.

For utbyggerne på Mindemyren skaper dette usikkerhet, fordi de opplever at et planforslag i tråd med områdereguleringen som ikke er vedtatt blir lagt til grunn for deres planarbeid. En av dem beskriver det slik:

«Vi legger opp til 20% bolig. Kunne gjerne gått høyere, men det er det områdeplanen sier. Vi skal ha næring i første og boliger ut mot Kanalveien. Helt i tråd med plan. Så er det en saksbehandler som synes noe annet. Hva skal vi da forholde oss til. Reguleringsplanen eller saksbehandleren? Det er veldig vanskelig. Vi bruker jo en del penger på dette, men alt er så usikkert»

Det vil alltid være behov for å ta faglige vurderinger og samordning av interesser i arbeidet med detaljreguleringer, samtidig er det med å skape usikre rammer dersom man ikke forholder seg til planen som er vedtatt.

4. SYNSPUNKTER PÅ ORGANISERING OG DIALOG

Transformasjon av områder er krevende å gjennomføre og forutsetter tett samarbeid mellom offentlige og private aktører. Behovet for en god samordning blir også pekt på i behandling av planen. I fagnotatet til områdereguleringen står det:

«For å få et godt grep om gjennomføringsfasen, vil det være behov for et tett samarbeid mellom grunneiere, utbyggere og kommunale myndigheter, herunder forholdet mellom offentlig og privat medvirkning.»

Dette dreier seg om organisering internt i kommunen, dialog med utbyggere og grunneiere og samordning med andre myndigheter.

4.1. Intern organisering

Gjennomføring av områdereguleringer involverer mange ulike etater i kommunen. Plan- og geodata har utarbeidet planen, private planer følger opp detaljreguleringer, Bymiljøetaten står for mye av den praktiske gjennomføringen og har også hatt ansvar for utbyggingsavtaler. I tillegg er det fagsjef for transport som har ansvar for bybaneplanleggingen. Mange av informantene både fra utbyggers side og internt i kommunen peker på at det ville vært behov for en bedre koordinering mellom de ulike etatene for å sikre helheten. En av informantene sier:

«Vi bør organisere oss litt bedre. Det er et fullskalaeksperiment- det kan bli en suksess. Kanskje skulle vi vært organisert bedre for å ivareta det.»

Informantene peker også på at omorganiseringen i kommunen i 2018 kan føre til at det blir bedre samordning og at man lettere kan sikre en god dialog internt i kommunen. Dette gjelder særlig omorganiseringen der private planer og plan- og geodata er del av samme etat.

Ved behandling av private planforslag er det de samme saksbehandlerne som behandler alle sakene i området og etterstreber å sikre hensyn til helheten. Dette er imidlertid ikke unikt for Mindemyren, men en del av ordinær praksis på avdelingen.

4.2. Avklaringer av sektorinteresser og samordning

Flere av informantene har påpekt at de opplever at det har vært og er dårlig eller manglende kommunikasjon mellom ulike sektorinteresser. Dette gjelder særlig forholdet mellom transporttiltak som bybane og sykkelvei og forholdet til den planmessige helheten. Dette gjelder således ikke kommune versus andre offentlige instanser, men synes heller å gjelde sektorinteressene både innad i kommunen og mellom kommunen og andre regionale myndigheter. En av informantene sier:

«Drift- problemer med avrenning og økte driftskostnader synes som viktigere enn uteoppholdsareal i tett by. Ingen står imot. Det er teknisk versus opplevelse. De tunge miljøene vinner alltid frem. Det er liten vilje til å prøve noe nytt. Det innovative grepet forsvinner i gjennomføringen. Hvorfor klarer vi ikke å stokke bena bedre? Vi er ikke gode nok på den helhetlige byplanleggingen.»

Oppfattelsen til flere av informantene er at det er ulik makt i forhold til å få på plass infrastrukturtiltakene og den helhetlige byplanleggingen, der sistnevnte må innordne seg etter de

tekniske løsningene. De hevder videre problemstillingene rundt sykkel i tett by har vært en stor konflikt i mange år.

4.3. Dialog med grunneiere og utbyggere

I utarbeiding av områdereguleringen ble det holdt flere møter med grunneierne i området. En av informantene sier:

«Vi var veldig involvert i områdeplanen. Deltok på møter. Vi, og flere andre grunneiere, reagerte på at når planen kom, hadde de ikke lyttet til oss i det hele tatt. Det ble akkurat slik de presenterte på første møte. De kaller det dialog, men det er det ikke. Vi stilte spørsmål ved deler av kanalen og om man skulle ha så mange sykkelstier.»

Dialogene opplevdes som gode, men informantene som er intervjuet har en opplevelse av at medvirkningen ikke hadde noen konsekvenser for selve planresultatet og at de ikke ble hørt. En annen trekker frem at de opplever at dialogen som var underveis ble brukt mot dem etter at planen var vedtatt:

«Det var mye dialog underveis. Vi hadde kontakt med ansvarlig planlegger i kommunen. Når vi ser hvor mye plass bybanen har fått, er vi veldig misfornøyde. Er ganske forbannet på at bybanetraseen er blitt som den er. Det er også dårlig gjort i måten de begrunner dette på. De referer til et møte for grunneierne på Stadion. Dette var en workshop og bar preg av å være sparring, så plutselig bruker de det som om vi har gitt vår tilslutning. De sier: «Dere var jo med i møtet»»

I etterkant av vedtatt plan savner utbyggerne at kommunen har en egen koordinator for Mindemyren. Gjennomføring av planen er kompleks og avhengig av flere aktører, både ulike sektorer i kommunen og statlige aktører. En informant sier:

«Kommunen har gjort alt riktig frem til vedtak av områdeplanen. Etterpå bør de ha en som koordinerer det offentlige og private; staten (SVV), kommunen og private»

Denne koordineringen må forstås som at utbyggerne ønsker seg en som har ansvaret for helheten i planen som de kan henvende seg til og som også har ansvaret for å koordinere gjennomføring av de ulike tiltakene i tid. Vel så viktig synes behovet for informasjon. En av dem sier:

«Vi vet ingenting. Hvordan blir tilkomsten til områdene våre? Hvordan skal vi løse parkering?» En annen påpeker: «Vi har hatt møter med bybanen. Vi tilpasser oss deres fremdrift. De har tverrsnitt. De ser ikke på noen av de andre planene. De har kuttlist. Når de mangler penger, kutter de i hva de skal gjøre. I planen sin hevet de traseen 1.8 meter. Vi ble ikke varslet. Fikk vite det fordi vi undersøkte. Når de hever får det konsekvenser for oss. Vi har kotehøyder å forholde oss til. Dvs. at vi får bygge mindre. Når de hever, må alle andre heve også.»

I de private planarbeidene møter de en rekke utfordringer der de opplever at kommunen og andre offentlige instanser ikke er enige eller koordinerte i forhold til tid for gjennomføring av de ulike tiltakene. For enkelte er det en opplevelse av at ingenting skjer og at det er manglende dialog mellom de ulike distansene og at det dermed påvirker deres gjennomføring.

«Vi har slitt med samarbeid mellom kommune og stat. De snakker ikke sammen. De fraskriver seg ansvaret. Statens Vegvesen sier dette er kommunen sitt prosjekt og kommunen sier det er Statens Vegvesen som vil ha sykkelstien. Det er svært betent mellom kommunen og Statens Vegvesen. Vil ikke møte i møter sammen. De vil ikke forplikte seg og et møte forplikter»

Det oppleves også som vanskelig å komme i kontakt med kommunen, særlig på byggesaksnivå, men dette er en generell utfordring og ikke nødvendigvis adressert til gjennomføring av Mindemyren.

Informantene trekker frem at det oppleves som positivt at det er en stor vilje i kommunen for at utvikling skal skje på Mindemyren. Utbyggerne ønsker et tettere samarbeid i gjennomføringen og at de blir tatt med som en samarbeidsaktør:

«Vi vil at kommunen sier: kom, nå skal vi bygge sammen, at en setter seg ned tidlig i prosessen. Det er mange proffe aktører her, vi burde fått det til»

Kommunen på sin side er også opptatt av man må sikre en god dialog med utbyggerne. Dette anses som en viktig premisse for å få til gode kvaliteter i området:

«Vi må være engasjerte og motiverte. Mye bra å bygge videre på. Vi må ha god dialog med utbyggerne, de må ville lage det bra (..) vi skulle ha organisert alle grunneierne.»

5. SÆRSKILTE PLANTEMA

I bestillingen til dette notatet er det særlig bedt om at man tar opp temaene sosial infrastruktur og støy.

5.1. Sosial infrastruktur

Andelen boliger i området er blitt gradvis større fra områdereguleringen ble vedtatt. I et innlegg fra private planer på fagdag for kommunen blir det opplyst om at man har gått fra 1400 boliger til rundt 4000. En større boligandel stiller andre krav til uteoppholdsareal, utnyttning og til sosial infrastruktur enn det næring gjør. Dette gjelder tiltak som barnehager, skoler, sykehjem, men også kulturbygg og idrettsanlegg etc.

Barnehager er tenkt løst innenfor hvert delområde. Hovedregelen i Bergen kommune er at en per 100 leilighet skal ha 30 barnehageplasser. En av informantene uttrykker bekymring for om dette vil være mulig å få til innenfor området som helhet:

«Planen sier ingenting om barnehager. 30 barnehageplasser per 100 leiligheter. Klarer ikke å få opp 1200 barnehageplasser i området»

Denne informanten peker på et behov for å se helheten i dette barnehagebehovet. Når det gjelder å løse det innenfor hvert delområde, blir det i liten grad problematisert av informantene. I den grad det oppleves som vanskelig, handler det om å finne gode nok uteareal som tilfredsstillende kravene til bl. a størrelse, støy og solforhold.

«Det er vanskelig å finne god plassering til barnehage. Finner ikke uteoppholdsareal. Helt greit at det skal løses innenfor hvert område. Det fikser vi. Planen er god nok der. Utfordringen er størrelsen på utearealet.»

Etablering av skole er ikke sikret i planen. Men i Skolebruksplanen 2016- 2030⁷ ber bystyret byrådet om å sikre tomt til skole i Årstad bydel. Dette førte til at det ble inngått forhandlinger om å overta Kanalvei 52B til skoleformål. Eiendommen eies av Posten Norge AS som i utgangspunktet hadde

⁷ Bergen kommune Skolebruksplan 2016-2030

tenkt å avhende eiendommen gjennom utlysning i markedet. For å sikre at kommunen kunne få adgang til direktekjøp til markedspris, kjøpte kommunen aksjeselskapet Posten Eiendom Kanalveien AS for 240 mill. Byrådet vurderer at Kanalveien 52B har særskilt strategisk betydning for utnyttelse av utviklingsområdet Mindemyren til skoletomt⁸

Planen slik den foreligger åpner for å bygge sosial infrastruktur, men det er opp til enkeltområdene å løse dette. Kommunen har i ettertid gjort et strategisk tomtekjøp for å ivareta at det kan komme skole i området. At det ikke sikres sosial infrastruktur i planen kan betraktes som en svakhet i planen, men det er også usikkert om dette var avklaringer og prosesser som var modne for å tas på det gitte tidspunkt. Skole og sykehjem mv. må også sees i sammenheng med bydelen for øvrig og det er ikke gitt at disse funksjonene må løses innenfor området.

5.2. Støy

En annen utfordring som blir pekt på av informantene for realisering av Mindemyren til en tett og levende bydel er støy. Det er stor gjennomgangstrafikk i området og i tillegg vil Bybanen produsere støy. Dette er en problemstilling som flere av informantene er opptatt av:

«Støy og kravene til skjerming og uteareal er en betydelig utfordring. Området har en høy ÅDT i dag 7000(?) I tillegg kommer bybanen. I sentrum har man lagt på noen gummiting på skinnene slik at det demper støyen. Det har man ikke tatt seg råd til her»

Støyvurderingene gjør det, ifølge informantene, vanskelig å oppnå en utnyttingsgrad som de mener er forventet i området, man klarer bare å få til et minimumskrav. En av utfordringene til dette er at man ikke kan bruke torgene som uteoppholdsareal for å sikre en høyere utnyttelse innenfor delområdene fordi torgene ikke vil fylle kravene til uteoppholdsareal med hensyn til støy:

«Det startet med 30% bolig og 70% næring. Så ble kravene endret uten å endre utnyttelsesgraden. Utnyttelsesgraden for næring hadde vi helt klart å fylle. Utfordringen er uteoppholdsareal for bolig»

Det blir videre påpekt at det oppleves som et paradoks at man legger til grunn prognoser for biltrafikk som viser en sterk vekst, mens Bergen kommune har en nullvisjon for vekst i biltrafikken og legger til rette for et område der flere skal gå og sykle.

6. GJENNOMFØRINGSMODELLEN FOR MINDEMYREN

I dette kapitlet er det gitt en beskrivelse av gjennomføringsmodellen som er etablert for Mindemyren og gitt en vurdering av sterke og svake sider med modellen. Grunnlaget for modellbeskrivelsen og vurderingene her baserer seg på foreliggende dokumenter og er i hovedsak hentet fra planbeskrivelsen til områdereguleringen, saksframlegget ved behandlingen (Byrådssak 58/14) samt informasjon fra informanter i kommunen og private utbyggere/grunneiere.

6.1. Bergen kommunes utvikling av en gjennomføringsmodell for Mindemyren

Gjennomføring av transformasjon i komplekse områder som Mindemyren krever at kommunen tar en tilretteleggingsrolle. Det vil være helt umulig for den enkelte utbygger å kunne håndtere

⁸ Bystyresak 319/17 Erverv av Kanalveien 52B

rekkefølgekravene i områdereguleringen for eget område uten en finansiell koordinering med øvrige utbyggere i området.

For Mindemyren har Bergen kommune utviklet og etablert en områdemodell for finansiering av felles offentlig infrastruktur som følger av planens hovedgrep og rekkefølgekrav.

Nærmere om områdemodeller som verktøy

Områdemodell er her definert som modell for gjennomføring og fordeling av kostnader til felles offentlig infrastruktur som etableres av kommunen, som ramme for forhandling av utbyggingsavtaler for eksempel gjennom eget bystyrevedtak eller §17-2 vedtak for delområder, eller som overordnet utbyggingsavtale.

Felles offentlig infrastruktur er definert som offentlig infrastruktur (veier, gang og sykkelveier, parker, torg, kanal, grønnstruktur mv.) som er nødvendig for privat utbygging der flere utbyggere har finansieringsansvar eventuelt med offentlig andel.

Områdemodellene har en stor styrke ved at de skaper forutsigbarhet for private utbyggere. Kostnadsbidrag til felles offentlig infrastruktur blir definert, og kommunen overtar rekkefølgekrav som den enkelte utbygger ikke vil kunne ta ansvaret for alene. I tillegg fordeler områdemodellen kostnadene mellom de private utbyggerne. Samfunnsnyttene kan følgelig være høy.

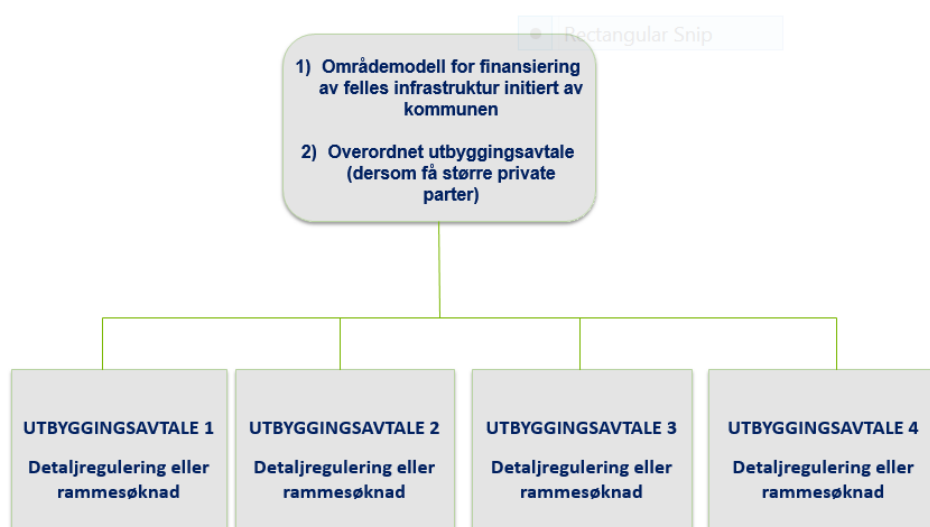
Ofte krever områdemodellene kommunal forskuttering av større infrastrukturtiltak, og at kommunen etablerer en gjennomføringsorganisasjon for koordinering av utbyggingen av infrastrukturen. Det kan innebære at kommunen påtar seg økonomisk risiko.

Områdemodellene bygges generelt opp med følgende hovedelementer⁹:

- *Plangrunnlag* med rekkefølgekrav
- Kommunens valg av *tilretteleggingsrolle* (forskuttering, gjennomføringsorganisasjon)
- Valg av *hovedtype* områdemodell:
 - o Områdemodell som etableres av kommunen
 - o Overordnet utbyggingsavtale der kostnadsfordelingen inngår i forhandling
- *Nødvendighet* - avklaring av tiltak som er felles offentlig infrastruktur og som fyller kravet til nødvendighet i bestemmelsene om utbyggingsavtaler.
- Vurdering av kvalitetsnivå på tiltakene og gjennomføre kostnadsberegning med eventuell kvalitetssikring
- *Forholdsmessighet*- Fastsette privat og offentlig andel av kostnadene til felles offentlig infrastruktur
- Valg av verktøy for kostnadsfordeling. Vurdering av utbyggingsvolum kostnadene skal fordeles på (full utbygging i henhold til regulering eller lavere), og parameter for fordeling av kostnadene (vanligvis m² ny BRA)
- Forankring av modellen
 - o Bystyrevedtak eller eget §17-2 vedtak for området modellen omfatter
 - o Inngåelse av overordnet utbyggingsavtale dersom denne modellen er valgt

⁹ Det forutsettes at kommunen har gyldig forutsigbarhetsvedtak etter §17-2 i bestemmelsene om utbyggingsavtaler.

Avtalestrukturen ved utvikling av områdemodeller er vanligvis som vist i Figur 2 Avtalestruktur i områdemodeller for finansiering av felles offentlig infrastruktur



Figur 2 Avtalestruktur i områdemodeller for finansiering av felles offentlig infrastruktur

Områdemodeller bør utvikles parallelt med utvikling av plangrunnlaget. Dette er viktig for å teste ut planens gjennomføringsevne i planprosessen, og implementering av virkemidler som for eksempel rekkefølgekrav som gjør det mulig å praktisere modellen.

6.2. Områdemodellen for Mindemyren

Områdemodellen for Mindemyren er utviklet parallelt med reguleringsplanarbeidet, beskrevet i byrådssak 58/14 og vedtatt som en del av vedtaket av områdereguleringen.

En viktig begrunnelse for at kommunen ville etablere en områdemodell var å skape forutsigbarhet for privat utbygging av området ved at det ble etablert en fast pris for bidrag til felles offentlig infrastruktur i området. I saksframlegget pekes det på at områdemodellen vil gi en økonomisk risiko for det offentlige, og det ansvar for realiseringen kommunen her må påta seg ved å overta rekkefølgekrav. Byrådet har likevel vurdert denne risikoen å være mindre enn den fordelen byen får.

Plangrunnlag

Plangrunnlaget for områdemodellen er den vedtatte områdereguleringen med rekkefølgekrav. I områdereguleringen er det bygget opp rekkefølgekrav om tiltak som må være «opparbeidet» eller «sikret opparbeidet» før det kan gis igangsettingstillatelse i området, jfr. områdereguleringens § 3.1. Dette gjelder alle tiltakene som er opplistet i planens § 3.1 og 3.1.1 i områdereguleringen. Definisjon av begrepet «sikret opparbeidet» følger av § 3.2 i planbestemmelsene. En utbygger kan «sikre opparbeidelse» ved å inngå utbyggingsavtale med kommunen, eventuelt gjennomføringsavtale med Hordaland fylkeskommune hvis det er aktuelt.

I planbestemmelsene har alle delområder fått ansvar for all felles offentlige infrastrukturtiltak som inngår i områdereguleringen. Dette er viktig grunnlag for kommunens praktisering av områdemodellen.

§ 3	REKKEFØLGEBESTEMMELSER
3.1	Infrastruktur som må være sikret opparbeidet eller opparbeidet før det kan gis igangsettingstillatelse for tiltak.
	Areal regulert til følgende formål inngår i felles infrastruktur og må være sikret opparbeidet eller opparbeidet før det kan gis igangsettingstillatelse for tiltak etter plan- og bygningslovens § 20 – 1, 1.ledd, a, b, d og j: Veg (2010) Kjøreveg (2011) Fortau (2012) Torg (2013) Gatetun (2014) Gang -/ sykkelveg (2015) Gangveg/gangareal/gågate (2016) Sykkelveg/-felt (2017) Annen veggrunn - tekniske anlegg (2018) Annen veggrunn - Grøntareal (2019) Holdeplass/Plattform (2025) Kollektivnett (2060) Kollektivholdeplass (2073) Friområde (3040) Park (3050) Naturområde i sjø og vassdrag (6610) (NS2-NS13 kanal) Gangbro (bestemmelsesområde 8.2.5 og 8.2.8) Kombinerte formål for samferdsel eller tekniske infrastrukturtraseer (2800)
3.1.1	Nødvendig omlegging av kabel- og ledningsnett under det som på plankartet er vist som offentlig infrastruktur (jfr. § 3.1), må være sikret opparbeidet eller opparbeidet før det kan gis igangsettingstillatelse for tiltak etter plan- og bygningslovens § 20-1, 1.ledd, a, b, d og j. Unntatt fra bestemmelsen er flytting av kabler og ledninger hvor kabel- /ledningseier selv må besørge flytting.
3.2	Rekkefølgekrav der tiltaket alternativt skal være "sikret opparbeidet", anses oppfylt dersom tiltakshaver/grunneier har inngått utbyggingsavtale med Bergen kommune, jfr. plan- og bygningslovens kap 17, og i tillegg har inngått forpliktende avtale med Statens vegvesen og/eller Hordaland fylkeskommune der slik avtale er aktuell.

Figur 3 Rekkefølgebestemmelser til områderegulering Mindemyren

Kommunens tilretteleggingsrolle

Bergen kommune har for gjennomføringen av Mindemyren tatt en aktiv tilretteleggingsrolle som både omfatter utvikling av en områdemodell, vilje til å overta rekkefølgekrav og eventuell forskutteringsrisiko samt plassere et oppfølgings og gjennomføringsansvar i kommunens organisasjon, Bymiljøetaten.

Valg av type områdemodell

I et stort planområde med over 40 grunneiere vil det være vanskelig å få koordinert eierne til å inngå en felles overordnet utbyggingsavtale med Bergen kommune. Overordnet utbyggingsavtale ville vært uaktuell for et område med en så kompleks grunneierstruktur.

Tiltak som defineres som felles offentlig infrastruktur

I områdemodellen er følgende tiltak definert som felles- offentlig infrastruktur jfr. også rekkefølgebestemmelsene til områdereguleringen:

- Veier og gang- og sykkelveier
- Kanal

- Omlegging av vann- og avløpsanlegg
- Teknisk kulvert
- Torg
- Park

Disse tiltakene er vurdert å være nødvendige for utbyggingen av området, og det er lagt en helhetsvurdering til grunn for vurdering av nødvendighet.

Kvalitetsnivå og kostnadsberegninger

Det har vært engasjert konsulent som har gjort en vurdering av kvalitetsnivå og gjort en beregning av kostnader for felles offentlig infrastruktur i området¹⁰. Kostnadene er med usikkerhet beregnet til total kr. 1 752 mill. eks mva., men inkludert grunnerverv. Grunnerverv er stipulert til kr. 650 mill. med en usikkerhet på +/- 40%.

Forholdsmessighet – privat og offentlig andel av infrastrukturen

Slik det går fram av beskrivelsen av områdemodellen i Byrådssak 58/14 er ansvaret for realiseringen av den felles tekniske infrastrukturen tillagt alle grunneiere/ utbyggere i området. Alle har dermed i prinsippet et likt ansvar for tiltakene som må realiseres. Det pekes videre på at i tråd med bystyrets vedtak i b.sak 63-07 skal utbyggingsområder dekke egne kostnader, noe som tilsier at utbyggerne i sin helhet skal dekke utbyggingen av den felles tekniske infrastrukturen i området.

I saken går det videre fram at; «kommunen mener at enkelte av tiltakene også har en større bymessig karakter som det offentlige på sin side må være med på bekoste og derved bidra til forholdsmessighet. Dette gjelder eksempelvis utbedringen av veianlegget gjennom området, håndteringen av overvann og omleggingen av VA-anlegg. Kostnadene bør således fordeles mellom private utbyggere/grunneiere og det offentlige. Det «offentlige» er her bl.a. samarbeidet «Bergensprogrammet» som er mellom Hordaland Fylkeskommune, Statens vegvesen og Bergen kommune.»

Valg av verktøy for kostnadsfordeling

Kvadratmeter ny BRA ble valgt som fordelingsnøkkel i områdemodellen. Som grunnlag for fordelingen ble planens maksimale utnyttelsesgrad lagt til grunn, det vil si 550 000 m² BRA. Det skiller ikke på kategorier BRA som bolig og næring.

Det vektlegges at områdets kompleksitet, mange aktører samt lange tidshorisont for gjennomføring har gjort det nødvendig å legge til grunn overordnede betraktninger av kostnader og fordeling av disse mellom offentlige og private aktører.

Kostnader og kostnadsfordeling

Samlet er kostnadene til felles offentlig infrastruktur beregnet til 1,75 milliarder kroner der utbyggere skal dekke i underkant av 1 milliard kroner, som er fordelt på 550 000 m² BRA.

¹⁰ Reinerts AS. Kostnadsanslag for infrastruktur i områderegulering for Mindemyren 15.11.2015.

Infrastrukturtiltak	Kostnader eks. mva/inkl. grunnerverv	Fordeling i % Offentlig / Utbygger.	Andre Off.	Bergen kommune	Utbyggere **
Vei og G/S-vei	636	50 / 50	318 *		318
Kanal	230	50 / 50		115	115
Omlegging av VA	77	50 / 50		38	38
Teknisk kulvert	181	100 / 0	90	91	0
Torg - totalt 11 stk	477	20 / 80		100	377
Park - totalt	151	0 / 100			151
Totalt (mill.kr)	1 752		408	344	999
Kr/m ² v/BRA= 550 000	3185				1816

*Bergensprogrammet. **I tillegg kommer infrastrukturkostnader i egne områder

Figur 4 Infrastrukturkostnader, kostnadsfordeling og beregnet kostnadsbidrag pr. m² BRA i områdemodellen

Bidraget til felles offentlig infrastruktur er med forutsetningene over beregnet til kr 1816 pr m² ny BRA med indeksregulering. Den enkelte utbyggers bidrag blir da utbyggingsvolum i form av m² ny BRA som bygges ut av den enkelte multiplisert med kvadratmetersummen. I tillegg kommer infrastruktur innenfor eget utbyggingsområde.

Forankring

Områdemodellen er bystyreforankret som en del av vedtaket av områdereguleringen.

6.3. Inngåtte utbyggingsavtaler og synspunkter på områdemodellen

Til nå er det inngått tre utbyggingsavtaler innenfor gjennomføringsmodellen. I tabellen nedenfor er det gitt en oversikt over avtalene med vekt på bidraget til felles offentlig infrastruktur.

Private parter	Tiltak det gis private bidrag til gjennom utbyggingsavtalen	Størrelsen på bidrag (før indeksregulering)	Avtale inngått (utbygger slutter seg til avtalen)
Kanalveien 60 AS	Alle rekkefølgekravene for felles infrastruktur i områderegulering for Mindemyren, med fordeling i henhold til områdemodell	Kr. 14 676 267,- Forfall innen det gis igangsettelsestillatelse	26.10.2017
Kanalveien Næringsbygg	«	Kr. 11 560 750,-Forfall før byråden signerer avtalen/innen det gis igangsettelses-tillatelse	02.10.2015
JM Norge AS	«	Kr. 9 250 000,- Forfall før byråden signerer avtalen/innen det gis igangsettelses-tillatelse	23.09.2015

Figur 5 Utbyggingsavtaler inngått innenfor områdemodell for Mindemyren

Områdemodellen innebærer at Bergen kommune overtar alle rekkefølgekravene for felles infrastruktur innenfor områdereguleringen, og må påse at de bygges ut. I utbyggingsavtalene gis det imidlertid ingen oversikt eller forpliktelse om når tiltakene skal være ferdigstilt.

Informanter på privat side er i hovedsak positive til at det er etablert en områdemodell for felles offentlig infrastruktur for Mindemyren. Det gir forutsigbarhet. Samtidig er det ønske om bedre koordinering fra Bergen kommunes side i gjennomføringen, og det stilles spørsmål om planløsningene med blant annet ambisjonene knyttet til torg er riktige for området. Det er også en bekymring for om modellen vil få inn nok midler til å kunne utvikle infrastrukturen over et så stort område med nødvendig framdrift i forhold til utbygging av boliger og næring.

6.4. Vurdering av elementer i områdemodellen

I dette kapitlet er det gjort en vurdering av sterke og svake sider ved noen viktige elementer i områdemodellen for Mindemyren.

Plangrunnlaget

Områdereguleringen for Mindemyren har vært gjennom en lang prosess som har vært grunnlaget for de valgte planløsningene. Samtidig må plangrunnlaget sees i sammenheng med ambisjoner om en høy boligandel, som også kan utfordre de vedtatte bestemmelsene i områdereguleringen med en minimumsandel for bolig og glideskala næring/bolig.

I forhold til gjennomføringen og finansiering av felles offentlig infrastruktur, vil et sentralt spørsmål være om planens ambisjoner er realistiske i forhold til samlet økonomisk gjennomføringsevne på offentlig og privat side. Det er et høyt ambisjonsnivå for torg med et beregnet investeringsvolum på 0,6 milliarder eller om lag 60% av de private bidragene til felles offentlig infrastruktur. Vel 60 daa er satt av til torg og parker. I tillegg vil en høy boligandel kreve ute-oppholdsareal.

Det er et spørsmål om ambisjonene for torg i planen er satt på et realistisk nivå i forhold til en balansert og gjennomførbar områdemodell, gitt den tidshorizonten som må forventes i utviklingen av området.

Kommunens rolle i gjennomføringen

Bergen kommune har tatt en aktiv rolle for gjennomføringen av Mindemyren gjennom å ha etablert en områdemodell for felles offentlig infrastruktur, og plassert oppfølgingsansvaret i Bymiljøetaten. Dette er en stor kompleks oppgave som berører en rekke aktører i og utenfor kommunen, og det er pekt på behov for å styrke organisasjonen i oppfølgingen.

I saksframlegget til områdereguleringen blir det pekt på at kommunen tar på seg risiko ved forskuttering av infrastruktur, men at det er vurdert at denne risikoen er mindre enn den fordelen byen får av utviklingen av Mindemyren. Kommunens forskutteringsrisiko er knyttet til usikkerhet i omfanget av og kostnadene for infrastrukturtiltakene, framdriften i den private utbyggingen, og om det bygges ut mindre enn de 550 000 m² BRA lagt til grunn som fordelingsgrunnlag i områdemodellen.

Slik det framgår av informasjon fra informanter og forpliktelser i inngåtte utbyggingsavtaler, gjennomfører Bergen kommune forskuttering på basis av inngått avtale. Det er et spørsmål om denne praksisen kan videreføres for Mindemyren eller om kommunen her må forskuttere mer over lengre tid. Det vil kunne utsette kommunen for større økonomisk risiko.

Beregnings- og fordelingsgrunnlag

Kostnadsberegningene er gjort med bakgrunn i det grunnlaget en har hatt på områdereguleringsnivå og generell definisjon av kvalitetsnivå jfr. rapport fra Reinertsen. Kostnadene er satt opp med en usikkerhet på 35% som framkommer som «Diverse» og «Konfliktpunkter» i kostnadsoppsettene. Det er gjort et viktig grep ved at kostnadene er beregnet som en del av planarbeidet.

Når det gjelder antallet kvadratmeter BRA kostnadene skal fordeles på er det valgt å legge områdereguleringsens samlede utnyttelsesgrad for ny bebyggelse til grunn. Det vil si 550 000 m² BRA. Med tanke på at det vil kunne ta lang tid før området er ferdig utbygd er det et spørsmål om kostnadsfordelingen kunne vært gjort med et lavere totalt utbyggingsvolum. Dette ville gitt en høyere belastning pr. m² BRA, men samtidig bidra til å motvirke eventuell risiko for underfinansiering. Et annet spørsmål er om belastningen pr. m² BRA da ville bli så høy at det hemmet utbyggingen av området.

Fordeling offentlig og privat andel av infrastrukturkostnadene

I saksframlegget pekes det på at områdets kompleksitet, mange aktører samt lang tidshorison for gjennomføring gjør at det må legges til grunn overordnede betraktninger for kostnadsfordelingen. Det vil si at man har valgt å fordele kostnadene for tiltakene for området som helhet, og ikke delt det opp i delområder. Også utfordringer med å definere utbyggingsvolum kostnadene skulle fordeles på innenfor delområder, blir av informanter oppgitt som en av grunnene til dette.

Det er gjort en konkret vurdering av forholdsmessighet for de ulike tiltakstypene og fordelingen mellom offentlige og private aktører. Vei, gang- og sykkelvei, kanal, omlegging av vann- og avløpssystem er gitt en fordeling 50/50 offentlig/privat andel, teknisk kulvert bekostes av det offentlige, behovet for parker kommer i sin helhet som følge av privat utbygging og forutsettes bekostet privat, mens torgene også gir merverdi til omkringliggende områder og er gitt fordeling 20/80 offentlig/privat andel.

I områdemodellen er det gjort en aktiv vurdering av forholdsmessighet og offentlig andel av felles offentlig infrastruktur. Dette er i tråd med bestemmelsene om utbyggingsavtaler og en viktig del av grunnlaget i en områdemodell. Det vil alltid kunne være en diskusjon om hvordan kravet om nødvendighet er ivaretatt i en områdemodell, men det må holdes opp mot mulighetene til å få etablert en praktiserbar modell som gir private utbyggere den forutsigbarheten de har behov for.

Tidspunkt for realisering av tiltak

I de utbyggingsavtalene som er inngått innenfor områdemodellen til nå, går det fram at Bergen kommune vil påse opparbeidelse av rekkefølgekravene i områdereguleringen for Mindemyren, men ikke når de skal realiseres.

I en av utbyggingsavtalene¹¹ er dette utdypet nærmere. Her går det fram at Bergen kommunen vil påse opparbeidelse av rekkefølgekravene etter hvert som de kan finansieres med innbetalinger fra øvrige utbyggingsavtaler innenfor området og offentlige midler. Det går videre fram at gjennomføringen av tiltak vil for en stor del være styrt av rekkefølgen på utbyggingen i området og at *«Ut over dette står Bergen kommune fritt til å bestemme i hvilken rekkefølge tiltakene skal opparbeides, ut fra en vurdering av tiltakenes funksjon, samt praktiske og økonomiske forhold.»*

Dette innebærer at enkeltutbyggere kan komme i en situasjon der rekkefølgetiltak utbygger mener er viktig for egen utbygging og omgivelseskvalitet, ikke vil kunne tidfestes for når de blir gjennomført.

¹¹ Utbyggingsavtale for Inndalsveien 7

Planområdets størrelse tatt i betraktning, vil dette kunne gi redusert forutsigbarhet for enkeltutbyggere, noe som også vektlegges av informanter.

7. SAMMENFATTENDE VURDERINGER

Områderegulering for Mindemyren er en strukturell plan for et område som skal utvikle seg over 20-25 år. For å lykkes med dette er det viktig at planrammene er både robuste, men også fleksible. Man ønsket å lage en plan som svarte på begge disse behovene. Således er plangrepet som er valgt for Mindemyren godt og en god måte å bruke områdereguleringsgrepet på. Man har imidlertid ikke kommet i mål på alle punkt, og planen har uavklarte problemstillinger på spørsmål som den tilsynelatende avklarer. Dette gjelder særlig infrastruktur.

Da Mindemyren ble regulert var det usikkerhet rundt trasévalg og fremdrift for bybanen og det ville trolig vært vanskelig for områdereguleringen å håndtere dette på en veldig annerledes måte. Når det gjelder gang- og sykkelveien er dette en problemstilling som områdereguleringen burde kunne svart ut. Her ble det valgt en løsning der planen for gang- og sykkelvei skulle gjelde før områdereguleringen uten at de nødvendige avstemminger var tatt.

Det har vært et bevisst valg at delområdene skulle kunne utvikles når de var klare for det. I dette ligger det en stor frihet for den enkelte utvikler, samtidig er det knyttet forventninger til hvilke type avklaringer som skal ligge i denne type plan. Noe av utfordringen med tanke på dette, er vedtaket som åpner for høyere utnyttelse som fører til uklar begrunnelse til saksbehandlers skjønnsvurdering. En annen og større utfordring er spørsmålet om det er for høye forventninger til et plangrunnlag for et så stort og komplekst byomformingsområde. Noen deler av området vil være modent for utbygging, mens andre områder må tilpasse seg utbyggingen av infrastrukturtiltak.

Transformasjon som skal skje over en tidsperiode på 20-25 år, møter utfordringer i forhold til ulike utbyggingsfaser. Flere av informantene er opptatt av mellomfasene og hva man kan få til underveis og uttrykker frustrasjon.

Mange sitter med et inntrykk av at kommunikasjonen ikke har vært bra med tanke på de ulike interessene i området. Behovet for en god koordinering i gjennomføringsfasen ble pekt på ved behandling av planen, men dette er ikke blitt fulgt opp. Utfra det informantene uttrykker synes det å være behov for en mer operativ gjennomføringsorganisasjon, med dedikert personell som har ansvar for praktisk gjennomføring, samordning og informasjon.

Bergen kommune har for gjennomføringen av Mindemyren tatt en aktiv tilretteleggingsrolle som både omfatter utvikling av en områdemodell for felles offentlig infrastruktur, vilje til å overta rekkefølgekrav og forskutteringsrisiko, samt plassere et oppfølgingsansvar i kommunens organisasjon. Områdemodellen fordeler infrastrukturkostnadene mellom grunneierne i området. Dette har gitt utbyggere forutsigbarhet i forhold til rekkefølgekravene og hvilke kostnadsbelastning de gir. Det ligger imidlertid en usikkerhet i når tiltakene skal gjennomføres.

Mindemyren er et stort område som skal utvikles over tid og det er flere usikkerhetsfaktorer knyttet til infrastrukturen og kostnadsberegningene. I saksframlegget pekes det på at områdemodellen vil gi en økonomisk risiko for det offentlige, og det ansvar for realiseringen kommunen må påta seg ved å overta rekkefølgekrav, men at denne risikoen er vurdert å være mindre enn den fordelen byen får.

Mindemyren er i dag preget blant annet lager, arealkrevende handel og overflate parkering, som er en arealbruk som vanskelig lar seg forene med ambisjonene om en tett bydel med boliger og arealintensive arbeidsplasser. For å få til en transformasjon er en avhengig av bedrifter flytter. Bygging av bybanen gjør at denne problemstillingen er aktuell på et tidligere tidspunkt enn mange tenkte. Flere av bedriftene peker på at de som følge av reguleringer får mindre areal, ny adkomstvei, utfordring for varelevering og skal opprettholde drift i et område som skal gjennom en krevende utbyggingsperiode. I tillegg kommer ønske fra kommunen om at området skal transformeres. Det betyr at leiekontrakter blir usikre og presset for å flytte øker. Ikke alle eiendommene er eid av eiendomsutviklere, og for slike bedrifter kreves en annen kompetanse for å kunne utvikle eiendommen sin til ønsket formål. I tillegg oppleves det som vanskelig å finne nye arealer for arealkrevende virksomhet, særlig forretning. Noen av aktørene har etablert seg godt og har investert mye penger i byggene. De har en sentral og trolig lønnsom beliggenhet for virksomheten sin og har få insitamenter for å flytte på seg. Noen av bedriftene har forberedt en flytting i lang tid og har arealer som de har forberedt. Dette gjelder derimot ikke for alle. En del av bygningsmassen på Mindemyren vil være strukturelle bygg i mange år fremover og omgivelsene må innrette seg etter det.

Områdereguleringen for Mindemyren har nå fått virket i noen år, men området er i en tidlig utviklingsfase og mye gjenstår. Noen områder er regulert og utbyggingsavtaler er inngått. Flere planprosesser er igangsatt. Bybanen har gjort området mer aktuelt, men har samtidig ført til nye problemstillinger og noen prosesser har måttet stoppe opp. Områdereguleringen er grovmasket og gir stor frihet til hvordan og når den enkelte grunneier vil utvikle området sitt. Vurderingene i dette notatet kommer på et tidlig tidspunkt. Noen erfaringer er gjort, men mange gjenstår.