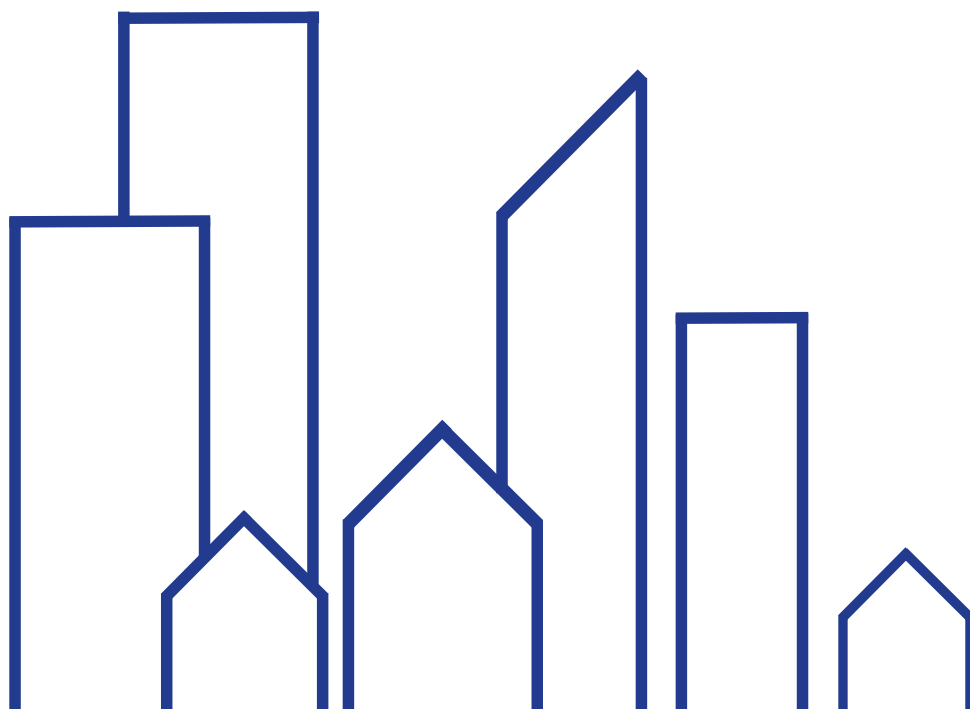


2019

---

---

---



---

FORTETTING OG TRANSFORMASJON  
I SENTRUMSNÆRE BEBYGDE OMRÅDER  
*HVORDAN FÅ TIL GODE PROSESSER*

---

---

# Rapport

<b>Tittel</b> Fortetting og transformasjon i sentrumsnære bebygde områder – Hvordan få til gode prosesser?	<b>Seksjon for</b> <b>Prosjektledelse</b>		
<b>Oppdragsgiver</b> Ås kommune i samarbeid med Ski og Frogn kommuner	<b>Forfattere</b> NIBR: Berit Irene Nordahl, Marit Ekne Ruud WSP: Jan Willy Føreland, Vibeke Frøyseth, Elisabeth Totland og Anne S. Lislevand (red.)		
<b>Oppdragsleder</b> Jan Willy Føreland	<b>oppdrags nr.</b> 19324	<b>rapport nr.</b> XX	<b>rev.nr.</b> XX
<b>Signatur</b>		<b>dato</b> 29.01.2019	<b>ant. Sider</b> 137
<b>Sammendrag</b>  Se rapporten			
Nøkkelord -Norsk			
Fortetting, Transformasjon, Byutvikling, Stedsutvikling, Prosesser, Plan- og bygningsloven, Medvirkning, Myndighet, Rekkefølgekrav, Utbyggingsavtaler, Gjennomføringsstrategi, Finansering, Kommunikasjon, Grunneiersamarbeid, Planprosess, Kostnader, Byggherreansvar, Forskuttering, Momsavtale, Grunnerverv, Jordskifte, Bygningstypologi, Boligtyper, Boligmarked, Boligosiale virkemidler.			

# Innhold

---

<b>LESEVEILEDNING</b>	<b>5</b>
<b>SAMMENDRAG</b>	<b>5</b>
<b>1. BAKGRUNN</b>	<b>7</b>
1.1. OPPDRAGET	9
1.2. METODE OG PROSESS	10
1.3. BEGREPSAVKLARING - FORTETTING OG TRANSFORMASJON	12
1.4. NYE UTFORDRINGER FOR KOMMUNENE	12
<b>2. UTFORDRINGER MED TRANSFORMASJON OG FORTETTING</b>	<b>14</b>
2.1. ULIKE INTERESSER, STEDSBILDER OG POSISJONER	14
2.2. LANGT TIDSPERSPEKTIV OG FINANSIERING	15
<b>3. OVERORDNEDE FØRINGER OG HANDLINGSRAMMER</b>	<b>17</b>
3.1. PLANTYPE	18
3.1.1. OMRÅDEREGULERING	19
3.1.2. SAMARBEID OM PLANPROSESS	21
3.2. GJENNOMFØRINGSSTRATEGI	22
3.3. KOMMUNENS ROLLE OG ORGANISERING	23
3.3.1. ORGANISERING	23
3.3.2. KOMMUNENS ROLLER	24
3.4. INTERESSEHÅNDTERING OG KOMMUNIKASJON	26
3.4.1. INTERESSENTMANGFOLD OG ROLLER	26
3.4.2. MEDVIRKNING	27
3.4.3. KOMMUNIKASJON	28
<b>4. GJENNOMFØRING AV TRANSFORMASJONSPROSESSER</b>	<b>30</b>
4.1. FASE 1: OPPSTART	31
4.1.1. GRUNNEIERSAMARBEID	31
4.2. FASE 2: PLANPROSESS	33
4.2.1. REKKEFØLGEKRAV I ET GJENNOMFØRINGSPERSPEKTIV	34
4.2.2. KOSTNADSANSLAG	37
4.2.3. FINANSIERING	39
4.3. FASE 3: GJENNOMFØRING AV BYGGEPROSJEKT/TILTAK	40
4.3.1. UTBYGGINGSAVTALER	40
4.3.2. BYGGHERREANSVAR	47
4.3.3. FORSKUTTERING	48
4.3.4. MOMSAVTALER	49
4.3.5. GRUNNERVERV – FORHANDLING OG EKSPROPRIASJON	52

4.3.7.	JORDSKIFTE I URBANE STRØK	54
<b>4.4.</b>	<b>FORTETTING OG BOLIGPOLITIKK</b>	<b>56</b>
4.4.1.	BYGNINGSTYPOLOGI – BOLIGTYPER – BEFOLKNING	56
4.4.2.	DYNAMIKKEN I DE LOKALE BOLIGMARKEDENE: PREFERANSER, ETTERSØRSEL OG FLYTTEKJEDER	57
4.4.3	BOLIGSOSIALE VIRKEMIDLER I SENTRUMSOMRÅDENE	59
<b>5.</b>	<b>OPPSUMMERING - ANBEFALINGER</b>	<b>62</b>
<b>6.</b>	<b>CASEOMRÅDENE - INNLEDNING</b>	<b>64</b>
<b>7.</b>	<b>SKI KOMMUNE - SKORHAUGÅSEN</b>	<b>66</b>
<b>7.1.</b>	<b>BESKRIVELSE AV CASEOMRÅDET</b>	<b>66</b>
7.1.1.	INNLEDNING	66
7.1.2.	MÅL FOR OMRÅDET	67
7.1.3.	INTERESSENTKARTLEGGING	68
7.1.4.	UTFORDRINGER I CASE-OMRÅDET	69
<b>7.2.</b>	<b>ANBEFALINGER FOR SKORHAUGÅSEN</b>	<b>70</b>
<b>8.</b>	<b>ÅS KOMMUNE – SØRÅSTEIGEN</b>	<b>75</b>
<b>8.1.</b>	<b>BESKRIVELSE AV OMRÅDET</b>	<b>75</b>
8.1.1.	INNLEDNING	75
8.1.2.	MÅL FOR OMRÅDET	79
8.1.3.	INTERESSENTKARTLEGGING	79
8.1.4.	UTFORDRINGER I CASE-OMRÅDE	81
<b>8.2.</b>	<b>ANBEFALINGER FOR SØRÅSTEIGEN</b>	<b>83</b>
<b>9.</b>	<b>FROGN KOMMUNE – ULLERUDSLETTA (SEIERSTEN, ULLERUD OG DYRLØKKE)</b>	<b>91</b>
<b>9.1.</b>	<b>BESKRIVELSE AV OMRÅDET</b>	<b>91</b>
9.1.1.	INNLEDNING	91
9.1.2.	MÅL FOR OMRÅDET	93
9.1.3.	INTERESSENTKARTLEGGING	93
9.1.4.	UTFORDRINGER I CASE-OMRÅDET	95
<b>9.2.</b>	<b>ANBEFALINGER FOR BYUTVIKLINGSPLANEN</b>	<b>99</b>
<b>10.</b>	<b>REFERANSEPROSJEKTER</b>	<b>106</b>
<b>10.1.</b>	<b>MINDEMYREN</b>	<b>107</b>
<b>10.2</b>	<b>NEDRE MALMØ, MANDAL</b>	<b>111</b>
<b>10.3</b>	<b>NYBYEN, KRISTIANSAND</b>	<b>114</b>
<b>10.4.</b>	<b>KNARVIK - LINDÅS KOMMUNE</b>	<b>117</b>
<b>10. 5</b>	<b>PARADIS - BERGEN KOMMUNE</b>	<b>121</b>
<b>10.6</b>	<b>SANDE SENTRUM – SANDE KOMMUNE</b>	<b>125</b>
<b>10.7</b>	<b>VESTBY</b>	<b>128</b>

<b>10.8 TANGEN</b>	<b>130</b>
<b><u>11</u> KILDER</b>	<b><u>133</u></b>
<b>11.1 BAKGRUNNSINFORMASJON</b>	<b>135</b>

## LESEVEILEDNING

I kapittel 1 beskrives bakgrunnen for oppdraget; hva oppdraget er, hvilke metoder som er benyttet og prosessen som er gjennomført. Videre avklares noen viktige begrep. I det siste avsnittet i kapittel 1 trekker vi frem hva vi mener skal til for at kommunene skal kunne møte de nye og stadig økende utfordringene med transformasjon og fortetting.

Kapittel 2 går inn på utfordringene som kommunene møter når de skal få gjennomført transformasjons- og fortettingsprosjekter.

I kapittel 3 beskrives hva vi anbefaler må gjøres før kommunene går i gang med transformasjons- og fortettingsprosjekter. Det handler for eksempel om å gi tydelige føringer for utviklingen, organisere seg og ha kompetanse for å håndtere prosessene.

I kapittel 4 blir selve gjennomføringen og aktuelle virkemidler for gjennomføringsfasen presentert mer inngående.

Kapittel 5 oppsummerer våre generelle anbefalinger om kommunens rolle for vellykket transformasjon og fortetting.

I kapittel 6 - 9 beskrives de tre caseområdene som har vært gjenstand for vurdering i denne prosessen. Her gis det også konkrete anbefalinger for det enkelte caseområde.

I kapittel 10 blir utvalgte referanseprosjekt presentert.

## SAMMENDRAG

De store byområdene står nå overfor krevende utfordringer i arbeidet med bærekraftig utvikling av sine byområder. Befolkningsveksten krever nye boliger, arbeidsplasser og rekreasjonsområder. Dette fører til press på arealer og infrastruktur, og gir utfordringer for trafikkavvikling, helse og miljø. Fortetting av sentrumsnære områder og arealene rundt knutepunkt er i dag vedtatt som utbyggingsstrategi i mange byer og større kommuner, bl.a. for å kunne nå målet om null vekst i persontrafikk med privatbil. Fortetting og transformasjon kan også være kommunaløkonomisk gunstig, og kan på sitt beste bidra til å fornye og forbedre sentrumsområder.

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus peker bl.a. ut Ski og Ås som regionale byer hvor det skal tilrettelegges for at en stor del av befolkningsveksten skal skje. Drøbak er i

regional plan en prioritert lokal by. Kraftig fortetting i sentrumsnære og bebygde områder viser seg ofte krevende å få til, og årsakene kan være mange. Utfordringene henger ofte sammen med ulike interesser, stedsbilder og posisjoner, samt langt tidsperspektiv og muligheter for finansiering.

Kommunen må legge rammene for ønsket utvikling i sine ulike områder i overordnede planer, og følge dette opp med mer detaljerte planer. Plantyper og prosess kan variere etter kompleksitet og behov. Kommunene bør også ha en klar formening om hvilke gjennomføringsstrategier de vil legge opp til i de ulike områdene. Dette går på tema som hvilke roller kommunen skal ta i utviklingsprosesser, hvordan den skal organisere seg, hvordan finansiering skal sikres, hva slags samarbeid som skal etableres med hvilke aktører osv. Transformasjonsprosesser er også krevende når det gjelder interessenthåndtering og medvirkning, samt kommunens kommunikasjon med omverdenen. Utarbeiding av medvirknings- og kommunikasjonsplaner for utviklingsprosesser kan bidra til en mer spisset og nyttig dialog. Rapporten beskriver de ulike virkemidler i tre stadier av en gjennomføringsprosess; oppstart, planprosess og selve gjennomføringen av byggeprosjektet/tiltaket. Den tar også for seg fortetting og boligpolitikk. Viktige tema her er bygningstypologi og boligtyper, dynamikken i boligmarkedet og boligsosiale virkemidler.

De tre deltagende kommunene har plukket ut hvert sitt caseområde. Disse er beskrevet og i rapporten er det gitt konkrete anbefalinger for den videre prosess for hvert enkelt caseområde. I rapporten er det også hentet frem eksempler på noen referanseprosjekt som kan være nyttige for kommuner som skal gjennomføre fortetting- og transformasjonsprosjekter.

Rapporten synliggjør at fortetting og transformasjon i sentrumsnære bebygde områder ofte er krevende. Kommuner i sentrale byområder må håndtere en stor befolkningsvekst og samtidig følge opp nasjonale og regionale målsettinger som krever mer klimavennlig bruk av sine arealer og høyere utnyttelse i sentrumsnære områder.

Rapportens hovedanbefaling til kommunene er at for å få til gode prosesser ved fortetting og transformasjon må kommunene ta en aktiv rolle i utviklingen. Dette går bl.a. på å gi klare overordnede føringer på hva kommunen vil med sine areal, at den er bevisst på hvilke roller den skal ta i ulike prosesser samt at den sørger for at den er rigget for å håndtere prosessene, både ved å sørge for gode politiske prosesser, men ikke minst når det gjelder organisering og kompetanse i administrasjonen.

# 1. BAKGRUNN

De store byområdene står nå overfor krevende utfordringer i arbeidet med samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Et grunnleggende premiss er at byene og byområdene skal være bærekraftige og attraktive der det skapes gode rammer for utvikling og legges til rette for menneskers og næringslivets behov. I bærekraftbegrepet inngår både en sosial, økonomisk og miljømessig dimensjon. Befolkningsveksten i byene og tettstedene gir et stort behov for nye boliger, arbeidsplasser og rekreasjonsområder. Dette fører til press på arealer og infrastruktur, og gir utfordringer for trafikkavvikling, helse og miljø. Det er fokus på at veksten i persontransporten i byområdene tas med kollektivtransport, sykkel og gange (nullvekstmålet).

Fortetting av sentrumsnære områder og arealene rundt knutepunkt anbefales i statlige politikkdokumenter (Melding 18 2016 -2017). Dette er i dag vedtatt utbyggingsstrategi i mange byer og større kommuner, godt støttet av regionale vekststrategier (Oslo og Akershus 2015). Både fortetting og transformasjon er utbyggingsformer som kan tilføre mange typer kvaliteter til lokal- og storsamfunnet. Overordnet legger utbyggingsformen til rette for økning i andelen som reiser med kollektive transportmidler og dermed til reduksjon i utslipp av CO<sub>2</sub>. Potensielt er fortetting også kommunaløkonomisk gunstig ved at vekst kanaliseres til etablerte lokalområder hvor en kan trekke på eksisterende tjenester. På sitt beste bidrar fortetting og transformasjon også til å fornye sentrumsområder og betegnes av og til som «by-foredlende» vekst-strategier. Ved å konsentrere veksten i boliger og arbeidsplasser blir sentrene også mer attraktive for handels- og servicenæringene å etablere seg i. Dermed får de som bor der lettere dekket sine daglige gjøremål i nærheten uten å være avhengig av bil.

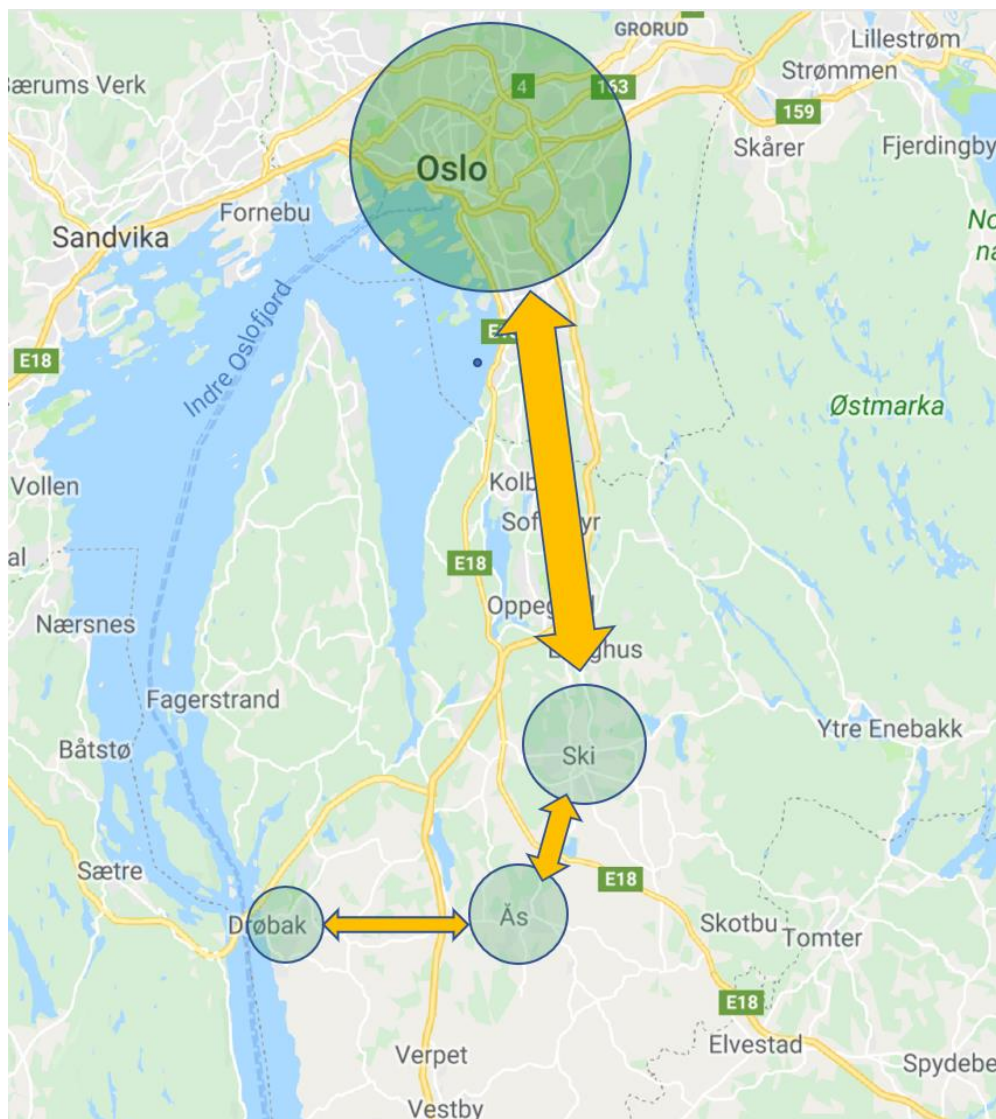
Til tross for de mange potensielle fordelene knyttet til fortetting og transformasjon, er kraftig fortetting i sentrumsnære og bebygde områder krevende å få til, ofte så krevende at utbyggingene settes på vent – i mange år. Årsakene til det er mange:

- planmessige hindringer
- krav om helhetlige løsninger med kompliserte eiendomsstrukturer
- grunneiere som ikke ønsker transformasjonen
- utbyggere som får problemer med finansiering
- behov for betydelige investeringer i infrastruktur som er krevende å finansiere
- svake eller usikre markeder
- lokalsamfunn som er bekymret for at stedet skal miste sin identitet
- naboprotester



Dette er stikkord for noen av utfordringene kommunene møter når de skal realisere strategier om vekst gjennom fortetting og transformasjon. Planmessige hindringer kan typisk være at planen ikke er økonomisk bærekraftig og/eller tilstrekkelig gjennomføringsorientert. Prosjekt med stor usikkerhet og små muligheter for fortjeneste kan redusere interessen for investorene til å satse i området.

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus ble vedtatt i Oslo bystyre og Akershus fylkesting i desember 2015. Prognosene viser at folketallet i Oslo og Akershus forventes å øke med i størrelsesorden 250 000 mennesker frem mot 2030. De må ha et sted å bo og arbeide og det er ønskelig at de kan reise mellom hjem og arbeid på en effektiv og miljøvennlig måte.



Figur 1. De to regionale byene, Ås og Ski, og den prioriterte lokale byen, Drøbak i Frogn kommune, er markert i kartet.

Den regionale planen peker ut regionale byer hvor det skal tilrettelegges for at en stor del av befolkningsveksten skal skje. Både Ski og Ås er utpekt som regionale byer. De forventes å ta en høy andel av veksten og få en sterkere rolle i regionen. Ski har potensial innen handel, service og tjenesteyting og Ås som en universitetsby. Ski blir en stasjon på Follo-banen med vesentlig forbedret kapasitet og tilbud, og Ås vil også få et bedre togtilbud og kortere reisetid til Oslo. Drøbak er i regional plan en prioritert lokal by. En befolkningsvekst her kan gi kundegrunnlag for bredt handels- og tjenestetilbud, et kollektivtransporttilbud som er godt nok til at det blir foretrukket og der en større andel av befolkningen skal kunne sykle og gå til sine daglige gjøremål.

Veksten skal i hovedsak kanaliseres til sentrumsområdene i kommunene. Her er det allerede bebygde områder, enten som etablerte boligområder eller næringsområder, og det er som regel en komplisert eiendomsstruktur. En fortetting eller transformasjon av disse områdene er nødvendig for å nå de nasjonale og regionale målene. Men hvordan skal kommunene få det til?

## 1.1. Oppdraget

Formålet med prosjektet er å utrede hvordan kommunene kan få til gode prosesser i fortettings- og transformasjonsprosjekt i sentrumsnære, bebygde områder, vurdere hvilke roller kommunen bør ha, samt gi en beskrivelse av hvilke virkemidler kommunen kan og bør bruke i slike prosesser. Prosjektet skal gi konkrete innspill til case-områder i kommunene Ås, Ski og Frogn slik at kommunene har et best mulig grunnlag for beslutninger om den videre transformasjonsprosessen.

Ås er en kommune i sterk vekst. Den største arbeidsplassen er Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Veterinærmiljøet er i ferd med å etablere seg på universitetscampus og vil bidra med mange nye arbeidsplasser. Boligbebyggelsen i Ås er preget av eneboliger og det er behov for andre type boliger, som leiligheter. Mye av fortettingen og transformasjonen må skje i etablerte villastrøk, som også karakteriserer caseområdet Søråsteigen. Her må det i tillegg tas hensyn til bevaringsverdige og kulturhistoriske verdier. Eierforholdene i områdene er sammensatt, og tomte-eierne vil ha varierende kompetanse og motivasjon for omstilling i områder med stor andel private boliger. Planprosessene og valg av gjennomføringsstrategi må ta høyde for dette.

Ski er handels-, nærings- og kommunikasjonssenteret i Follo og et viktig knutepunkt på Østfoldbanen. Mye av den forventede befolkningsveksten skal skje i sentrale områder i Ski tettsted. Da må det nødvendigvis skje en transformasjon i eksisterende bolig- og næringsområder, som tilfellet er i caseområdet, Skorhaugåsen. Området er preget av en oppdelt

eiendomsstruktur med mange grunneiere. Enkelte bygg har kulturhistorisk verdi og viktige grøntinteresser skal ivaretas. Det blir viktig å få til en helhetlig utvikling i området og legge til rette for gode prosesser for å få dette til. Problemstillingen vil på mange måter være sammenfallende med Ås i dette området.

I *Frogn* kommune er Drøbak en by med lang historie, og bevaringsverdige Gamle Drøbak er preget av tett, gammel trehusbebyggelse. Potensialet for utvikling er derfor først og fremst øst for det historiske sentrum, i områdene Seiersten, Ullerudsletta og Dyrløkke, og Ullerudsletta er valgt ut som caseområde. Området er preget av lav utnyttelse, mest næring. Det skal legges til rette for en transformasjon til kompakt, urban, flerfunksjonell bebyggelse. I dette området er det flere private eiendomsbesittere. Utkast til områdereguleringsplan stiller krav om betydelige investeringer i infrastruktur, uten at hverken kalkyler eller mulighet til finansiering synes godt dokumentert. Det er viktig at en får fram en infrastruktur som er økonomisk gjennomførbar før en går for langt i planarbeidet. Handelssentrum er lokalisert til Gamle Drøbak og det er etablert en handelspark på Dyrløkke. På Ullerudsletta er det derfor ønskelig å få etablert andre arbeidsplassintensive næringer.

Problemstillingen Frogn skiller seg fra Ås og Ski ved at forskjellige næringsvirksomheter skal relokiseres og/eller avvikles for å gjøre plass til en kompakt og urban bebyggelse. Her vil aktørene ha en mer forretningsmessig tilnærming til planprosessen.

## 1.2. Metode og prosess

I prosjektet har vi benyttet ulike metoder og kildekategorier med utgangspunkt i de tre casene. Dette dreier seg om

- Dokumenter
- Befaringer i områdene
- Møter og samtaler med ansatte i de tre casekommunene
- Interessentkartlegging

### **Dokumenter**

De mest sentrale dokumentene har vært kommunenes egne plandokumenter og kart for de aktuelle fortetnings-/transformasjonsområdene. Inkludert i dette er utredninger og skriftlige innspill til kommunenes planarbeid. I tillegg har vi benyttet referater fra møter med befolkningen der dette har vært gjennomført. Der det foreligger tidligere stedsanalyser er dette også benyttet.

## Befaringer

Det er gjennomført befaringer i de aktuelle fortettings-/transformasjonsområdene i kommunene. Hensikten med befaringene var å få et visuelt inntrykk av de fysiske strukturene, byggeskikken og infrastruktur. Områdene er presentert i kapittel 6-9.

## Møter med prosjektgruppene i kommunen

I løpet av prosjektperioden er det gjennomført fire prosjektmøter med alle tre prosjektgruppene i kommunene, der vi har lagt frem foreløpige funn, avklart uklarheter og diskutert videre prosess knyttet til de aktuelle caseområdene. Det er i tillegg avholdt egne arbeidsmøter med hver kommune.

## Interessentkartlegging

I denne delen av oppdraget har vi vært ute etter kunnskap om hva ulike aktører forventer av kommunene. Videre ønsket vi å vite interessentenes kapasitet i prosessen, og hva de eventuelt kan bidra med. Ønsker de å kjøpe flere eiendommer, eller gå sammen med andre om å kjøpe? Et tredje spørsmål er om aktørene har felles interesser, eller om interessene er divergerende eller motsetningsfylte. I tillegg har det vært viktig å avdekke i hvilken grad interessentene har tiltro og tillit til kommunen og prosessen, eller om vi finner mistillit og skepsis.

En interessentkartlegging kan på flere måter bidra til å påvirke forventninger hos de berørte. Forventningene kan føre til at folk engasjerer seg mer og følger med på planene videre, men samtidig kan en slik kartlegging skape urealistiske forventninger om hva som faktisk vil skje og ikke minst når. Derfor er det viktig at en interessentkartlegging kommuniserer at den skal brukes som en del av kunnskapsgrunnlaget i en planprosess og ikke som et innspill for å imøtekomme ønsker og behov.

I de aktuelle fortettingsområdene finner vi ulike typer interessentkategorier eller aktører:

**Grunneiere**; dette omfatter privatpersoner som bor i området, næringsdrivende som eier eget lokale, og profesjonelle eiendomsutviklere som har kjøpt opp tomter. For øvrig har vi også andre grupper fra **Sivilsamfunnet** som ikke er direkte eiere, men som er berørt som beboere el.l. og som kan være organisert i velforeninger/beboergrupper eller i interesseorganisasjoner. I tillegg har vi **Bedrifter** i lokalmiljøet (handel og annen næringsvirksomhet) som ikke er grunneiere men som har interesser i området, samt **Offentlig virksomhet** (skoler, institusjoner etc). Disse aktørkategoriene representerer ulike ønsker for området, enten det dreier seg om at de ikke ønsker noen utvikling i området, de ønsker å selge tomt med økonomisk gevinst eller de vil utvikle tomter for boligbygging og salg og «sitter på gjerdet» for å se hva som skjer før de eventuelt selger.

Fordi planene i de tre kommunene er forskjellige og omfatter ulike typer områder, hadde vi forskjellige fremgangsmåter i de tre casene. I alle casekommunene fikk vi også tilgang til skriftlige innspill som har kommet i løpet av planprosessene. Fremgangsmåtene og resultatene av kartleggingen er nærmere beskrevet i kapittel 6-9.

### 1.3. Begrepsavklaring - fortetting og transformasjon

Både transformasjon og fortetting medfører stor endring i det bygde miljøet. Forskjellen er at ved fortetting skjer endringene gradvis og «spontant», mens transformasjon framstår som mer sammenhengende og styrt. Transformasjon handler også om større endringer, for eksempel fra industri til bolig, mens fortetting ofte skjer innenfor eksisterende formål og struktur, som for eksempel fortetting i villaområder med flermannsboliger. Prosessene er uansett avhengige av at kommunen åpner for økt utnyttning gjennom sine planer og at grunneier ønsker å utnytte eiendommen på nye måter.

En annen viktig forskjell på fortetting og transformasjon er at fortetting ofte i større grad kan trekke på eksisterende infrastruktur (vei, vann, avløp, grønn infrastruktur etc.), mens transformasjon som regel medfører behov for kapasitetsheving av teknisk infrastruktur og ofte behov for nyetablering av grøntstrukturer og felles møteplasser. Ved fortetting kan det være vanskelig å få bidrag til oppgradering av offentlig infrastruktur. Ved transformasjon er krav til kvalitet og utforming ofte omfattende og kostbare, og tiltakene skal som utgangspunkt hovedsakelig finansieres av områdets utbyggere. Hvis ikke kvalitets- og kostnadsnivå gjenspeiler betalingsevnen i prosjektene er det stor fare for at transformasjonen ikke kommer i gang eller stanser opp.

Transformasjon vil ofte foregå over en lang tidsperiode, mens i fortettingsprosjekter finnes det både små og store prosjekt med stor variasjon i tidsbruk før nye bygg står ferdige.

### 1.4. Nye utfordringer for kommunene

Som nevnt må sentrale bykommuner håndtere en stor befolkningsvekst i årene fremover. For å følge opp nasjonale og regionale målsettinger må de skaffe til veie areal for flere boliger og næringsarealer i sentrumsområder som allerede er bebygde. Dette krever at kommunene tar en aktiv rolle i utviklingen.

Kommunene må for det første ha tydelige føringer på hva de ønsker i sine sentrums- og bebygde område. Hvor skal de prioritere fortetting, hvor bør det ikke åpnes for denne typen bygging, men

beholdes slik det er osv? De bør legge vekt på gode prosesser i de overordnede planene der det fremgår hva som er kommunens prioriteringer og satsinger.

Kommunene må vurdere grundig hvilke roller de skal ta for å få til ønsket utvikling. Vurderingene må baseres på hva som er de konkrete utfordringene i området, for eksempel om det er store aktører som kan ta et hovedansvar for utviklingen i området og hva som må gjøres av infrastrukturinvesteringer for å kunne realisere utbygging. Skal kommunen ta initiativ overfor grunneierne og rollen som utviklingsaktør, skal de bruke egen grunn i utviklingen eller skal de kun overlate alt til privat sektor og håndtere utviklingen som planmyndighet? Dette krever at kommunen også gjør en vurdering av hvordan de er organisert og hva slags kompetanse de trenger for å kunne håndtere transformasjonsprosesser.

## 2. UTFORDRINGER MED TRANSFORMASJON OG FORTETTING

Transformasjon og fortetting er utfordrende fordi det i realiteten er replanlegging eller omregulering av allerede bebygde områder det er snakk om. Kompleksiteten og avhengighetene innenfor områdene gir helt andre utfordringer enn planlegging i et jomfruelig terreng.

Fortettings- og transformasjonsprosjekter skaper ofte stort engasjement i lokalsamfunnet. Endringer i den bebygde strukturen, særlig til bebyggelse med høyere tetthet, kan gi konsekvenser for omgivelsene i form av økt trafikk, endring av sol- og utsiktsforhold, endring av funksjoner og bebyggelsesstruktur mm. Noen ganger medfører endringene også omdanning av kjente (og kjære) identitetsskapende elementer i omgivelsene. Transformasjonsprosesser skaper ofte usikkerhet blant de som er berørt. Det kan være vanskelig for naboer og andre berørte parter, som ikke er profesjonelle eiendomsaktører, å få oversikt over tidsperspektivet i endringene og forstå de juridiske konsekvensene av planene. Usikkerhet om når og hvordan nære omgivelser endres, hva naboen vil beslutte å gjøre med sine eiendommer, og hvordan nabolaget vil utvikle seg, kan skape motstand mot fortettingsprosessene og i verste fall sette hele fortettingsstrategien på spill. Å sikre fortetting med kvalitet og skape gode prosesser hvor berørte interesser blir godt involvert er derfor avgjørende.

### 2.1. Ulike interesser, stedsbilder og posisjoner

Fysisk planlegging berører beboere og andre aktører ulikt avhengig av hvilke interesser de har. I den fysiske planleggingen synliggjøres ulike syn og interessekonflikter. Det gjelder både i overordnet planlegging og strategiarbeid, samt i den mer detaljerte planleggingen som skjer i form av detaljreguleringer og byggesaker. Interessentkartlegginger og analyser kan være et viktig virkemiddel for å gi kommunene bred innsikt i utfordringene og være grunnlag for å utarbeide en strategi for hvordan de skal forholde seg til, og hvordan de kan samarbeide med, de ulike interessentene og aktørene i aktuelle fortettingsområder.

Fysisk planlegging bidrar til både å skape et sted men også til å endre det. Steder kan ikke bare forstås som fysiske strukturer, eller som resultat av fysisk planlegging. Hvordan vi opplever stedet og hvilken mening vi tillegger det avgjøres av blant annet erfaringer med og bruk av stedet, og i hvilken grad vi har tilhørighet til det. De dominerende sosiale praksiser som utvikles på steder bidrar til å gi det kulturell mening, noe som betyr tilhørighet for noen og en følelse av utestengning for andre. Derfor vil det kunne være vanskelig å bli enige om hva et sted er eller hvordan det skal bli, og kanskje er det like mange bilder av det som det er mennesker.

For å få en bedre forståelse av hva et sted er og den dynamikken som det representerer med ulike erfaringer og meningsdannelser, er det tre analytiske kategorier som kan anvendes; det er *stedsbruk*, *stedsbilder* og forskjellige *stedsinteresser*.<sup>1</sup> Stedet brukes til forskjellige formål av forskjellige personer og aktører, avhengig av hva stedet betyr. De som bor og lever sine hverdagsliv der bruker stedet annerledes enn for eksempel næringslivet eller de som er på gjennomreise. På samme måte dannes ulike bilder av stedet avhengig av posisjon og kjennskap til det. Noen ser kvaliteter der andre ser mangler og ulemper. Noen stedsbilder dominerer, for eksempel gjennom medias fremstilling, eller en negativ hendelse som kan bidra til å danne et skjevt bilde eller inntrykk av stedet. Noen aktører har gjennom sin maktposisjon interesse i å skape et bestemt bilde av et sted.

Dominerende stedsbilder bidrar ofte til å befeste stedets *omdømme* utad. I tillegg til at bestemte hendelser eller enkelte aktører som dominerer der kan bidra til stedets omdømme, kan for eksempel planprosesser som går over lang tid endre stedets omdømme i negativ retning. Det kan dreie seg om begynnende fysisk forfall i bestemte områder i påvente av at noe skal skje eller interessenter som gir opp og vender blikket andre steder. Tidsdimensjonen i planprosesser kan dermed bidra til å endre et steds omdømme.

## 2.2. Langt tidsperspektiv og finansiering

Transformasjon karakteriseres ofte med et langt gjennomføringsperspektiv, gjerne flere 10-år. En utfordring blir å legge til rette for en trinnvis utvikling, sikre nødvendig oppgradering av infrastrukturen og at god kvalitet blir ivaretatt fra første stund. Bruk og utforming av rekkefølgebestemmelsene er her et viktig virkemiddel. I tillegg skal rekkefølgebestemmelsene gi grunnlaget for å kunne forhandle frem utbyggingsavtaler, som avklarer ansvar for finansiering og opparbeidelse av infrastrukturen.

For større og kostbare offentlige fellestiltak (hovedanlegg og fellesanlegg) som ikke kan pålegges en enkeltutbygger alene, kan kommunene bruke utbyggingsavtaler til å etablere spleiselag mellom grunneierne/utbyggerne i området. Hva som skal være fellestiltak bør normalt avklares i områdereguleringsplan. Erfaringene viser at en kommune som tar en aktiv rolle kan være avgjørende for å lykkes med å få realisert fellestiltakene.

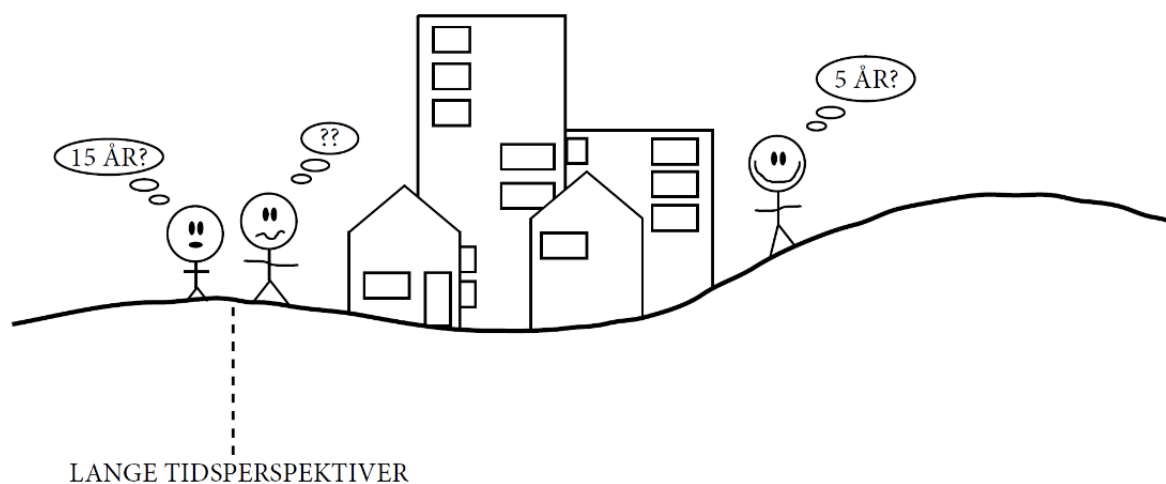
Det vil være usikkerhet rundt estimatene for kostnadene til fellestiltakene. Tidlig i prosessen er det også usikkert hvor mange m<sup>2</sup> BRA som vil bli bygget ut, og som dermed kostnadene det skal

---

<sup>1</sup>Teksten til dette avsnittet er hentet fra Ruud, M.E., Brattbakk, I., Røe, P.G. og Vestby, G.M. (2007) Sosiokulturelle stedsanalyser. Veileder. Utg: Akershus fylkeskommune.



fordeles på. Kommunene må derfor ha et bevisst forhold til hvordan kalkylerisikoen og usikkerheten på utbyggingsvolum skal håndteres.

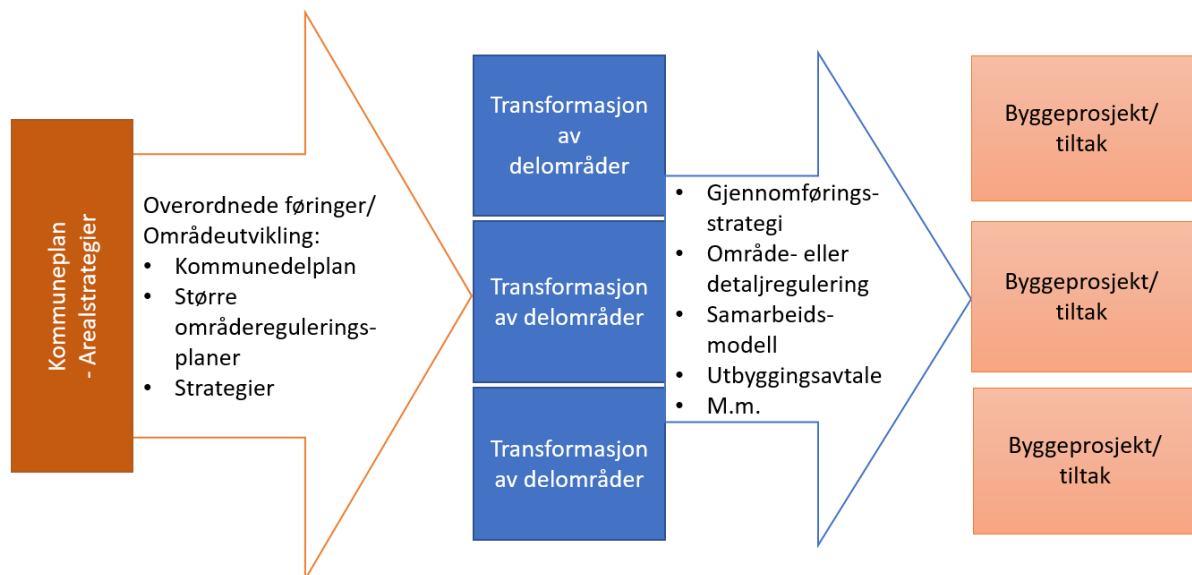


For offentlige fellestiltak som bare er knyttet til ett utbyggingsprosjekt og for infrastrukturiltak innenfor et felt (interne anlegg), vil kommunen kunne ta andre roller. Her er ikke koordineringsrollen så viktig. Da handler det mer om kommunen vil ta en aktiv tilretteleggerrolle for å realisere og for å optimalisere momskostnadene (for utdyping se Norsk Eiendom 2017)

### 3. OVERORDNEDE FØRINGER OG HANDLINGSRAMMER

Kommunen må legge rammer (føringer) for ønsket utvikling i sitt arbeid med overordnede planer, først i kommuneplanen og evt. kommunedelplaner for avgrensede geografiske områder, og deretter videre oppfølging i større områdereguleringsplaner. Kommuneplanen består av en samfunnsdel og en arealdel. Utarbeiding av ulike strategier for utvikling av kommunen kan være en del av samfunnsdelen som følges opp i arealdelen.

Når det planlegges på et overordnet nivå, ofte for større områder, vil dette være områdeutvikling. På dette nivået er det arbeid med kommuneplanen, kommunedelplaner eller områdereguleringsplaner som er aktuelt. Planene er et verktøy for å komme til målet, ikke et mål i seg selv.



Figur 2. Prosess-skisse; Fra overordnede føringer i kommuneplanen og strategi for et område og rollen det skal spille i kommunen fremover, til identifisering av ulike delområder og detaljering av hvordan utviklingen skal være i disse, til strategier for gjennomføring. Kilde: WSP.

## 3.1. Plantype

Plan- og bygningsloven omhandler blant annet kommuneplaner, kommunedelplaner og to typer reguleringsplaner, områderegulering og detaljregulering. Men når skal de enkelte plantyper benyttes?

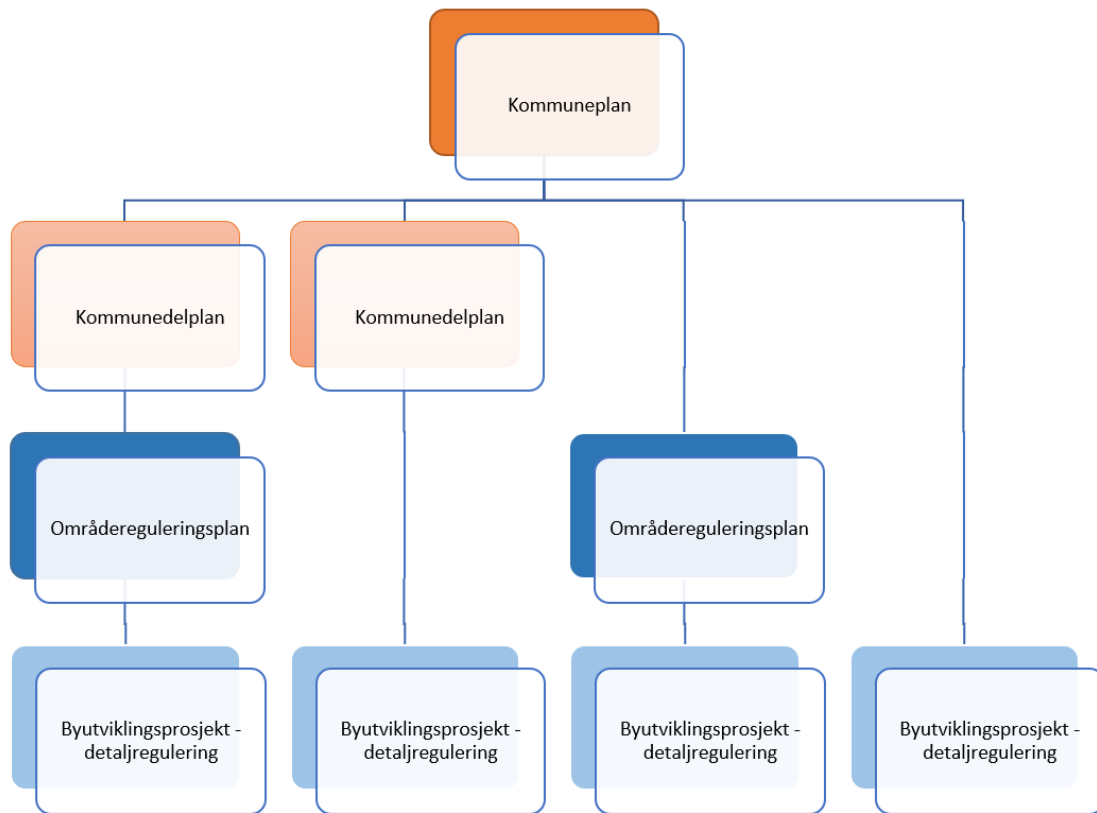
Alle kommuner skal utarbeide en kommuneplan med en samfunnsdel og en arealdel. Denne skal være overordnet og gi langsiktige føringer. Samfunnsdelen må omhandle kommunens utfordringer og strategier for å løse disse. Arbeid med en overordnet arealstrategi kan for eksempel være et nyttig verktøy for å få vedtatt noen viktige premisser for kommunens utvikling fremover. Kommuneplanens arealdel har en tendens til å bli svært detaljert. En overordnet arealstrategi kan bidra til å holde diskusjonen på riktig nivå. Kommunedelplan kan evt. utarbeides for avgrensede geografiske områder og gå mer i detalj enn kommuneplanens arealdel.

Prosjektet EVA-plan (evaluering av plandelen av plan- og bygningsloven) trekker frem behovet for å styrke samfunnsdelen av kommuneplanen med en tettere integrasjon mellom samfunnsdelen og arealdelen. De foreslår bl.a. at en overordnet arealstrategi skal være et pålagt element i samfunnsdelen. Studien viser også at kommunene gjør for lite bruk av de strategiske verktøy i loven og det konkluderes med at kommuneplanen i større grad må bli et strategisk dokument. Det stilles også spørsmål til om dagens planinstrument for områdeutvikling; kommunedelplan eller områderegulering, gir den beste balansen mellom forutsigbarhet og fleksibilitet. Samtidig har kommunen stor frihet innen loven til å vurdere hvor detaljert de skal være på de enkelte plannivå.

Reguleringsplanene, både område- og detaljregulering, fastsetter innhold i området, hva området skal romme av funksjoner, rammer for utnyttelse, utforming osv. D.v.s. reguleringsplanen sier hva som kan bygges. Dersom planen har rekkefølgekrav, sier den også noe om hvilke tiltak som må være oppfylt før ulike deler av utbyggingen kan skje. Reguleringsplaner kan ikke fastsette hvem som skal utføre tiltakene, men dette kan på nærmere vilkår hjemles i utbyggingsavtaler jfr. plan- og bygningslovens kap. 17. For å sikre gode prosesser og gjennomføring av transformasjonsprosjekter må kommunene, ved utarbeidelse av reguleringsplaner, ikke bare ha fokus på hvordan området skal framstå ferdig utbygget, men også være bevisst på hvilken betydning plankart og bestemmelser har for gjennomføringsfasen.

Figuren nedenfor visualiserer ulike veier til konkrete byggeprosjekter, slik det er gitt rom for i Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 2008. Kolonnen til venstre viser den mest kompliserte framgangsmåten med utarbeidelse av en kommunedelplan for området som så følges opp av områderegulering og detaljregulering før bygging. Kolonnen til høyre viser den enkleste

framgangsmåten der utbygger utarbeider en detaljregulering uten å gå veien om kommunedelplan og områdereguleringsplan.



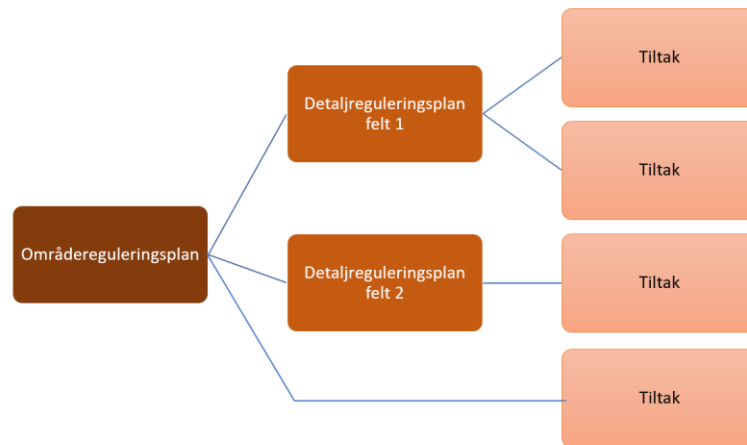
Figur 3. Visualisering av ulike veier til konkrete byggeprosjekt, i tråd med lov om planlegging og byggesaksbehandling av 2008.

### 3.1.1. OMRÅDEREGULERING

Før kommunen går i gang med en formell prosess med områdereguleringsplan, bør den gjøre en overordnet analyse/vurdering av ulike tema med fokus på gjennomføring. Analysen må komme frem til hvilke problemstillinger som skal være sentrale i den videre prosessen og hvilken rolle kommunen skal ta. Den bør f.eks. vurdere følgende:

- Er det behov for av ny infrastruktur? Antall tiltak, størrelse, kvalitet?
- Hvor mye avviker ny infrastruktur fra eksisterende? Er det for eksempel behov for grunnerverv?
- Hvordan er grunneiersituasjonen? Er det få eller mange grunneiere? Er det små eller store eiendommer? Er grunneierne private eller profesjonelle aktører?
- Finnes det ferdige detaljreguleringsplaner?

- Er det behov for infrastrukturtiltak som helt eller delvis tjener behov utenfor planområder, og trengs det ekstern finansiering i tillegg til finansiering fra utbyggerne?
- Ønsker kommunen å bidra økonomisk eller på andre måter i området for å få fart på gjennomføringen?



Figur 4. Skjematiske framstilling av forholdet mellom områderegulering, detaljregulering innenfor ulike deler av området som dekkes av områdereguleringen og søknad om rammetillatelse for bygge-tiltak

Områderegeringsplaner er mest hensiktsmessig å benytte der kommunen ser behov for å gi nødvendige områdeavklaringer. Det kan f.eks. være et større byområde/bydel der det er ønskelig å avklare rammer for eksempel vegstruktur, grøntområder, arealformål og utnyttelsesgrad før det settes i gang arbeid med detaljreguleringsplaner innenfor området. Målet med planleggingen bør være at det blir så enkelt og forutsigbart som mulig samtidig som hensikt og rettssikkerheten til de berørte blir ivaretatt. Prosessreglene for f.eks. varsling er noe enklere for kommunedelplaner enn for reguleringsplaner.

Fordi områderegeringsplaner ofte omfatter store områder hvor det vil ta lang tid å realisere all utbygging, er det ikke hensiktsmessig å fastsette for mange detaljer for tidlig, men tilstrekkelig å avgrense til det som er nødvendig for å sikre de rammer som er viktige for kommunen å ivareta. Men er situasjonen slik at det meste avklares i en områderegulering, eller at kommunen ønsker å avklare rammene så tidlig som mulig og gjøre områdereguleringen mer detaljert, kan det være hensiktsmessig å gi byggehjemmel i områderegeringsplanen for hele eller deler av området uten å gå via en detaljregulering. En tett og god dialog med grunneierne vil kunne avklare behovet for videre detaljregulering. Hvis områderegeringsplanen er supplert med illustrasjoner og kvalitetsprogram kan dette være tilstrekkelig.

#### Eksempel på avklaring i områderegeringsplan i forhold til detaljregulering

- **Områdets rolle i kommunens utvikling** – Det må vurderes hvilken rolle eller funksjon det aktuelle området skal ha i kommunens videre utvikling.

- **Graden av kompleksitet** og utfordringene som ligger mellom dagens situasjon og ønsket situasjon bør avklares.
- **Delområder** - Avklare nødvendigheten av å dele inn området og om disse områdene krever ulike tilnærminger (referanse Børrud 2017). Det bør gjøres en vurdering av hvor store delområdene i områdereguleringsplanen minimum bør være, og hvor det er hensiktsmessig å stille krav om felles planlegging. Gjennomførbarheten av å pålegge felles planlegging må vurderes og det er da viktig med tidlig dialog med grunneierne. En viss fleksibilitet i bestemmelsene kan vurderes slik at avgrensingene kan justeres noe om det skulle bli behov for det.
- **Utnyttelsesgrad** - Områdereguleringen bør vise en grov inndeling i utnyttelsesgrad, eventuelt i intervall, for eksempel 150-200 %, mens detaljert utnyttelse avklares i detaljregulering.
- **Overordnet (felles) infrastruktur** - Rekkefølgekrav til utbygging av overordnet, felles veg- og grønnstruktur i en overordnet plan bør løses i bestemmelsene til denne planen, og kan ikke overlates til senere detaljreguleringsprosesser. Dette sikrer også hjemmel for ekspropriasjon, slik at erverv og opparbeiding kan skje også langs/i områder som ikke er detaljregulert. Det er viktig at dette gjøres grundig nok og i samarbeid med aktuell myndighet. Det er viktig at områdereguleringsplanen omfatter areal utenfor vegformål og byggelinjer for å sikre arbeidsareal, riggareal, midlertidig omlegging, midlertidige avkjørsler mm. Dette kan gjøres enten ved hensynssoner i plankartet, eller som planbestemmelser.
- **Kvalitetsprogram** - Som en del av områdereguleringen anbefales det også at det utarbeides et kvalitetsprogram for nye boliger, gjeldende som retningslinjer til områdereguleringsplanen. I KMDs veileder «Fortetting med kvalitet» (T1267) uttales det at fortetting krever mer ressurser av kommunen i planleggingsfasen enn planlegging i jomfruelig terreng, med blant annet større krav til delanalyser. Kvalitetsprogrammet kan være et hjelpemiddel til å sikre at ambisjoner og mål for områdene ivaretas i planleggings-, prosjekterings- og byggearbeidet. Dersom områdereguleringsplanen overlater mye til senere detaljregulering så kan kvalitetsprogram sikre forutsigbarhet og at det skjer en helhetlig utvikling.

### 3.1.2. SAMARBEID OM PLANPROSESS

Områderegulering skal etter loven utarbeides av kommunen, men det kan overlates til private å utarbeide forslag til områderegulering i samarbeid med kommunen. Det må i så fall inngås en avtale som blant annet regulerer bl.a. ansvar og kostnader. En slik avtale kan være aktuelt enten dersom kommunen ikke har ressurser til å utarbeide planen, eller fordi samarbeid om planprosessen er et virkemiddel for å få i gang/forsterke et grunneiersamarbeid i området. I en slik avtale vil grunneiere ofte få ansvaret for kostnadene med utarbeidelse av planforslag, men

oppnår samtidig at de har større innflytelse på planprosessen, lettere kan få til fleksible løsninger, for eksempel for hva som kan gå rett til byggesak, og at området bli ferdig regulert raskere slik at de kan komme tidligere i gang med utbyggingen.

## 3.2. Gjennomføringsstrategi

Kommunen bør så tidlig som mulig legge opp en strategi for gjennomføring, det vil si hvordan skal transformasjon gjennomføres for å nå målene? Deler av strategien vil kunne fastsettes med grunnlag i kommuneplan og eventuelt kommunedelplan og i forutsigbarhetsvedtaket, jf pkt. 4.3.1., men den sentrale fasen for strategiarbeidet vil være i perioden for utarbeidelse av forslag til områderegulering. Kommunen bør stille seg følgende spørsmål;

- Hvilken rolle skal kommunen ta for å få til et samarbeid blant grunneierne i området?
- Hvordan skal samarbeidet mellom kommunen, grunneiere/utviklere og evt. andre myndigheter, før, underveis i planprosessen og ved gjennomføring organiseres?
- Er det aktuelt for kommunen å etablere et utviklingselskap som kjøper opp eiendom og tar rollen som byutvikler?
- Er det aktuelt med offentlig finansiering av noen tiltak eller skal alt finansieres av utbyggerne? Hva skal gjennomføres når? Skal det gjennomføres tunge infrastrukturtiltak tidlig, eller kan noe skyves lenger ut i tid?
- Hvem tar byggherreansvar? Skal kommunen ta ansvaret for alt eller deler av infrastrukturen, eller skal utbygger ta det. Hva slags avtaler må forhandles for å få gjennomført det slik det er ønskelig?
- Hvor stort ansvar og hvor stor risiko ønsker kommunen selv å ta ved utvikling av de ulike områdene?
- Hvordan har kommunen organisert seg? Har den tilstrekkelig med ressurser og kompetanse til å følge opp?
- Ønsker kommunen å tilby momsavtaler til utbyggerne?
- Hvem tar ansvar for grunnerverv?

### Vellykket transformasjon:

- Omforent strategi som er godt forankret politisk og administrativt
  - Forberedt på å håndtere prosessene
  - Tro til de overordnede planene

Gjennomføringsstrategien må tilpasses den enkelte situasjon. Valgt gjennomføringsstrategi har også betydning for utforming av rekkefølgebestemmelsene. Det som kjennetegner kommuner som lykkes med transformasjonsprosjekt er bl.a. at de har en bevisst og omforent strategi fra

starten av, de er forberedt og har ulike strategier for ulike områder. Målene for utvikling er bredt forankret hos politikerne og administrasjon, og de holder seg til de prinsipielle føringene gitt i overordnet planverk.

### 3.3. Kommunens rolle og organisering

Transformasjonsprosjekt i sentrumsnære bebygde områder kjennetegnes av stor kompleksitet både i oppstartsfasen, planfasen og gjennomføringsfasen. Det kan være mange kryssende interesser og motstridende myndighetskrav. Generelt viser erfaring med transformasjons- og fortetningsprosjekter i sentrumsnære bebygde områder at det er behov for at kommunene rustet seg med kapasitet og kompetanse til å ta en aktiv rolle for å sikre gjennomføring av planene.

#### 3.3.1. ORGANISERING

Transformasjon må utvikles i et samarbeid mellom kommunen og andre aktører. Dette krever kompetanse hos kommunen, både når det gjelder prosess og fag. Kommunen må være en kompetent part som også viser forståelse og respekt for utviklingsaktørers interesser, som for eksempel å forstå de økonomiske aspektene ved transformasjon. En slik forståelse og organisering må forankres i ledelsen i kommunen. Skal kommunene jobbe med fortetting og stedsutvikling, må gjennomføringskompetanse for transformasjon prioriteres opp og kapasitet sikres.

Prosjektene skaper ofte stort engasjement i lokalsamfunnet som også må håndteres. En gjennomarbeidet strategi for medvirkning og informasjon blir derfor viktig. Dette gir kommunene et stort behov for å sikre tilstrekkelig kapasitet/kompetanse samt koordinering internt og ut mot eksterne aktører.

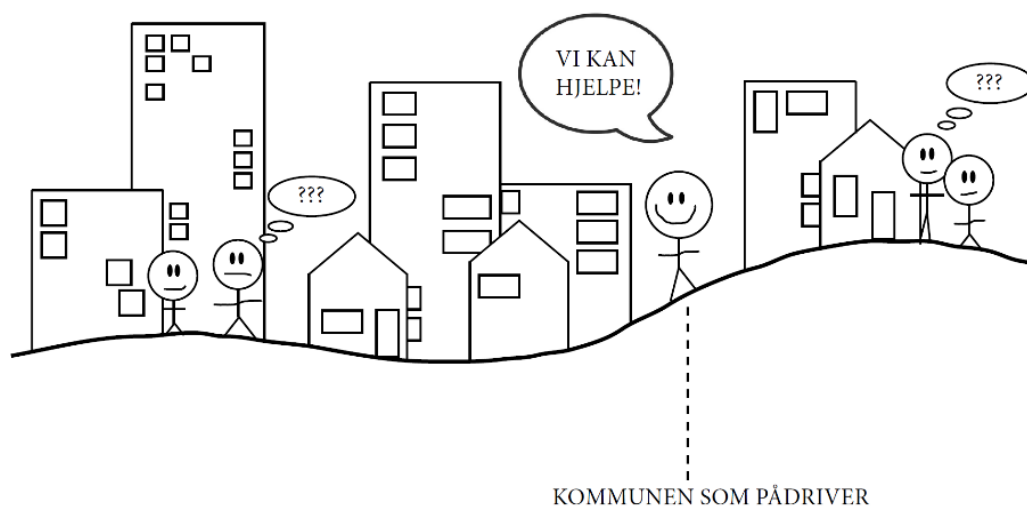
Det er viktig at kommunene tar en gjennomgang og har en holdning til:

- Intern gjennomgang og plassering av ansvar i rollene kommunen har i arbeidet med utvikling av området. Hva har den av ressurser og kompetanse til koordinering mellom fagene internt? Det er viktig å jobbe tverrsektorielt med planprosesser og gjennomføring må ha fokus i prosessen.
- Hvordan organisere for å få god koordinering og gjennomføring?
  - Prosjektorganisert i en linjeorganisasjon med et særlig ansvar for gjennomføring
  - Tydelig ansvarsfordeling/fullmakter
  - Ressurser på byutvikling nær rådmannen



### 3.3.2. KOMMUNENS ROLLER

Kommunen bør ta en aktiv rolle i utviklingen av sine sentrumsnære områder for å sikre at kommunens målsettinger oppnås. I mange kommuner tar kommunen ansvar som planmyndighet og overlater all prosjektutvikling og reguleringsplanarbeid til private aktører. I noen byområder er det et presset marked og store, profesjonelle aktører. Da kan det fungere at kommunen er mindre aktiv. Mange steder kan det imidlertid være tyngre å komme i gang med prosjektene og da bør kommunen vurdere å ta et initiativ for å starte prosessen. Erfaring viser at transformasjonsprosesser i sentrumsnære bebygde strøk ofte er prosesser som krever at kommunene er villige til å legge ressurser inn i arbeidet.



#### **Byutviklingsaktør**

I områder kommunen ønsker at det skal skje en utvikling kan den ta et initiativ som en koordinator for grunneierne. Dette kan kommunen gjøre både om den selv er grunneier eller ikke eier grunn i området. Rollen som initiativtaker er viktig for å motivere og tilrettelegge for et samarbeid om et transformasjonsprosjekt. Dette er en rolle som bør være uavhengig fra planmyndigheten, altså en aktørrolle. Kommunen kan for eksempel invitere inn alle grunneiere innenfor et område med krav til felles planlegging, få eksterne til å fortelle om erfaringer fra tilsvarende samarbeid andre steder og på det grunnlaget søke å få grunneierne motivert til å etablere et samarbeid.

Dersom det blir svært vanskelig å få til samarbeidet, bør kommunen vurdere om den vil ta kostnader med koordinering, bidra til å få på plass avtaler, eventuelt utarbeide mulighetsstudie som synliggjør utbyggingspotensialet og merverdien. Men når samarbeidet er etablert, og det er enighet blant grunneierne om veien videre, er det riktig at kommunen trekker seg ut.

### **Planmyndighet**

Det er viktig å få frem de overordnede rammene med krav til detaljregulering som skal gjelde i fortettings- og transformasjonsområder. Kommunen kan ta i bruk flere verktøy for å få avklart rammene; kommune- eller kommunedelplan, områdereguleringsplan, normaler m.m. Slike virkemidler kan hjelpe kommunen å styre hvilke kvaliteter det skal være på infrastrukturen, både grå og grønn.

### **Myndighetsutøver/avtalepart – byggesak og forhandlinger**

Det er viktig at kommunen legger til rette med ressurser og kompetanse som kan håndtere byggesaksbehandling og forhandlinger om utbyggingsavtaler, grunnerverv og momsavtaler på en effektiv måte slik at prosessene ikke trekker lenger ut i tid enn nødvendig.

### **Grunneier**

Hvis kommunen eier grunn i områder der den ønsker en utvikling kan den utnytte grunneierposisjonen til å få i gang en utvikling ved å utvikle egne eiendommer eller inngå makeskifter. Et eksempel på en slik fremgangsmåte er Tangen i Kristiansand. Her inviterte kommunen alle private grunneiere og festere til å samarbeide. De private organiserte et utviklingselskap (TUAS) som gjennomførte planarbeidet som likeverdig partner med kommunen. TUAS fikk rett til å kjøpe kommunal grunn til takst etter godkjent reguleringsplan og fikk ansvaret på vegne av kommunen for å bygge ut den offentlige infrastrukturen. Samarbeidet var meget vellykket og hele området er nå snart ferdig utbygget.

### **Tydlig skille mellom roller**

Det er viktig at kommunen er bevisst sine ulike roller i disse prosessene og at dette avklares internt. Kommunen som byutviklingsaktør bør ikke blandes med myndighetsrollen.

Utviklingsaktøren kan ta initiativ og være pådriver. Dette kan være krevende å gjøre dersom en samtidig skal være planmyndighet og sikre likebehandling av saker. Skien kommune er et eksempel på en kommune som bevisst har skilt disse to rollene og som kan dokumentere at en satsing på aktørrollen gir resultater.

Det er også viktig å skille klart mellom kommunens rolle som grunneier og planmyndighet. Kommunal grunneier må likebehandles med private grunneierinteresser.

## 3.4. Interessenthåndtering og kommunikasjon

Det stilles stadig større krav til kommunen om åpenhet. Beslutningsprosesser skal være åpne og transparente, og ulike aktører skal få innsyn i prosesser som legger premisser for deres hverdagsliv eller virksomhet. Denne åpenheten er ikke bare viktig som en del av «tidsånden», men også fordi beslutninger og planlegging som berører stedsutvikling preges av en større kompleksitet, flere eksterne aktører, stor risiko, krav til økonomisk avkastning og evne til å vurdere forslag som avviker vesentlig fra dagens situasjon. Planprosesser i tettbygde strøk krever dermed ofte mer av kommunen når det gjelder interessenthåndtering, medvirkning og kommunikasjon enn utbygging i ubebygde områder.

### 3.4.1. INTERESSENTMANGFOLD OG ROLLER

På samme måte som det finnes mange bilder av et sted, er det ulike interesser som eksisterer på stedet. Ulike interesser knyttes til hvordan fysisk utforming, estetikk, transport, rekreasjon, friluftsliv eller handelsvirksomhet skal være. Det kan ofte oppstå konflikter mellom ulike interesser, for eksempel mellom bevaring eller endring. Stedsinteresser knyttes særlig til maktposisjoner – hvem er det som dominerer interessene på stedet og hvordan påvirker de dominerende interessene de andre interessene?

Lokale planleggere, myndighetspersoner og politikere har roller som er spesielle ved at de både er på innsiden av planleggings- og utviklingsprosesser, og at de har faglige eller politisk baserte synspunkter som de søker å få realisert. De har subjektroller som gir dem større muligheter til å prege, påvirke eller forme stedsbilder eller avgjørelser i tidlige faser. Det samme gjelder i en viss grad eksterne konsulenter og planleggere som utformer ulike planforslag. Andre aktører mottar det ferdige «produktet», presenteres for planforslag, inviteres til medvirkning underveis eller er betraktere til prosessen. Slik sett er de hovedsakelig i objektposisjoner. Det er derfor viktig å skille mellom aktører som er henholdsvis *subjekter* og *objekter*, det vil si hvem som er på innsiden og hvem som er på utsiden i prosessen. Eksterne og interne interessenter eller aktører har gjerne ulike motiver og syn. Hvilke *allianser* som oppstår som følge av sammenfallende forståelser av stedsutviklingen, kan også være vesentlig for prosessen og resultatet. Det er gjerne to hovedkriterier som er viktige, også fordi de henger nøye sammen. Det ene er knyttet til hva slags *posisjoner* og *roller* aktørene har i sammenheng med den aktuelle stedsutviklingen. Det andre er hva slags forståelse de ulike aktørene har av situasjonen.

Følgende aktørkategorier er viktige:

- **Myndigheter** - ulike fagforankringer og sektorer
- **Grunneiere** – ulike ønsker og forutsetninger for utvikling av sin eiendom

- **Næringsliv** - ulike bransjer, næringsforum- og nettverk, eiendomsutviklere, enkeltaktører
- **Sivilsamfunn** - ulike organisasjoner og interessegrupperinger, geografiske foreninger (velforeninger o.l.), samt befolkningskategorier og brukergrupper
- **Media** – lokale og regionale medieaktører

På tvers av disse hovedkategoriene kan det oppstå grupper eller allianser med fellesinteresser, basert på interne versus eksterne ståsteder. Tilhørighet og lokalforankring spiller en stor rolle her. Stedets identitet og muligheter oppfattes ofte noe annerledes innenfra enn utenfra. De interne selvbildene stemmer sjelden overens med det omdømme stedet har blant utenforstående.

- **Lokalt forankrede aktører** - lokalbefolkning, grunneiere, brukere av stedet, lokale næringsdrivende, lokale eiendomsutviklere, planleggere og andre fagfolk i kommunen, samt lokale politikere fra ulike partier.
- **Eksterne aktører** - med liten eller ingen lokal forankring kan være ulike konsulenter, entreprenører, næringsdrivende og handelsdrivende i kjeder og konserner.
- **Regionale og nasjonale aktører** - både innen offentlig sektor, organisasjonsliv og næringsliv som legger føringer, fungerer som støttespillere eller premissleverandører.

Denne type skillelinjer vil være forskjellig på små og store steder. På småsteder er relasjoner og nettverk i større grad flertrådede og folk samhandler i ulike type sammenhenger og med forskjellige roller. Småsteder har dessuten i større grad folk som er bofaste og mindre inn- og utflytting, noe som bidrar til å øke lokal forankring og «hjerter for bygda». Dette binder dem ofte sammen på tvers av andre skillelinjer.

For å få best mulig kunnskapsgrunnlag om hvordan fortetnings- og transformasjonsprosjekter påvirker lokalsamfunnet er det viktig å kartlegge ulike interesser, ønsker og forståelser som de berørte naboer og andre aktører har i slike prosesser. Dette er kompetanse kommunen trenger for å være utvikler. Dette er ikke bare planetatens ansvar. Planetaten må skjøtte rollen som planmyndighet. Utviklingsrollen er mye mer enn å være planmyndighet og dette må kommunen ta hensyn til og styrke. Kapittel 6-9 (caseområdene) viser hvordan utviklingen i de ulike områdene (Ås sentrum, Ski og Frogn) berører ulike aktører forskjellig og hva slags interesser som settes i spill.

### 3.4.2. MEDVIRKNING

I en konkret prosess med områdeutvikling er det nyttig å tenke gjennom når, hvor og for hvem det skal gjøres medvirknings- og informasjonstiltak. Planlagt fortetting som berører stabile og attraktive bomiljøer kan skape mye engasjement og motstand blant beboerne, men også generelt i befolkning. Gjennom å få ulike aktører i tale gjøres disse bevisst sin egen rolle og posisjon.

Medvirkningsprosesser kan dermed bidra til å øke den sosiale kapitalen på stedet ved at det knyttes kontakter og relasjoner på tvers av sosiale og kulturelle skillelinjer. Slike prosesser kan også avdekke *maktrelasjoner* som har lang historie på stedet, eller nye innflytelsesrike allianser, som har stor betydning for stedsutviklingen.

I tradisjonelle medvirkningsopplegg inviteres grupper i lokalbefolkningen til å komme med synspunkter på planutkast. Medvirkningsprosesser har en klar hensikt og foregår over et begrenset tidsrom. Medvirkning skal sikre et solid og lokalt forankret beslutningsgrunnlag, og det er derfor viktig at det skjer på et tidlig stadium der premissene diskuteres og løsningene ikke er fastlagt.

Erfaringer fra byutviklingsprosjekter viser at det kreves ulike strategier fra kommunene for å sette ressursene i spill avhengig av aktørenes posisjoner og interesser. Velforeninger, beboergrupper og frivillige organisasjoner kan ha andre behov i kommunikasjonen med kommunen enn for eksempel profesjonelle utbyggere eller offentlige aktører. Det kan dreie seg om brede prosesser i tidlig fase der kommunen går bredt ut til alle, eller det kan handle om å invitere utvalgte aktører til å delta. Velbrukte fremgangsmåter er workshops, seminarer eller fremtidsverksteder. Involvering og god kommunikasjon er viktig, særlig mot befolkning og naboer.

Kommunikasjon kan øke kunnskapen og forståelsen hos befolkningen og dermed gi bedre prosesser. Det vil alltid være viktig å være åpen om konsekvensene av utbyggingen, utrede dem skikkelig og opplyse om de faktiske og kommende forhold. I alle slike saker vil det bli en avveining mellom målene med prosjektet og konsekvensene det vil få for omgivelsene. Det er derfor helt avgjørende at politikerne gjør vedtak basert på så god kunnskap som overhodet mulig. Dokumentasjon av gode prosesser og de ulike hensyn må komme godt fram i beslutningsgrunnlaget.

### 3.4.3. KOMMUNIKASJON

Erfaring viser at kommunene må legge vekt på å kommunisere til befolkningen hva planprosesser handler om. At ting tar tid og hva planene konkret betyr for dem som nabo, grunneier eller beboer i kommunen. Å forstå hva planer etter plan- og bygningsloven innebærer i praksis krever kompetanse som det ikke er sannsynlig at befolkningen generelt har, og informasjonen må derfor forenkles slik at budskapet blir forståelig, men riktig. Det er også viktig at kommunene har forståelse for de ulike målgruppene og deres behov for informasjon. Kommunen bør derfor utarbeide en kommunikasjonsstrategi som avklarer **hva** slags informasjon som skal gis, på **hvilken måte** og til **hvilket tidspunkt**.

En kommunikasjonsstrategi kan bestå av tre deler:

- Utgangspunktet – status i dag. Hvordan jobber vi med kommunikasjon og informasjon i dag? Hva fungerer, hva fungerer ikke? Når vi ut med det vi ønsker? Som grunnlag for å finne utgangspunktet går det an å gjøre f.eks. enkle meningsmålinger el.l. Finnes det f.eks. brukerundersøkelser?
- Målet – der vi ønsker å være. Hva er det vi ønsker at målgruppene skal få informasjon om? Hva ønsker vi å oppnå med kommunikasjonen?
- Strategien – veivalg vi må ta for å komme fra status til mål.
  - Hvem skal vi kommunisere med, og når? Eksempel på målgrupper er grunneiere, utviklere/utbyggere, naboer, politikere, befolkning generelt, media m.m. En kartlegging av målgruppen er viktig. Informasjonen ut må tilpasses behovet til de enkelte målgruppene. Ansvar for informasjonen må også plasseres i organisasjonen.
  - Hvem tar ansvaret for å kommunisere ut informasjonen? Intern organisering; leder-, og linjeansvar.
  - Har vi god nok kompetanse eller trenger vi hjelp til å forme budskapet?
  - Hvilke prinsipper skal vi basere kommunikasjonen på? Aktiv, åpen, til stede, planlagt, brukervennlig eller deltakelse?
  - Hvilke tiltak? Møter, åpne kontordager, nettportal, brev, utstillinger m.m.<sup>2</sup>

Implementering av strategien kan kreve at det må skje endringer i organisasjonen, måter å jobbe på, ressursfordeling osv.

---

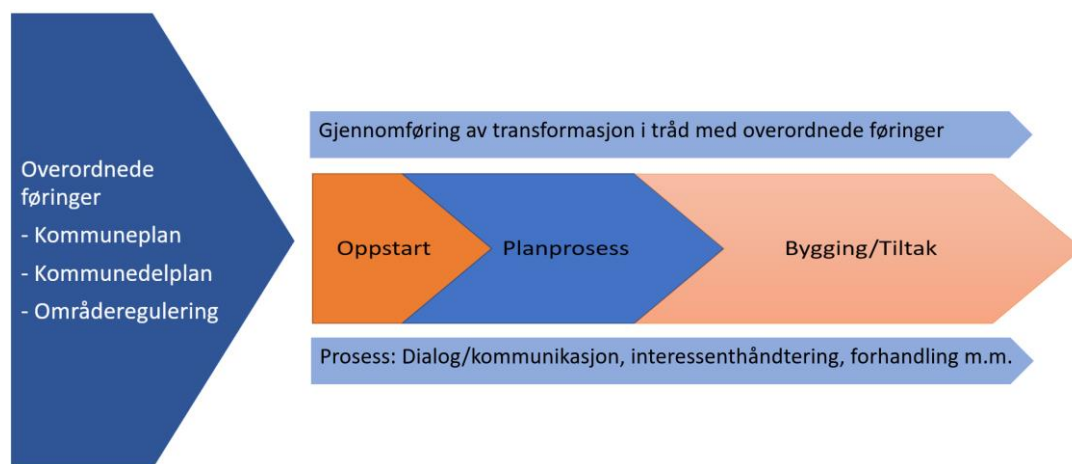
<sup>2</sup> Teksten her er hentet fra notat til Kvalitetskommuneprogrammet av Eldøen Kommunikasjon AS (2012).

## 4. GJENNOMFØRING AV TRANSFORMASJONSPROSESSER

Kommunen råder over en rekke virkemidler for å få gjennomført planer for fortetnings- og transformasjonsprosesser i sentrumsnære bebygde områder. Det overordnede målet for kommunene må være at utbyggere kan få gjennomført sine byggesaker og byggeprosjekter innenfor rammene av vedtatte kommunale planer og at nødvendig offentlig infrastruktur blir finansiert og bygget.

Rollen som planmyndighet er viktig og blir ofte fremhevet, men i tillegg til planlegging etter plan- og bygningsloven kan kommunene ta en langt mer aktiv rolle som pådriver og aktør for ønsket utvikling enn det som er vanlig. Kommunen kan utvikle en aktiv boligpolitikk, være en samarbeidspart for private utviklere, ta ansvar som byggherre for infrastruktur m.m. Denne aktive rollen er nødvendig for å få gjennomført større og kompliserte arealplaner og i transformasjonsprosjekter.

Gjennomføring av transformasjons- og fortetningsprosesser kan deles inn i tre faser:



Figur 5. Illustrasjon av prosessen med å følge opp en områderegulering. Pilen i midten viser prosessen for planprosess, slik den er i henhold til plan- og bygningsloven. Pilen øverst viser den samlede fortetningsprosessen som fortetningsområdet er en del av og som er grunnlaget for planprosessen. Pilen nederst illustrerer momenter som er avgjørende for en god prosess som ikke er regulert av loven, og som løper parallelt med den formelle planprosessen. Kilde: WSP.

I første del av dette kapitlet vil vi gå gjennom alle disse fasene og beskrive virkemidlene. Deretter vil vi beskrive virkemidler kommunen har for å få gjennomført sin boligpolitikk ved transformasjonsprosjekter. Det er viktig å være bevisst på at dette er dynamiske prosesser der de ulike virkemidlene og fasene griper inn i hverandre.

## 4.1. Fase 1: Oppstart

En transformasjon kan starte opp på mange måter. I noen prosjekt er det en stor grunneier, andre steder flere jevnstore. Ofte er det en stor grunneier og mange mindre innenfor et område. I noen prosjekt er offentlige aktører som kommunen eller Statens vegvesen grunneier. Det anbefales at kommunen prøver aktivt å bidra til at det etableres et samarbeid mellom grunneierne med sikte på å få til en utvikling av et område. Det finnes etter hvert flere eksempler på at det å legge vekt på et samarbeid mellom alle grunneierne har vært en vellykket strategi, som f.eks. Tangen i Kristiansand og Nedre Malmø i Mandal (referanseprosjekt).

Kommunen har flere roller ved transformasjonsprosjekt. Den kan være grunneier, planmyndighet og pådriver. I en tidlig fase vil kommunen kunne ta på seg en pådriver-rolle for å få satt i gang en utvikling, selv om den selv ikke er grunneier. I et område som er avklart for transformasjon i kommuneplanen eller i en områderegeringsplan, kan gjerne kommunen ta initiativ til å samle grunneierne for å hjelpe til med å få på plass et grunneiersamarbeid. Det anbefales at det avklares en samarbeidsform, organisering og gjennomføringsstrategi før en starter prosessen med detaljregulering eller byggesøknad.

Dersom grunneiersamarbeid ikke lykkes, må kommunen forholde seg til hver enkelt. Det å få til helhetlige løsninger og gode fellestiltak kan bli en utfordring og vil ofte kreve at kommunen påtar seg et koordineringsansvar. Eksempler på prosesser der kommunen forholder seg til hver enkelt grunneier ved gjennomføring er Mindemyren og Paradis i Bergen (referanseprosjekt). Strategi må tilpasses hva som er mulig i det enkelte tilfellet. Det vil også avhenge av hvilken rolle kommunen eller andre større aktører tar tidlig i prosjektet.

### 4.1.1. GRUNNEIERSAMARBEID

Kommunen har normalt ingen rolle i grunneiersamarbeid, om den ikke selv er grunneier, men den kan ta en rolle som pådriver for å få grunneiersamarbeid etablert.

Grunneiersamarbeid om utviklingsprosjekt kan ha ulik grad av juridisk binding, fra samarbeidsavtale til utviklingsselskap og utbyggingsselskap. Det beste vil være om en klarer å fremforhandle en ferdig avtale mellom grunneierne før de formelle prosessene etter plan- og bygningsloven settes i gang. Avtalen kan regulere følgende tema:

- Sikre at en optimaliserer helheten – på tvers av eiendomsgrensene
- Hvordan fordele verdiene som skapes i planen?
- Hvor langt i prosessen skal gårdeierne være med – exitstrategi?



Dersom det ikke er mulig å få til et grunneiersamarbeid tidlig, vil planen styres av om det er mange tiltak som er avhengige av hverandre. For å lykkes bør kommunen ta en aktiv rolle ved gjennomføring i slike situasjoner, da som pådriver og tilrettelegger. Kommunen er ikke del av privatrettslige avtaler som dette hvis den ikke selv er grunneier.

**Samarbeidsavtale** er særlig egnet i områder hvor det er en stor aktør som har en dominerende posisjon i prosjektet og hver enkelt eier kan utvikle sin eiendom på en god måte uavhengig av andre. Den store aktøren har ofte kompetanse og kapasitet til å ta føringen og lede prosjektet. Det anbefales at det i slike situasjoner inngås samarbeidsavtale med alle som har utbyggingspotensiale der følgende punkt avklares:

- Hvordan samarbeidet skal organiseres
- Beslutningsprosesser - skal alle være enige eller skal det være en viss andel, hvordan skal alle være med på å styre prosessen osv.
- Hva skal utviklingsprosessen omfatte - vanligvis reguleringsprosess og utbyggingsavtale, men kan også være gjennomføring av felles infrastruktur osv.
- Hvordan skal kostnadene til utviklingsprosessen fordeles - for eksempel etter antall m<sup>2</sup> BRA som tillates godkjent i endelig plan
- Hvordan skal utviklingsprosessen finansieres? Skal den store aktøren fungere som bank? Når skal i så fall de andre betale, og hva med rente dersom betaling tar lang tid?

Det bør i slike samarbeid avtales at den enkelte grunneier står fritt til senere å realisere selv eller selge prosjektet til andre før realisering.

**Utviklingsselskap** er et forpliktende samarbeid organisert som AS. Eiendommene overføres ikke til selskapet. Spillereglene for samarbeidet reguleres i aksjonæravtalen. En slik modell vil særlig være aktuell når det er en komplisert eiendomsstruktur og det er nødvendig å utvikle området på tvers av eiendomsgrensene for å få en optimal utnyttelse. Denne modellen gjelder samarbeid om utvikling av området (reguleringsplan, forhandle utbyggingsavtale mv.). I denne situasjonen må det i aksjonæravtalen også avtales hvordan en skal gå videre ved salg. Siden det reguleres uavhengig av eiendomsgrenser vil det normalt være nødvendig at området selges samlet. Da blir det viktig å avklare:

- Forpliktelse til å selge eiendommen når det aktuelle utbyggingsprosjektet/kjøper har behov for eiendommen. Uten en slik avtale kan en enkelt grunneier blokkere videre utvikling.
- Hvordan merverdien skal fordeles ved senere salg. Det anbefales at det legges til grunn en takst som reflekterer dagens verdi på eiendommene (inngangsverdi) og at merverdien fordeles etter på forhånd avtalt nøkkel, for eksempel tomtestørrelse, inngangsverdi eller

en relativ fordeling mellom disse. Det er argumenter for alle løsningene. Det viktigste er at dette blir avklart før en starter planprosessen.

- Regler for beslutning ved salg (når kan en tidligst selge, skal alle måtte være enige, skal det være en minimumspris for salg osv.)

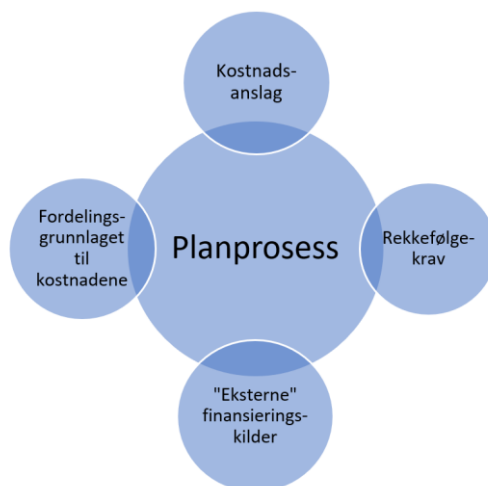
**Utbyggingsselskap** etableres som et AS. Utbyggingsselskapet vil være ansvarlig for å gjennomføre utbyggingen. Utbygging krever betydelig mer kapital og er mer risikofylt enn planprosessen. Vi anbefaler at alle grunneierne er med på planleggingsfasen (f.eks. gjennom et utviklingselskap) for å kunne ta del i verdistigningen i planen. Når prosjektet er klar for utbygging vil det for mange grunneiere være fornuftig å selge. Utbyggingen bør overlates til aktører med solid markeds- og gjennomføringskompetanse, med tilstrekkelig kapitalbase og evne til å ta risiko.

## 4.2. Fase 2: Planprosess

Plan- og bygningsloven er i stor grad en prosesslov som stiller krav til hvordan planprosesser skal gjennomføres for å sikre medvirkning, rettsikkerhet og demokrati. Gode prosesser for gjennomføring er avhengige av:

- Gjennomarbeidede rekkefølgebestemmelser
- Bestemmelser som sikrer en god byggesaksbehandling
- Et plankart som henger godt sammen med bestemmelsene og løsninger som er kvalitetssikret, f.eks. ifht høyder.
- En planbeskrivelse som utdyper intensjonene med planen

Som nevnt kan både områderegeringsplaner og detaljreguleringsplaner gi rammer for rammesøknad for byggeprosjekt. Det skiller dermed ikke mellom de to typene reguleringsplaner i gjennomføringen. For større planer som medfører omfattende endringer og der gjennomføring går over lang tid, vil det ikke være mulig å avdekke alle avhengigheter eller forutse alle situasjoner. Det må derfor være aksept for at det kan bli behov for revisjoner og forbedringer, kanskje flere ganger. Dette oppfattes ofte som negativt, men tilpasninger og justeringer på grunn av mer utfyllende kunnskap vil som regel være av det gode.



Figur 6. Elementer som må avklares i en reguleringsplan, men som ikke reguleres av loven. Kilden: WSP

#### 4.2.1. REKKEFØLGEKRAV I ET GJENNOMFØRINGSPERSPEKTIV

##### **Generelt – forholdet til utbyggingsavtaler**

Utgangspunktet for forhandling om utbyggingsavtaler er hvilke rekkefølgekrav som gjelder for utbygging av den enkelte eiendom, se nærmere under kapittel 4.3.1 om innhold i utbyggingsavtaler. Hvordan rekkefølgekravene er utformet er derfor avgjørende for hvordan kostnadene ved infrastrukturtiltakene skal fordeles, når tiltakene er finansiert og dermed kan opparbeides. Tabellen nedenfor oppsummerer kostnadselementene som kommunen må håndtere for å realisere reguleringsplan der mange grunneiere skal bidra til fellestiltak.

Rekkefølgebestemmelser
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nødvendighet og forholdsmessighetsvurdering</li> <li>• «Opparbeidet» eller «sikret opparbeidet»</li> <li>• Kostnadsanslag</li> <li>• Fordelingsgrunnlaget for kostnadene</li> <li>• Eksterne finansieringskilder</li> </ul>

##### **Nødvendighet og forholdsmessighet**

Hjemmel for å fastsette rekkefølgekrav i reguleringsplaner er plan- og bygningsloven § 12-7, nr. 10 som har følgende ordlyd;

*«I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning (vår understreking) gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold;*

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

Avgrensningen til «i nødvendig utstrekning» innebærer at rekkefølgekravet må fylle et behov som står i saklig sammenheng med utbygging av delområdet som har det aktuelle rekkefølgekravet knyttet til seg. Tilsvarende er det i pbl § 17-3, 3 ledd fastsatt at utbyggingsavtalen kan gå ut på at utbygger «skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er **nødvendige for gjennomføring av planvedtaket**».

For innholdet i utbyggingsavtaler er det i bestemmelse også fastsatt at tiltakene og bidraget fra utbygger må stå i «**rimelig forhold til**» utbyggingens art og omfang. Disse to vilkårene blir samlet sett omtalt som krav om nødvendighet og forholdsmessighet (proporsjonalitet).

Krav om forholdsmessighet er et generelt ulovfestet forvaltningsrettslig prinsipp som derfor også gjelder ved utforming av planbestemmelser selv om det ikke står direkte i pbl § 12-7.

Planbestemmelsene fastsetter imidlertid bare at «tiltak x må være opparbeidet før .....», og er et vilkår som må være oppfylt for å få innvilget søknader i byggefasen uten at det er fastsatt noe om utbyggers ansvar for kostnader eller faktisk opparbeidelse. Rammene for omfang på rekkefølgetiltak er derfor en god del videre enn rammene for innhold i utbyggingsavtaler, hvor man konkret fastsetter det enkelte byggeområdets forholdsmessige andel av kostnadene ved tiltaket. For eksempel kan det stilles rekkefølgekrav om opparbeidning av en større rundkjøring på en gjennomfartsvei som fra før har for liten kapasitet, og som skal gi adkomst til nytt byggeområde. Planfaglig er rekkefølgekravet nødvendig, men siden tiltaket er knyttet til behov også utenfor det aktuelle planområdet, må flere enn det aktuelle planområdet bidra med finansieringen, jf. vilkåret om forholdsmessighet. Men hvordan skal en få til det?

### **Utforming av rekkefølgekrav i forhold til kostnadsfordeling**

Ved fastsettelse av rekkefølgebestemmelser er det vanlig at alle delområder får rekkefølgekrav for et eller flere større tiltak som vurderes som nødvendige for hele planområdet, mens mindre tiltak knyttes til et færre antall delområder ut fra nærhet til tiltakene. Utforming av rekkefølgekrav på denne måten gir flere utfordringer når det gjelder finansiering og gjennomføring ved utbyggingsavtaler;

- I utbyggingsavtalene avtales det vanligvis at utbyggers økonomiske bidrag forfaller ved søknad om igangsettingstillatelse (IG). Dette innebærer at innbetalingene vil komme over tid etter hvert som planområdet bygges ut, gjerne over en periode på 10-20 år.

- Kommunen vet sjelden om hvor og når utbyggingen vil komme, og kan derfor ikke langtidsplanlegge hvilke rekkefølgekrav som slår inn når, og når tiltakene er finansiert.
- Når et tiltak er opparbeidet er rekkefølgekravet oppfylt, og utbygger vil ha krav på å få innvilget søknad om byggetillatelse. Det er følgelig ikke grunnlag for å forhandle om utbyggingsavtaler for rekkefølgekrav som er oppfylt og det er fare for at utbyggere som kommer etter blir såkalte «gratispassasjerer» og ikke trenger å bidra.

Ved utforming av rekkefølgebestemmelsene og ved å inngå felles utbyggingsavtaler oppnås:

- Kostnadene fordeles på flest mulig utbyggere over tid.
  - Flest mulige tiltak kan opparbeides tidlig
- Sørge for at gjennomføring av tiltak fordeles over tid – unngår «gratispassasjerer».

#### **Utforming av rekkefølgekrav dersom felles utbyggingsavtale ikke er aktuelt:**

- Flest mulig delområder har rekkefølgekrav for samme tiltak, eventuelt at alle har rekkefølgekrav for alle tiltakene dersom dette kan planfaglig begrunnes.
- Rekkefølgebestemmelsene må kombineres med formuleringen om at tiltak x enten må være «**opparbeidet eller sikret opparbeidet**» før søknad om igangsettingstillatelse, eventuelt supplert med at tiltaket skal være **opparbeidet** før ferdigattest/brukstillatelse.

Grunnen til at rekkefølgebestemmelser av typen «opparbeidet eller sikret opparbeidet» bør knyttes til igangsetting (IG), er at det på dette stadiet er tilstrekkelig med tid til nødvendige forhandlinger da tidspunkt for igangsetting kan forskyves, i motsetning til søknad om ferdigattest/brukstillatelse. På dette tidspunktet har en også en eier som kan ta det økonomiske ansvaret for bidraget. Det er også ved søknad om IG at likviditeten for utbygger er så god at en kan bidra til infrastrukturen. Formuleringen «sikret opparbeidet» gjør at utbygger gjennom å inngå utbyggingsavtale med kommunen har oppfylt sin forpliktelse til å bidra til at tiltaket blir opparbeidet, f. eks. gjennom økonomisk bidrag etter avtalen. En slik modell for utforming av rekkefølgebestemmelsene innebærer at;

- Det kan inngås utbyggingsavtaler etter hvert som byggeprosjektene er aktuelle. Rekkefølgetiltakene kan opparbeides etter hvert som tilstrekkelig finansiering ut fra en prioritert rekkefølge er på plass.

- «Gratispassasjerer» unngås fordi det vil være rekkefølgekrav igjen til senere utbyggingsprosjekt når et større antall delområder har rekkefølgekrav for de samme tiltakene.
- Størrelsen på utbyggerens bidrag vil være forholdsmessig like store i hele gjennomføringsperioden.

Bruk av formuleringen «opparbeidet eller sikret opparbeidet» er praktisert i en rekke kommuner. Vi vil imidlertid understreke at modellen etter kommunal- og regionaldepartementets syn krever at det i byggesøknadene gis dispensasjon dersom et rekkefølgetiltak ikke er fullfinansiert ved tidspunkt for byggesøknad. Det vises her til Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) tolkningsuttalelse datert 29.7.2014, vedrørende spørsmål om rekkefølgekrav må oppfylles **samtidig** som tiltaket kravet er rettet mot blir realisert.

### **Felles utbyggingsavtale**

Dersom kommunen er villig til å ta en økonomisk risiko og forskuttere kostnader for å få tidlig utvikling og bidra til å etablere et attraktivt område tidlig i en transformasjonsprosess, må kommunen sikre at det blir inngått en felles utbyggingsavtale med alle grunneiere/områder med utbyggingspotensiale. Avtalen skal omfatte det som er fellestiltak og som alle har rekkefølgekrav om.

Felles utbyggingsavtale ble brukt ved utvikling av Sande sentrum, jfr. referanseprosjektene. En noe forenklet versjon ble brukt ved utvikling av sentrumsområdet i Vestby. En slik modell gir utbyggerne forutsigbarhet og stimulerer til investeringslyst. For at kommunen ikke skal ta for stor risiko, er det viktig at den gjør gode anslag av kostnadene og har en realistisk vurdering av hvor stor utbygging som kan forventes i området. Hvor store kostnader kommunen får tidlig i slike prosesser, er avhengig av hvordan rekkefølgekravene er utformet.

#### 4.2.2. KOSTNADSANSLAG

Transformasjonsområder har som regel behov for relativt mye ny infrastruktur, og opparbeidelsen av disse tiltakene kan være kostbare. I tillegg vil opparbeidelse skje over tid fordi finansiering skaffes til veie etter hvert som byggeprosjektene realiseres, med mindre kommunen kan forskuttere tiltakene med grunnlag i inngåtte utbyggingsavtaler.

«Tegne og regne» vil si å skaffe oversikt over kostnadsbildet i planfasen . Kommunen må vurdere kostnadene på infrastruktur som ligger i planen og konsekvenser det har for utbyggingen dette skal belaste. Denne vurderingen må gå begge veier; kommunen må både vurdere realismen i prosjektene om infrastrukturen blir for dyr, evt. må økt utnyttelse tillates. En oversikt over

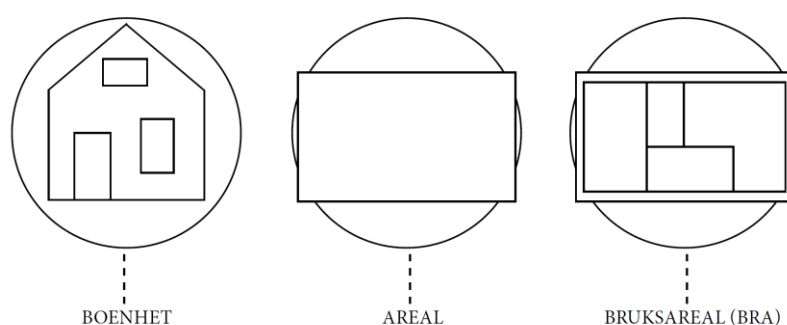
kostnadsbildet kan også gjøre at kommunen må redusere ambisjonene med hensyn til kvalitet og dimensjonering i infrastrukturen for å sikre gjennomføring.

Utgangspunktet for rekkefølgekravene er planfaglige vurderinger av hva området har behov for. Innenfor en faglig nødvendighetsvurdering kan det være alternative løsninger som slår ut ulikt kostnadmessig både når det gjelder gjennomføring og fordeling av kostnadene over tid og mellom utbyggere. Kostnadsanslagene kan derfor brukes aktivt ved utforming av rekkefølgebestemmelsene. Anslagene bidrar til å vurdere om rekkefølgebestemmelsene slår uventet eller urimelig ut og bør endres før planene vedtas. I planer der det er færre eller mindre kompliserte infrastrukturiltak, kan kostnadsanslagene ofte gjøres internt i kommunen ved bruk av erfaringstall. Ved mange og mer kompliserte tiltak vil det være hensiktsmessig å innhente eksterne kostnadsanslag utarbeidet av fagfolk. Det er viktig at det gjøres tilstrekkelige usikkerhetsavsetninger når kostnader kalkuleres så tidlig.

Kommunen må også gjøre en vurdering av hvilket kostnadsnivå (bidragsnivå) som utbyggingen kan tåle. Dersom ambisjonene blir høye, og dermed bidraget fra utbyggerne for høye, risikerer kommunen at utbyggingen stopper opp.

### **Alternative prinsipper for kostnadsfordeling**

Vilkåret om forholdsmessighet innebærer at prinsipp for kostnadsfordeling for kostnader som skal fordeles mellom utbyggerne må avklares. Forholdsmessig fordeling innebærer at utbygger skal yte et anleggsbidrag tilsvarende sin relative nytte av tiltaket. Ved områdeutvikling bør det gjøres en konkret vurdering av hvilken nytte de ulike delområdene har av det enkelte tiltaket. Ved beregning av bidraget kan det fordeles enten på; tomteareal, antall boenheter eller m<sup>2</sup> BRA



Figur 7. Eksempel på tre måter å fordele utbyggerbidrag: etter enhet, grunnflate eller bruksareal. Kilde: WSP.

Fordeling etter m<sup>2</sup> BRA er det mest brukte prinsippet for kostnadsfordeling. En slik fordeling vurderes å oppfylle kravet om en forholdsmessig fordeling mellom utbyggerne på en god måte da behov og nytte av rekkefølgetiltak vurderes å stå i samsvar med antall m<sup>2</sup> BRA som bygges ut.

I tillegg må det vurderes om det også skal skilles mellom ulike utbyggingsformål, for eksempel et skille mellom bolig og næring, dersom disse vurderes å ha ulikt behov og nytte av det enkelte rekkefølgetiltaket.

Ved lik fordeling, uavhengig av utbyggingsformål, beregnes utbyggers økonomiske bidrag ved at kostnadene ved det enkelte tiltak fordeles på det samlede utbyggingspotensialet til delområdene som har rekkefølgekrav om tiltaket. Dette gir da et anleggsbidrag pr. m<sup>2</sup> BRA pr. rekkefølgetiltak, som multipliseres med utbyggingspotensialet for det aktuelle delområdet.

### **Fordelingsgrunnlag**

Områdereguleringsplaner kan ha en gjennomføringshorisont på flere ti-år, og det er heller ikke sikkert at hele utbyggingspotensialet vil bli realisert i denne perioden. Dersom kostnadene blir fordelt på 100% av planens utbyggingspotensial, er det en stor risiko for at kommunene ikke vil få inngått utbyggingsavtaler som dekker alle kostnadene.

For å sikre finansiering til rekkefølgekravene er det derfor behov for et usikkerhetspåslag i form av et lavere fordelingsgrunnlag enn 100 % av områdereguleringsplanens utbyggingspotensial, for eksempel 70 %. Størrelsen på fordelingsgrunnlaget må fastsettes blant annet ut fra informasjon om utbyggingsplaner og lønnsomheten ved dagens virksomhet i forhold til planens potensiale.

### **Tidsperspektiv**

Inndrivning av bidrag til infrastruktur kan i noen tilfeller gå over lang tid. Dette kan ofte bety en risiko for kommunen, særlig hvis det blir usikkerhet rundt hvilke avtaler som gjelder. Det er viktig at kommunen sørger for klare og entydige avtaler og at de setter av administrative ressurser til å følge opp disse avtalene over tid.

#### 4.2.3. FINANSIERING

Det er viktig at kommunen tar stilling til hvordan finansieringen av infrastruktur i utviklingsområder skal sikres. Skal utbyggerne dekke alle kostnader selv, eller vil kommunen helt eller delvis bidra? Er det siste aktuelt er det stor sannsynlighet for at gjennomføringen av områdene går raskere, men som regel vil kommuneøkonomien sette begrensninger for hvor mye kommunene kan bidra med.

Kommunen bør gjøre en vurdering av om infrastrukturiltakene i planen er nødvendiggjort av behov innenfor planområdet, eller om det er tiltak som helt eller delvis er nødvendiggjort av behov utenfor planområdet. Kommunen kan ikke kreve at tiltak som skal dekke behov utenfor planområdet dekkes av utbyggerne innenfor planområdet. En reell vurdering av nødvendighet



kan også konkludere med at et veiltak f. eks. er 30% nødvendig for planområdet, mens 70 % av behovet er utenfor planområdet. Dette vil få tilsvarende betydning for kostnadsfordelingen.

Dersom det vedtas rekkefølgebestemmelser hvor kommunen ikke kan kreve dekning av kostnader fra utbyggerne innenfor planområdet, bør kommunen allerede i planprosessen gjøre vurderinger av om andre finansieringsmåter er aktuelle og innenfor hvilket tidsrom dette er realistisk. Vedtar kommunen rekkefølgekrav som ikke har en god finansieringsmodell, er det sannsynlig at tiltakene ikke blir bygget, eller at kun deler av tiltakene blir bygget. Det kan skape problemer for både gjennomføringen av selve infrastrukturiltakene, og for byggesaker i området som er tilknyttet tiltakene gjennom rekkefølgebestemmelser. Utfallet kan bli at utbyggere ikke får byggetillatelse til sine søknader, fordi rekkefølgekravene ikke er oppfylt. Dette kan også medføre uønskede dispensasjonssøknader der utbygger får bygge et prosjekt uten at nødvendig infrastruktur er sikret gjennomført, evt. en omreguleringsprosess som setter gjennomføringen i området på vent.

### 4.3. Fase 3: Gjennomføring av byggeprosjekt/tiltak

Kommunene må ha en holdning til hvordan de skal organisere seg for å sikre god gjennomføring av transformasjonsprosjekter. En god del transformasjons- og fortettingsprosjekter avhenger av et samarbeid mellom flere aktører, både private, kommunale og andre offentlige myndigheter som f.eks. Statens vegvesen. Kommunene bør også ha avklart hva slags holdning de har til utbyggingsavtaler og momsavtaler.

#### 4.3.1. UTBYGGINGSAVTALER

Utbyggingsavtaler er et viktig redskap i realiseringen av reguleringsplaner, særlig i kompliserte transformasjonsområder. Ved riktig bruk av verktøyet kan utbyggingsavtaler bidra til en balansert fordeling av byrdene ved gjennomføring av rekkefølgetiltak i planen. Utbyggingsavtaler er omhandlet i plan- og bygningslovens kapittel 17. Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter loven, og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan.

Utbyggingsavtaler regulerer altså gjennomføring av reguleringsplaner og sier hvem og hvordan, samt angir en økonomisk fordeling av kostnadene til f.eks. infrastruktur. De sentrale elementene i avtaleforhandlingene og utbyggingsavtalen vil være;

- Om det skal inngås en felles utbyggingsavtale med utbyggere med felles rekkefølgekrav, eller om det skal inngås avtaler enkeltvis.

- Hvilken offentlig grønn og teknisk infrastruktur avtalen skal omfatte. Utgangspunktet her er planens rekkefølgebestemmelser. Det kan også inngås avtale om gjennomføring av tiltak som det ikke er stilt rekkefølgekrav om, men da innenfor rammene om nødvendighet og forholdsmessighet.
- Hva tiltakene vurderes å koste, med grunnlag i kostnadsanslag.
- Hvordan kostnadene skal fordeles mellom utbyggere og mellom utbygger og det offentlige
- Hvem tar byggherreansvar?
- Hvilke anlegg kommunen skal overta for drift og vedlikehold.
- Behov for grunnerverv fra utbygger til infrastruktur omfattet av avtalen.
- Krav om sikkerhetsstillelse for anleggsbidraget (pant eller bankgaranti).

Med (felles) offentlig grønn og teknisk infrastruktur menes vei- og trafikkanlegg, gang- og sykkelveger, lekeplasser, friområder og grønnstruktur, parker og torg eller annen teknisk infrastruktur (vann, avløp mm).

Utbyggingsavtaler
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prosess: forutsigbarhetsvedtak, høring, kunngjøring</li> <li>• Byggesak utløser forhandlinger</li> <li>• Utbyggingsavtale med eller uten realytelse? Dersom med realytelse; lage realiseringsavtale i tillegg.</li> <li>• Avtale med eller uten grunnerverv? Fratrukk for evt. grunnerverv i anleggsbidraget?</li> <li>• Utbyggingsavtale eller anleggsbidragsavtale (momsavtale)?</li> </ul>

### **Nytten av utbyggingsavtale**

Mange større fortettings og transformasjonsområder er komplekse og inneholder planer om større tiltak som det vil være krevende for den enkelte å bekoste alene. Det vil være behov for at kommunen tar et ansvar som koordinator og pådriver for å få på plass nødvendige samarbeid og avtaler. Nyttene av utbyggingsavtaler er at den:

- Sikrer at utbygging gjennomføres i samsvar med vedtatt arealplan, binder kommunen som part og skaper dermed forutsigbarhet.
- Fordeler ansvar og kostnader i gjennomføringen. Derfor også nyttig verktøy selv om kommunen ikke kan ta byggherreansvaret for å bygge ut offentlig infrastruktur.
- Er en enklere måte for kommunen og utbyggere/grunneiere å administrere gjennomføringen av arealplaner på enn andre virkemidler i PBL (for eksempel refusjon).

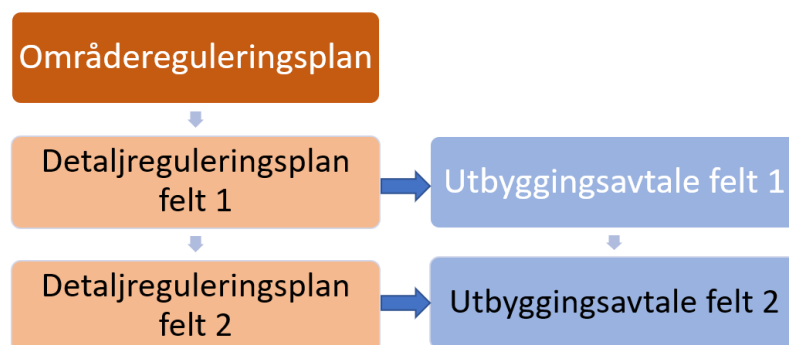
- Kan være nyttig i områder med flere private og offentlige parter for å rydde i ansvarsforhold ved gjennomføring.

**En fremforhandlet utbyggingsavtale for et utviklingsområde er et verdipapir for grunneierne. Det gir grunneierne forutsigbarhet når det gjelder kostnader og reduserer risiko ved gjennomføring.**

### Felles utbyggingsavtale eller bilaterale avtaler

I de aller fleste fortettings- og transformasjonsområder der det skal skje store endringer blir det utarbeidet en områdereguleringsplan for området. Da vil det som regel være krav om å utarbeide detaljregulering før utbygging av feltene innenfor områdereguleringsplanen.

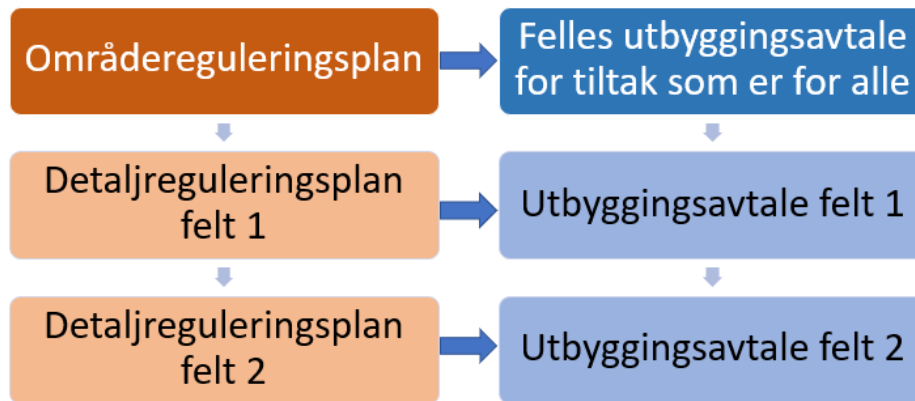
En modell for utbyggingsavtaler er å utforme rekkefølgekrav i områdereguleringsplanen som følges opp i utbyggingsavtaler som følger detaljreguleringsplanene for hvert felt. For å sikre gjennomføring av tiltak må rekkefølgekravene for felles- og hovedanlegg tas med i alle detaljreguleringsplanene. Fordelen med denne modellen er at den sikrer at alle feltene bidrar, men det vil kreve nøye oppfølging av kommunen. Det vil være viktig å legge tiltak igjen til utbyggere som kommer etter for å unngå gratispassasjerer.



*Figur 8. Skjematisk framstilling av en modell for utbyggingsavtaler der bidragene til fellestiltak fordeles mellom ulike delområder og hjemles som rekkefølgekrav i detaljreguleringen for hvert delområde. Kile : WSP.*

En annen modell for utbyggingsavtaler, som er godt tilpasset større transformasjonsområder, er å forhandle frem en felles utbyggingsavtale for hoved- og fellesanlegg som er for alle. Denne avtalen følger opp rekkefølgekrav i områdereguleringsplanen. Så vil detaljreguleringsplanene få

rekkefølgekrav som gjelder internanlegg for det enkelte området og forhandler egen utbyggingsavtale som bygger på denne.

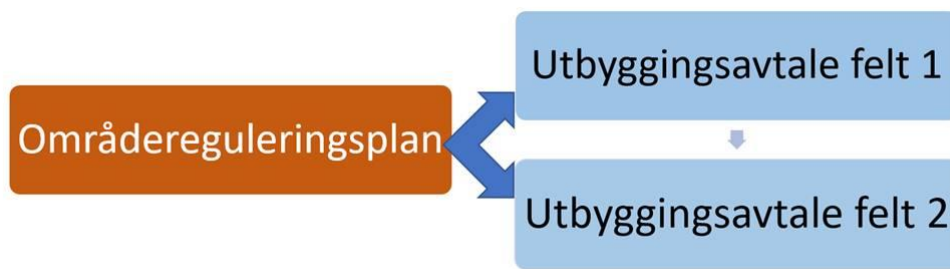


Figur 9. Skjematisk framstilling av en modell med felles avtale for fellestiltak for hele området, og delavtaler for delfelt. Kilde: WSP.

Fordelen med denne modellen er at felles infrastruktur blir løftet frem og sannsynligvis gjennomført tidlig i prosjektet, men kommunen må antagelig forskuttere kostnadene og det gir en høyere risiko. Det blir dermed svært viktig å gjøre grundige kostnadsanslag og ha tilstrekkelig avsetninger for usikkerheten. Et eksempel på denne modellen er områdemodell for Sande, som er beskrevet nedenfor.

En tredje modell er aktuell når områdereguleringsplanen er såpass detaljert at den ikke har krav om detaljregulering, det vil si at utbyggere kan gå i gang med byggesøknaden med hjemmel i områdereguleringen. Da kan kommunen fremforhandle utbyggingsavtale for delfelt eller enkelteiendommer innenfor området etter hvert som de er klare for utbygging.

Fordelen er at prosessen blir kortere når utbyggerne slipper å lage detaljregulering. Ulempen er at byggeprosjektene kommer stykkevis og delt og det kan bli vanskelig å få en helhetlig utbygging der tiltak kommer i riktig rekkefølge. Denne modellen tvinger også områdereguleringsplanen til å være mer detaljert enn nødvendig. Dette gir en større risiko for at områdereguleringen ikke fanger opp nødvendig rom for endringer og det kan bli mange dispensasjoner. Hvis det haster med å komme i gang med et utbyggingsprosjekt for et delfelt innenfor områdereguleringsplanen er det en bedre løsning å gjennomføre en parallell prosess der detaljreguleringen for delfeltet går parallelt med arbeidet med områdereguleringsplanen.



Figur 10. Skjematisk framstilling av en modell der utbygging skjer med direkte hjemmel i områdereguleringsplanen og det blir delavtaler for hvert felt etterhvert som de skal bygges ut. Kilde: WSP.

### **Områdemodell Sande som eksempel**

I dette eksemplet tok kommunen initiativet til et samarbeid der alle grunneierne som har utbyggingsrett etter vedtatt områdereguleringsplan deltok. Det ble vurdert behov/nytte av alle felles infrastrukturtiltak for de enkelte delområder der flest stjerner har høyest behov/nytte, jfr. tabellen nedenfor.

Delområde	Skredsikring av Sandeelva	Vegsystem Klokkerjordet (1)	Miljøgate	Grønnstruktur og offentlige rom (2)	Tiltak sentrum-runde inkl gangbroer	Ledningsnett Klokkerjordet	P-hus
Sande nord	***	*	*	***	***	-	*
Sande kirke	***	*	*	***	***	-	***
Handelssentrum	***	**	***	***	***	-	***
Sande vest	**	-	*	**	**	-	*
Sande sør	***	*	**	***	***	-	*
Sande øst	***	***	***	***	***	***	*

Figur 11. Eksempel fra Sande – forholdet mellom ulike typer fellestiltak og tiltakenes relevans for utviklingen av ulike delområder. Kilde: WSP.

Kostnad pr. delområde pr. tiltak ble beregnet ut fra forventet utbyggingsvolum i hvert område. Infrastrukturbidraget skal betales pr. m<sup>2</sup> BRA som tillates bygget. Kravet er knyttet til igangsettingstillatelse og er beregnet ut fra nødvendighet og forholdsmessighet. Bidraget justeres etter byggekostnadsindeks frem til betalingstidspunktet.

### **Forutsigbarhetsvedtak**

I henhold til plan- og bygningsloven § 17-2, må utbyggingsavtaler ha grunnlag i et forutsigbarhetsvedtak, som skal angi hvilke tilfeller utbyggingsavtaler er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør forventninger til avtalen. Mange kommuner har generelle

forutsigbarhetsvedtak, for eksempel at det forutsettes at utbyggerne skal bære alle kostnader ved ny infrastruktur. Dette gjelder da hele kommunen. Forutsigbarhetsvedtak kan vedtas i egen sak, men det er også vanlig at forutsigbarhetsvedtaket vedtas som bestemmelser til kommuneplanens arealdel i forbindelse med vedtak av kommuneplanen.

Dersom forutsigbarhetsvedtakene oppdateres jevnlig basert på kommunens erfaringer, og eventuelt at det også vedtas egne forutsigbarhetsvedtak for et planområde, har man bedre forutsetninger for å være mer konkret, for eksempel om kommunens bidrag i avtalene. Utbyggerne får da en større forutsigbarhet i samsvar med det som er intensjonen med bestemmelsen.

Utbyggingsavtaler sikrer finansiering og reduserer kommunens risiko.

### **Generelt om avtaleforhandlingene**

Det er frivillig for utbygger å inngå utbyggingsavtaler, i den forstand at det ikke kan gis avslag på søknad om byggetillatelse på grunn av manglende utbyggingsavtale. Det kan imidlertid gis avslag for manglende oppfyllelse av rekkefølgetiltak. Utbyggingsavtaler kan heller ikke påklages, jf pbl § 17-5. I forhold til oppfyllelse av rekkefølgekrav er alternativet for utbygger da enten å opparbeide rekkefølgetiltakene selv eller inngå private samarbeidsavtaler med øvrige utbyggere om gjennomføring.

På den annen side er kommunens kompetanse til å inngå utbyggingsavtaler knyttet til kommunes planmyndighet etter plan- og bygningsloven, jf § 17-1, og krav til innhold i § 17-3 og regler for saksbehandling i § 17-4 er klare offentligrettslige regler. Utbyggingsavtaler er følgelig en hybrid mellom et forvaltningsvedtak og en avtale, med en klar overvekt av offentligrettslige element. Avtalens offentligrettslige side innebærer at generelle forvaltningsrettslige prinsipp gjelder, som krav om likebehandling, saklighet og forholdsmessighet.

Samtidig innebærer en invitasjon til avtaleforhandlinger at utbyggere har forventninger til kommunens handlingsrom. Siden utgangspunktet for forhandlingene er vedtatte rekkefølgebestemmelser, er det imidlertid ikke nevneverdig grunnlag for å forhandle om hvilke tiltak avtalen skal omfatte. Dersom kommunen også har vedtatt et forutsigbarhetsvedtak om at utbyggingsområdene selv skal bære kostnadene ved ny infrastruktur som er nødvendig for utbyggingen, er det også lite handlingsrom for å forhandle om kommunens bidrag i avtalen. Det anbefales derfor at kommunene ved oppstart av avtaleforhandlinger for en reguleringsplan bruker tid til generell informasjon til utbyggere om utbyggingsavtaler, konkrete premiss og hva som vil bli

det sentrale tema i de videre forhandlinger. Slik informasjon kan for eksempel gis i et felles «oppstartsmøte» med aktuelle utbyggere.

Selv om mye er bundet opp, vil generell kunnskap og kompetanse om forhandlinger og forhandlingsteknikk være nyttig for avtaleprosessene. Utbyggerne er naturlig nok opptatt av at deres økonomiske bidrag i utbyggingsavtalen er så lavt som mulig, og i tillegg er det viktig med forutsigbarhet og at eget byggeprosjekt kan gjennomføres uavhengig av andres prosjekt. Erfaringen er imidlertid at det kan reageres spesielt sterkt på element som oppfattes som urimelige og urettferdige, selv om det kan ha liten økonomisk betydning. Kommunens evne til å strekke seg for å finne løsninger blir avgjørende for å komme i mål med forhandlingene.

### **Nærmere om sentrale tema i avtaleforhandlingene - Nødvendighet og forholdsmessighet**

Et at de sentrale temaene i avtaleforhandlingene er størrelsen på utbyggerens økonomiske bidrag. Utgangspunktet her er pbl § 17-3, 3. ledd som har følgende ordlyd;

*«Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen».* Dette kan oppsummeres til krav om nødvendighet og forholdsmessighet. Vurderingene av vilkårene vil i mange tilfeller være overlappende, fordi det vil være situasjoner med grader av nødvendighet som da blir tilsvarende vurdering som forholdsmessighet.

Forenklet sagt handler nødvendigheten om type rekkefølgetiltak i forhold til det som kan bygges ut, for eksempel behov for veg, fortau og offentlig torg. Forholdsmessighet handler om størrelsen på utbyggerens økonomiske bidrag i forhold til størrelsen på utbyggingen og det behovet som utbyggingen utløser. Kravet om forholdsmessighet gjelder både fordeling av kostnadene mellom utbyggerne og fordeling mellom utbyggerne og det offentlige.

Antall rekkefølgetiltak, omfang og krav til kvalitet kan vurderes som uforholdsmessig omfattende av utbyggerne, og kommunen må da begrunne den skjønsmessige forholdsmessighetsvurderingen. De planfaglige vurderingene er da sentrale. I de aller fleste situasjoner vil tiltak vurdert som nødvendige for planområdets interne behov også være forholdsmessige. Men det kan tenkes situasjoner der det ikke kan inngås utbyggingsavtaler innenfor rammen om forholdsmessighet. Planen er da ikke gjennomførbar med mindre kommunen finner rom for å bevilge en tilstrekkelig andel av kostnadene.

En vanlig situasjon er imidlertid at det er vedtatt rekkefølgekrav om tiltak som helt eller delvis er knyttet til behov utenfor planområdet. Dette vil som regel være veiltak, som for eksempel utvidelse av kapasitet på gjennomkjøringsveier, etablering av rundkjøringer og gjennomgående sykkelruter. Det kan også være fellesområder som lekeparker, torv osv. I avtaleforhandlingene må det da avklares hvor stor andel som kan knyttes til utbyggingsområdet, og hvordan den offentlige andelen skal finansieres.

#### 4.3.2. BYGGHERREANSVAR

Et av elementene i utbyggingsavtalen er om det er kommunen eller utbygger som skal opparbeide alle eller noen av infrastrukturtiltakene som avtalen omfatter. I transformasjonsområder med mye og/eller komplisert infrastruktur bør kommunen som hovedregel ta byggherreansvar. Dette er mest hensiktsmessig både fordi det bidrar til å sikre kvaliteten på tiltakene og fordi opparbeiding kan kreve mye koordinering som kommunen har større forutsetninger for å håndtere enn private utbyggere.

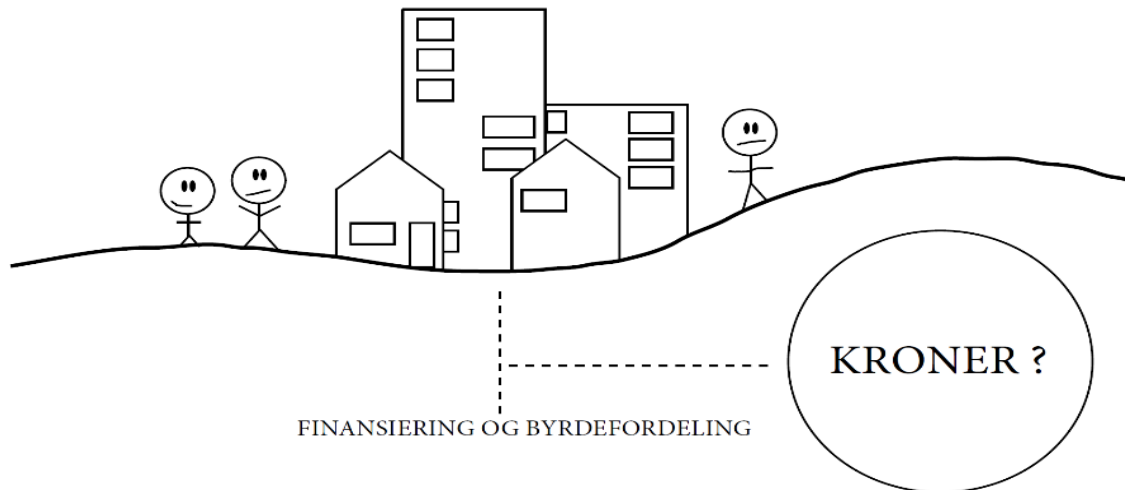
Kommunalt byggherreansvar innebærer at kommunen tar økonomisk risiko for at faktiske kostnader samsvarer med kostnadsanslaget som utbyggingsavtalen bygger på. Dersom kommunen forskutterer er det også en økonomisk risiko når det gjelder å få innbetalt avtalte anleggsbidrag fordi det kan være usikkert når byggeprosjektene kommer og hva som blir det faktiske utbyggingsvolumet. Risikoen kan imidlertid reduseres ved at kommunen sikrer god kvalitet på kostnadsanslagene, inkludert tilstrekkelig stort usikkerhetspåslag både når det gjelder kostnader og fordelingsgrunnlag.

Det er viktig at gjennomføringen av infrastrukturen finner en praktisk løsning. Hvis arbeidet ikke koordineres og det ikke ligger gode avtaler og langsiktige planer for gjennomføringen til grunn kan det fort ende opp med at enkelte tiltak kommer på feil tidspunkt og må bygge to ganger. Med formuleringen «sikret gjennomført» i rekkefølgekravene har kommunen mulighet til å planlegge gjennomføringen på best mulig måte gjennom avtaler, slik at tiltakene blir gjennomført når det er mest fornuftig.

Ved å påta seg byggherreansvaret inntar kommunen en aktiv rolle i sin gjennomføringsstrategi. Det er i tillegg rimelig at kommunen påtar seg den økonomiske risikoen som byggherreansvar innebærer, jf. forholdsmessighetsvurderingen som skal gjøres. De fleste private aktører har ikke mulighet for å påta seg dette ansvaret, men er det utbyggere som har mulighet til å påta seg et helhetlig ansvar, så kan det være hensiktsmessig at denne opparbeider alle eller et større omfang av infrastrukturtiltakene. Dette vil være mest aktuelt for større firma og/eller firma som eier en større andel av utbyggingsområdet. Et eksempel på dette er utbyggingen av Tangen i Kristiansand (jfr. referanseprosjekter). For infrastrukturtiltak av et visst økonomisk omfang bør



slike avtaler inngås etter anleggsbidragsmodellen. Utbyggerne vil da slippe kostnadene ved merverdiavgift.



En situasjon som er blitt mer aktuell i det siste er at kommunen tar ansvar for de store tiltakene (fellestiltakene), mens utbygger opparbeider mindre tiltak med grensesnitt til eget prosjekt som en realytelse i tillegg til kontantbidrag til fellestiltakene. I en slik situasjon er utbygger byggherre og må betale kostnadene ved merverdiavgift, men for mindre tiltak kan dette likevel være mest økonomisk gunstig. Denne form for privat byggherreansvar vil normalt ikke være en offentlig anskaffelse så lenge avtalen er innenfor plan- og bygningslovens rammer, jf. KOFA-sak 2013/35.

Dersom det avtales realytelser der utbygger tar byggherreansvar, må det som tillegg til utbyggingsavtalen inngås en **realiseringsavtale**. Realiseringsavtalen omhandler blant annet tekniske og kvalitative krav til opparbeidelsen, kommunens rett til oppfølging i anleggsfasen, krav til sluttdokumentasjon og andre vilkår for overtakelse.

#### 4.3.3. FORSKUTTERING

Forskuttering vil si at kommunen betaler og opparbeider infrastruktur som er finansiert ved inngåtte utbyggingsavtaler, der igangsetting og dermed forfall og innbetaling av anleggsbidrag ligger et stykke fram i tid. Forskuttering er et virkemiddel som kan fungere som olje i maskineriet ved gjennomføring av arealplaner, fordi en raskere etablering av ny infrastruktur er med på å gjøre området mer attraktivt og nye beboere «spares» for noe av støyen og byggeaktivitet som fortetting medfører over tid. Jo flere parter og i større omfang man inngår utbyggingsavtaler med i tidlig fase, eventuelt i form av en felles utbyggingsavtale, jo flere tiltak kan etableres tidlig i form av forskuttering.

Et sentralt premiss for at forskuttering kan være aktuelt, er at det er inngått utbyggingsavtaler som fullfinansierer tiltaket/tiltakene. Rekkefølgekravene vil da være oppfylt når tiltakene er opparbeidet, og man kan ikke forvente at utbyggere vil inngå utbyggingsavtaler om anleggsbidrag til rekkefølgekrav som er oppfylt.

Kommunen må alltid vurdere økonomisk risiko ved å forskuttere. Siden utbygger vil ha krav på igangsettingstillatelse når rekkefølgekravet er oppfylt, bør utbyggingsavtalen sikre betalingsforpliktelsen i form av pant eller bankgaranti, noe som er vanlige avtalevilkår enten forskuttering er aktuelt eller ikke. Kommunen tar også «bygherrisikoen», slik den uansett har ved bygging av infrastrukturtiltak. Det vil si at kommunen har risikoen dersom et tiltak viser seg å koste mer enn kostnadsanslagene skulle tilsi. Kommunen kan imidlertid legge inn bestemmelse om partene skal ha en avregning av faktiske kostnader og budsjetterte og hvordan eventuelle gap skal fordeles mellom partene. En slik bestemmelse bør ha en kort tidsfrist for når avregningen skal skje. Ligger fristene langt frem i tid, viser erfaringer at det blir svært krevende å foreta avregningene. Det er da et bedre alternativ at kommunen tar bygherrisikoen på seg, uten en slik bestemmelse.

Ut over dette er vil det også være en viss usikkerhet knyttet til tidspunkt for innbetaling, ved at byggeprosjekt og dermed forfall og innbetaling kan komme senere enn antatt da utbyggingsavtalene ble inngått. Denne usikkerheten er viktigere å vurdere jo større beløp som er aktuelt å forskuttere og jo kortere utbyggerne er kommet i sin planlegging når utbyggingsavtale inngås.

#### 4.3.4. MOMSAVTALER

En måte å redusere utbyggenes kostnader ved opparbeidelse av rekkefølgetiltak er å tilpasse seg regelverket om merverdiavgift. Det er utviklet to avtalemodeller som kan sikre dette;

- Anleggsbidragsmodellen - innebærer at utbygger betaler kostnadene fratrukket merverdiavgift
- Justeringsmodellen - innebærer at utbygger betaler merverdiavgift men får tilbakebetalt merverdiavgift.

Anleggsbidragsmodellen er en type utbyggingsavtale, jfr. definisjonen av utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven kapittel 17, mens justeringsavtalen er en ren momsavtale etter merverdiavgiftsreglene.

#### **Anleggsbidragsavtalen:**

Kommunene har som byggherre en mer økonomisk gunstig posisjon etter regelverket om merverdiavgift enn private utbyggere. Avtaler etter anleggsbidragsmodellen er aktuelt der

kommunen av ressursmessige grunner ikke kan påta seg byggherreansvar fullt ut, men samtidig ønsker at utbygger som bekoster offentlig infrastruktur skal få dra nytte av kommunens gunstige økonomiske situasjon.

I anleggsbidragsmodellen inngås det en utbyggingsavtale etter pbl. kapittel 17, med kommunen som byggherre for infrastruktur omfattet av avtalen. Samtidig avtales det at utbygger skal stå for det meste av den praktiske jobben på vegne av kommunen.

Skattedirektoratet har i en bindende forhåndsuttalelse av 5. august 2005 (BKU33/05) konkludert med at det ikke er grunnlag for å karakterisere denne typen avtaler som illojale mot avgiftssystemet. Denne uttalelsen er knyttet til investeringer der kommunen har fradragsrett for inngående merverdiavgift, men det må kunne legges til grunn at tilsvarende gjelder for kompensasjon etter kompensasjonsloven.

For at avtalene skal være innenfor rammene i merverdiavgiftsregelverket, er det viktig at avtalene inngås og gjennomføres med kommunen som reell byggherre. Dette innebærer at:

- Avtale med entreprenør må skje etter reglene om offentlige anskaffelser
- Kommunen er avtalepart med entreprenør
- Fakturaer sendes til kommunen
- Kommunen har byggherreansvar etter byggherreforskriften.

Der er varianter av hvor mye kommunene gjør og kontrollerer selv, og hvor mye som overlates utbyggerne. Kommunene må være påpasselig med å inngå avtalene med firma som har både ressurser og kompetanse til at avtalene gjennomføres i samsvar med ovennevnte. Kommunene må også være påpasselige med å være på riktig side av lovverket i forhold til kravet om å være reell byggherre.

Anleggsbidragsavtaler kan være ressurskrevende avtaler for kommunene å følge opp. Kommunene påtar seg en viss risiko ved inngåelse av disse avtalene. Risikoen er knyttet til alle elementene og fagområdene i avtalen, og til faktisk gjennomføring av de fysiske tiltakene. Om det skulle bli overskridelser kan en inngå ren avtale om avregning (se ovenfor), eventuelt ha en avtale om at utbygger betaler alt. I tillegg kommer prosessrisiko. Med det menes om det blir mye diskusjon om kvalitet, eksempelvis i materialbruken, overtakelse eller annet.

### **Justeringsavtalen:**

Justeringsavtaler kan inngås uavhengig av, eller i kombinasjon med, utbyggingsavtaler. Et eksempel er der det er en utbyggingsavtale med kontantbidrag hvor det er forutsatt at kommunen skal være byggherre for infrastrukturen («vanlig» utbyggingsavtale), men hvor det også avtales at

utbygger skal bygge ett eller flere tiltak. For eksempel kan det være hensiktsmessig at utbygger bygger fortau rundt sin eiendom i forbindelse med sitt byggeprosjekt, i tillegg til deler av en tilgrensende allmenning, mens kommunen bygger øvrig infrastruktur innenfor planen.

I justeringsavtalene er *utbygger* byggherre på alle måter. Når utbygger i eksempelet over er byggherre for fortauet og deler av allmenningen, må vedkommende betale moms på utførelse av tiltakene. Dersom utbygger inngår justeringsavtale med kommunen, kan imidlertid utbygger på nærmere vilkår få tilbakebetalt momsen fra kommunen, jfr. bl.a. merverdiavgiftsloven § 9-1, 2. ledd, bokstav b).

Ved inngåelse av justeringsavtale må utbygger overdra de aktuelle infrastrukturiltakene til kommunen. Etter avtalen og gjennom lovverket, har kommunen som eier av tiltakene krav på tilbakebetaling av momsen fra staten. Av mva-forskriften §§ 9-3-2 samt 9-3-4 fremgår det at mottakerne av en justeringsrett/forpliktelse kan være en kompensasjonsberettiget kommune. I justeringsavtalen forplikter kommunen seg til å betale momsen tilbake til utbygger, med eventuelt fratrukk for kommunale administrasjonskostnader.

Kommunen får som et utgangspunkt tilbake 1/10 av momsen fra staten hvert år i 10 år, jfr. mval. § 9-4, 2. ledd. Kommunen må ta stilling til om den betaler tilbake all momsen til utbygger med en gang, eller om den tilbakebetaler til utbygger over 10 år. Det tryggeste for kommunen er å betale momsen tilbake til utbygger etter hvert som kommunen selv får tilbake momsen fra staten, det vil si over 10-års perioden. Ved overdragelse av tiltakene fra utbygger til kommunen, bør kommunen avholde en formell overtakelse med utbygger. Kommunen bør der påse at tiltakene er utført i samsvar med offentlige krav og uten mangler.

### **I hvilke tilfeller egner de ulike avtalemodellene seg?**

Etter vår vurdering er momsavtaler et svært interessant og viktig virkemiddel. Det er særlig egnet der kommunen vil stimulere til investeringer og hvor den økonomiske situasjonen er så krevende at momsavtaler kan være avgjørende for om et område kan bygges. Kommunen bør først vurdere hvorvidt bruk av momsavtaler vil bidra til å skape investeringslyst og holde utviklingskostnadene nede.

Særlig anleggsbidragsmodellen medfører en viss økonomisk risiko for kommunen. Erfaring tilsier at anleggsbidragsmodellen egner seg best der man har en profesjonell utbygger. Generelt bør ikke omfanget av rekkefølgetiltak/infrastrukturiltak være for omfattende eller vanskelige å håndtere.

Dersom en kommune ønsker å gi utbyggere momsfristak i for eksempel større transformasjonsområder, anbefales kommunene å inngå alminnelige utbyggingsavtaler med kontantbidrag, hvor kommunen reelt og praktisk er byggherre. Dette kan også kombineres med justeringsavtaler, dersom det i tillegg avtales at utbygger skal bygge ett eller få infrastrukturtiltak.

### **Prinsipielle avklaringer internt i kommunene**

Det er frivillig for kommuner om de vil tilby utbyggere momsavtaler eller ikke. Noen kommuner tilbyr ingen av avtalene, mens noen tilbyr en av dem eller begge. Et argument for at kommuner bør tilby momsavtaler er at dette kan bidra til vekst og raskere utvikling i kommunene. Det kan også bidra til et bedre forhandlingsklima mellom kommuner og utbyggere. Det er viktig at kommunene har riktig kompetanse og ressurser før de tilbyr disse avtalemodellene. Det finnes ikke situasjoner der avtaler ikke bør inngås eller potensielle ulemper for kommunene ved å inngå momsavtaler, men forhandlinger av avtaler krever at kommunen setter av ressurser og har kompetanse på det.

Det er praksis for at kommunene krever administrasjonskostnader dekket. Størrelsen på administrasjonskostnadene varierer mye fra kommune til kommune, og kan bestå i en prosentsats eller en fastsum. Kostnadene bør gjenspeile kommunens ressursbruk og risiko i forbindelse med avtaleinngåelse- og oppfølging. På denne måten bidrar momsavtalene til god økonomi og gjennomføringskraft i fortetnings- og transformasjonsområdene.

#### 4.3.5. GRUNNERVERV – FORHANDLING OG EKSPROPRIASJON

Utvidelse av eksisterende infrastruktur og bygging av ny infrastruktur utløser ofte behov for mer areal. Arealene tilhører gjerne private eiendommer i området. Dette gjør at grunnervvsprosesser raskt får en framtreddende rolle ved gjennomføring av arealplaner. Grunnervvsprosesser er ofte kompliserte og tidkrevende. Det er derfor viktig å gjøre riktige vurderinger til rett tid. Allerede i planprosessen bør kommunen gjøre følgende avklaringer:

- Hva innebærer planforslaget av behov for grunnervv?
- Er det erverv som er spesielt omfattende eller komplisert?
- Hvor mye vil grunnervvene koste? Det bør gjøres grove overslag med god usikkerhetsmargin.
- Finnes det alternative plasseringer av tiltakene slik at erverv ikke er nødvendig, eller som medfører reduksjon i arealbehovet? Dette gjelder særlig ved kostbare og kompliserte erverv.
- Er det hensiktsmessig med makeskifter?
- Skal kommunen ta initiativ/ha en koordinerende rolle?

- Har kommunen egen erfaring med grunnervvervsprosesser, eller bør man vurdere ekstern bistand?

Det er alltid ønskelig å oppnå enighet om grunnervverv gjennom forhandlinger med grunneier. Det er vår erfaring at slike avtaler oppnås i majoriteten av tilfellene.

Dersom det ikke kan oppnås enighet, må kommunen bruke andre virkemidler for å få tilgang til arealene. For å unngå at forhandlingene drar ut i tid, og fører til utsatt gjennomføring av infrastrukturiltak i den andre enden, bør kommunen ha et bevisst forhold til når forhandlinger skal avsluttes og andre prosesser skal settes i gang. Ekspropriasjon er et godt virkemiddel dersom forhandlingene ikke gir ønskede resultater. At en kommune er villig til å ekspropriere grunn ved behov, har flere positive konsekvenser. Det ene er at kommunen kan sikre seg grunn slik at den får gjennomført nødvendig infrastruktur til riktig tid og til en riktig pris. Det er også slik at det er lettere å få minnelige avtaler med grunneiere, dersom kommunen er villig til å ekspropriere hvis forhandlingene ikke lykkes.

Hvis kommunen ikke er villig til å bruke ekspropriasjon, kan grunneierne presse kommunen når det gjelder tid og pris i forhandlingene. Dette har flere konsekvenser. For det første vil det virke drivende på eiendomsprisene i området, som igjen raskt vil føre til at anleggsbidragene/kostnadene utbyggerne skal dekke innenfor området, går opp. Årsaken er at grunnervvervspriser er ett av kostnadselementene i utbyggingsavtalene. For det andre vil det være nesten umulig for kommunen å planlegge gjennomføringen av infrastrukturiltak. Det skal ikke mer enn én grunneier til som ikke vil inngå avtale, før et helt tiltak må legges på is. Dersom det er byggeområder som er tilknyttet dette infrastrukturiltaket gjennom rekkefølgekrav, kan det bety at disse byggeområdene ikke kan realiseres.

Kommunens hjemmel for ekspropriasjon er pbl. § 16-2. Det er viktig å merke seg at adgangen til å ekspropriere bortfaller 10 år etter at planen er kunngjort, jfr. bestemmelsens 1. ledd. Dette gjelder selv om den har en vedtatt reguleringsplan som i seg selv har lenger varighet. En annen ekspropriasjonshjemmel er veglovas § 50, som typisk brukes av Statens vegvesen.

#### 4.3.6. REFUSJON JFR. REGLENE I PBL

Utgiftene til offentlig veg eller godkjent offentlig hovedledning for vann- og avløpsvann mm, kan kreves refundert etter plan- og bygningslovens §§ 18-3 til 18-12; refusjon. Refusjon kan beskrives som en måte å sikre finansieringen av fellesanlegg på ved at utbyggingen fordeles på ubebygde areal som blir byggeklart etter § 18-1 og § 18-2. Refusjonsbestemmelsene har dermed to formål. Den skal sikre finansieringen av fellesanlegg ved utbyggingstiltaket, og at utgiftene fordeles rettferdig på de som vil ha nytte av tiltaket.

Loven beskriver tydelig hvilke tiltak som det kan kreves refusjon for (hovedsak vei, vann og avløpsanlegg), og på hvilken måte beløpene skal fordeles. Bestemmelsen skiller ikke mellom offentlige og private tiltakshavere, men for private er det et vilkår at tiltaket kan pålegges av det offentlig i medhold av § 18-1. Loven angir også hvordan refusjonskravet skal beregnes og fordeles, men vi går ikke nærmere inn på dette her.

Saksgangen i en refusjonssak er komplisert. Den blir regulert gjennom bestemmelsene som inneholder mange kriterier for hvordan den skal gjennomføres. Det skal treffes vedtak og gis frister for uttalelse. Refusjonssaker er tid- og ressurskrevende og det anbefales at utbyggere prøver å få til frivillige avtaler med berørte grunneiere før de går veien om refusjon.

#### 4.3.7. JORDSKIFTE I URBANE STRØK

Begrepet «urbant jordskifte» blir brukt om jordskifterettens kompetanse etter jordskifteloven § 3-30, som har følgende ordlyd;

*«Jordskifteretten kan fordele planskapt netto verdiauke mellom eigedommar som er omfatta av ein reguleringsplan.»*

Bakgrunnen for at virkemiddelet kalles for «urbant jordskifte» er at bestemmelsen fram til 1.1.2016 bare gjaldt i tettbygd strøk, men alle lovens virkemidler gjelder nå for hele landet med mindre annet er bestemt.

Bruk av §§ 3-30-3-32 kan gjøres i kombinasjon med andre virkemidler etter jordskifteloven, men verdsettings- og fordelingsspørsmålene som er aktuelle er annerledes enn i andre jordskiftesaker og denne sakstypen er derfor trukket ut som en egen del i lovens Kap V. Jordskiftelovens regler om fordeling av planskapt netto verdiøkning kan være et virkemiddel for gjennomføring av planer. Det er kun aktuelt i situasjoner der planfaglige vurderinger tilsier regulering av formålsgrenser med så stort avvik fra gjeldende eiendomsgrenser at planen ikke lar seg gjennomføre uten en omforming av eiendomsforholdene. Det kan også være aktuelt der det ikke er mulig med samarbeid mellom grunneierne.

#### **Sentrale vilkår for gjennomføring av prosess for jordskifteretten:**

- Kommunen må ha vedtatt bestemmelse i område- eller detaljreguleringsplan om fordeling av planskapt verdier, jf. plan- og bygningsloven § 12-7, nr. 13. Bestemmelsen kan legges både i områderegulering og detaljregulering.
- Eventuell klage på planen må være avgjort av Fylkesmannen før prosessen kan starte
- § 1-5 sier at krav om sak kan settes fram av den som eier fast eiendom, eller har rett knytt til fast eiendom, eller av fester.

- Hovedregelen er at jordskifte kan kreves av grunneier eller med grunnlag i andre rettigheter knyttet til eiendom. Men det offentlige kan kreve jordskifte etter jordskifteloven Kap. 3, når man har hjemmel til å ekspropriere til tiltak, jf jordskifteloven § 1-5, 3. ledd.

### **De sentrale elementene i jordskiftesaken er:**

- Jordskifteretten skal gjøre en vurdering av eiendommenes verdi før og etter reguleringsplanen, blant annet ut fra fysiske egenskaper som beliggenhet, tilgjengelighet og utsikt, jf jordskifteloven § 3-31
- Netto verdiøkning skal fordeles i form av utbyggingsrett, tilsvarende den enkelte grunneiers relative andel av den totale verdiøkningen
- Utbyggingsretten skal så langt som mulig være på eller inn til eiendommen parten har
- Dersom utbyggingsretten helt eller delvis ikke kan utgjøre en hel eiendom, kan den som har størst del kreve retten til seg, alternativt blir eiendommen i sameie. Mindre differanser utjevnes ved at verdien kjøpes ut.
- Nye eiendomsgrense følger av utbyggingsretten.

### **Vurdering**

Gjennomføring av jordskifte etter jordskifteloven reiser mange og kompliserte problemstillinger. Dette gjelder spesielt verdivurderingen som i stor grad også vil være skjønnsmessige med stor risiko for at noen grunneiere ikke vil være tilfreds med resultatet. Fordi prosessen først kan starte når planen er vedtatt og på grunn av sakens kompleksitet kan det gå svært lang tid før utbygging kan starte. Jordskifte er derfor et krevende virkemiddel når en skal stimulere til samarbeid og optimalisere utnyttelsen av området, uavhengig av eiendomsgrensene.

I vurderingen av om dette virkemiddelet er hensiktsmessig må man også være klar over hva en jordskiftesak ikke løser. Jordskifterettens avgjørelse legger til rette for gjennomføring, men avgjør i begrenset grad selve gjennomføring av utbyggingen, for eksempel rekkefølge på utbygging, når og hvordan eksisterende virksomheter skal avvikles mm. Jordskifteretten gir ikke det offentlige eiendomsrett til areal regulert til offentlig infrastruktur og avgjør ikke noe om bidrag til kommunen for opparbeiding av infrastrukturen, jf. kap. 4.3.1. om utbyggingsavtaler.

Det er så langt bare gjennomført en sak; området Kilen Syd i Tønsberg med dom i Agder Lagmannsrett den 31.08.2018 (LA-2017-111634). Dette gir en god indikasjon på at regelverket slik det per i dag er utformet har sine begrensninger som virkemiddel for å legge til rette for gjennomføring av arealplaner.

Det anbefales derfor å vise varsomhet med å bruke plan- og bygningsloven § 12-7, nr. 13, spesielt i transformasjons- og fortetningsområder, da det fort kan lage flere nye utfordringer enn



det løser. Dersom det er aktuelt bør kommunen sørge for at man har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere om virkemiddelet er svar på de utfordringene som skal løses. Alternativet er forhandling og frivillig makeskifte, frivillig salg og ekspropriasjon.

## 4.4. Fortetting og boligpolitikk

Kommunene Ski, Ås og Frogn har eksplisitte ønsker om å realisere boligpolitiske målsettinger gjennom sentrumsfortettingen. Dette betyr at sentrumsområdene skal ha en bredt sammensatt befolkning og være levende og attraktive å bo i og å besøke. Ett av spørsmålene som kommunene stiller seg er hvordan de kan påvirke hvem som velger å etablere seg i sentrumsområdene. Mer konkret spør de seg hvordan de kan bruke fortettingen til:

- å få flere unge familier til å bosette seg i kommunen,
- å bidra til å lette førstegangsetablering
- å få bedre samsvar mellom husholdningstyper og boligmassen i kommunen.
- å få boliger til vanskeligstilte i sentrum

Dette avsnittet tydeliggjør implikasjonene av de fire målsettingene. Det starter med å synliggjøre kommunenes handlingsrom og styringsmuligheter som følger av plan- og bygningsloven. Deretter diskuteres forholdet mellom dynamikken i de lokale boligmarkedene og tilbud til de ulike målgruppene. Til slutt i avsnittet diskuteres hvordan boligsosiale virkemidler kan tas i bruk i fortettingspolitikken.

### 4.4.1. BYGNINGSTYOLOGI – BOLIGTYPER – BEFOLKNING

I alle de tre kommunene, og i sentrumsområdene i de tre kommunene, bygges boligene stort sett på private tomter, som oftest i regi av private utbyggere, og de selges i et marked. Kommunen har i utgangspunktet ingen styring med hvem som kjøper boligene, men kan til en viss grad styre indirekte gjennom å påvirke utformingen av de nye boligene. Det er plan- og bygningsloven som setter rammene for hvordan kommunen kan påvirke den allmenne boligbyggingen. Det er først og fremst bestemmelser om *boligtyper* og *boligenes størrelser*, sammensetning av *boligtype/størrelse i et område* og *i enkeltprosjekter* samt karakteristika ved *boligenes utforming* som utgjør styringsparameterne i den allmenne boligbyggingen. I tillegg gir plan- og bygningsloven kommunene anledning til å påvirke utformingen av boligenes umiddelbare nærområde.

Alle tre kommunene har ambisjoner om å lage reguleringsbestemmelser som i størst mulig grad bidrar til at boligene oppføres med de kjennetegn og karakteristika som etterspørres av de befolkningsgruppene som kommunen ønsker i sentrumsområdet. Dersom kommunen skal bruke

reguleringsautoriteten for å øke sannsynligheten for at de nye boligene som bygges treffer de befolkningsgruppene de ønsker at skal bosette seg i sentrumsområdene, må bruken av styringsparameterne kombinere kunnskap om gruppens preferanser og kjøpekraft. Kommunene ønsker også at de nye boligene som bygges i sentrumsområdene skal skape bestemte flyttekjeder internt i kommunen. Befolkningssammensetningen endrer seg raskere enn boligmassen i Ski, Frogn og Ås, som i de fleste andre kommuner. Alle tre kommunene har flere eneboliger enn husholdningssammensetningen skulle tilsi og oppgir et behov for leiligheter. Felles for alle tre kommunene er ønsker om at eldre som i dag bor i eide eneboliger flytter til de nye leilighetene og dermed frigjør eneboliger for barnefamilier.

Fortettingen i sentrumsområdene omfatter først og fremst leiligheter. Det er derfor god grunn til å anta at en del av disse kjøpes av eldre innbyggere i kommunen. Uten at dette er eksplisitt nevnt i kommunenes styringsdokumenter, er det grunn til å tro at dette er noe kommunene ønsker. Dette vil også frigi større boliger som eldre i dag bebor. Samtidig ønsker kommunene et mangfold i sentrumsområdene. Kommunene trenger derfor både

- kunnskap om boligpreferanser og flyttemotiver hos de ulike målgruppene
- kompetanse på å bruke bestemmelser i reguleringsplanene for å påvirke utformingen av nye boliger slik at de responderer på målgruppens preferanser.

I tillegg må kommunen bestemme i hvilken grad boliger innenfor sentrumsområdet skal rettes mot en eller flere spesifikke målgrupper.

#### 4.4.2. DYNAMIKKEN I DE LOKALE BOLIGMARKEDENE: PREFERANSER, ETTERSPOØRSEL OG FLYTTEKJEDER

Kunnskap om husholdningers boligpreferanser og kunnskap om beslutninger om flytting er alltid beheftet med stor usikkerhet. Å kartlegge preferanser er ofte ikke tilstrekkelig fordi det alltid er et betydelig gap mellom hva et hushold prefererer og hvilke handlinger de faktisk foretar for å endre sin boligsituasjon. Skal vi få tak i preferanser som kan omsettes til planlegging, er det gjerne mer nyttig og se på faktisk flytting og hva husholdet oppgir var årsaken til at de flytter og hva de har oppnådd med flyttingen. Det er også nødvendig å se på forholdet mellom boligen, de nære omgivelsene og selve området fordi valgene bestemmes av summen av dette.

I Ås, Frogn og Ski pekes det på tre målgrupper: eldre, barnefamilier og førstegangsetablerere. Nedenfor diskuteres kort noen forskningsfunn om preferanser og flyttemotiver for hver av disse gruppene.

Mht. *barnefamilier* bekrefter en ny rapport (Barlindhaug et al 2018) at flytting innenfor Stor-Oslo i svært stor grad er bestemt av ønske om endring av *boligen*. Flytting innenfor korte avstander er

med andre ord boligrelatert heller enn arbeidsrelatert. Ønske om, og behov for, større bolig er den viktigste årsak til barnefamilienes flyttestrømmer ut av byen og inn i omegnskommunene, gjerne utløst av familieførøkelse og et påtrengende ønske om større bolig. Det å få et soverom til hvert barn oppleves som viktig, sammen med tilgang til hage og trygge lekeområder i tilknytning til egen bolig. Å kunne flytte inn i en *enebolig* er en viktig flyttebegrunnelse nettopp fordi eneboligen gir mange av disse kvalitetene. I tillegg til å gi større boligflate, og tilgang på hage/grønt rett utenfor stuedøren, gir også eneboligen vanligvis parkeringsmuligheter for egen bil. Selv om mange av husholdene ikke bruker bil daglig, er tilgang til parkering viktig for barnefamiliene.

Å søke å imøtekomme barnefamilienes preferanser i sentrumsområdene er på ingen måte umulig, men medfører klare utfordringer. Kommunene kan eksempelvis bruke bestemmelser i reguleringsplanen om at:

- Første etasjer skal ha direkte tilgang på private grøntområder.
- Bestemme romstørrelse og sammensetningen av større og mindre leiligheter både på tvers av prosjekter og innenfor prosjekter.
- Sette bestemmelser om minimumsstørrelse på leiligheter.
- Sette bestemmelser om antall rom.
- Sette bestemmelser om at en % andel av enhetene skal gå over to plan.

Jo mer detaljert kommunen ønsker å være mht. utforming av boligprosjektene, jo mer må de basere seg på dialog med utbyggere. Den autoriteten som plan- og bygningsloven gir kommunen til å styre utformingen av boligprosjekter er begrenset. Utbyggerne har selv betydelig erfaring om hvilke boliger som prefereres av ulike husholdningstyper og kjøpegrupper. Samtaler mellom kommunen, utbygger og meklere med kjennskap til lokalområdet kan bidra til at de riktige detaljene kommer på plass. Ett eksempel på dette er barnefamiliers ønske om mer fleksibilitet i boligene, blant annet mulighet til å dele opp og slå sammen rom (Barlindhaug et al 2018). Detaljer om planløsning, vindusplassering og mulighet til å dele av kjøkken er eksempel på detaljer som *ikke* kan styres gjennom reguleringsplanen, men som kanskje kan påvirkes gjennom dialog.

Dialog er også viktig når det gjelder den andre gruppen boligsøkere som kommunene peker på i forbindelse med fortettingsprosjektene. Selv om barnefamilier er ønsket målgruppe i sentrumsområdene er det som nevnt like viktig å få til flyttekjeder der eksisterende eneboliger frigjøres for nye barnefamilier. For å få dette til må deler av sentrumsboligene skreddersys mot eldre boligsøkere. På samme måte som det er vesentlig å skille mellom preferansene til familier med helt små barn og preferansene til hushold med barn som nærmer seg skolealder, er det viktig å skille mellom yngre eldre og gamle. Generelt flytter eldre lite, og de eldste flytter minst.

Skal kommunene likevel lykkes med å få disse husholdene til å vurdere å flytte til nye leiligheter i sentrum, må de nye boligene både ivareta en del av eneboligenes kvaliteter og gi andre fordeler. Av fordeler er lettstelte boliger og nærhet til kollektivtrafikk, tjenestetilbud og service viktig.

Når det gjelder kjennetegn ved boligen er det viktig å tenke på at eldre hushold tilbringer mye tid hjemme. Leiligheter som vender mot flere himmelretninger, store balkonger og et ekstra gjesterom er tre faktorer som ofte nevnes i tilknytning til eldre (Barlindhaug et al 2012). Utsynet fra boligen er også viktig. Ikke alle kan ha utsikt, men å skjerme boligene mot innsyn, sikre hyggelig utsyn og generell god tilgang på dagslys er andre boligkvaliteter av betydning. Også her anbefales dialog mellom kommune, utbygger og mekler, i tillegg til dialog med *eldre i kommunen*.

Dialog med målgruppen er i seg selv med på å motivere og fremme interesse og nysgjerrighet for de nye boligene som planlegges. Erfaringen er også at dersom eldre inviteres inn i reguleringsplanleggingen, kan de bidra med viktig informasjon om detaljer om bolig og uterom som er viktig for dem, og komme med innspill til hvordan området som helhet kan utformes slik at også fungerer for de eldste. Vestby (2018) finner betydelig samhold og kontakt mellom eldre i kommunen. Mange av dem har store lokale nettverk og mange søker å bo i nærheten av andre i samme aldersgruppe og samme situasjon. Å etablere dialog med eldre er en måte å inspirere dem til å revurdere egen boligsituasjon og tilbøyelighet til å flytte. En del utbyggere har konsepter for eldre boliger med vekt på service og fellesfunksjoner. Det kan være nyttig for kommunen å sette seg inn i disse når den går i dialog med deres eldre beboere. Det er naturligvis nødvendig å skille mellom en utforskende og forberedende dialog styrt av kommunen, og «salgsmøter» med bestemte utbyggere med bestemte konsepter.

#### 4.4.3 BOLIGSOSIALE VIRKEMIDLER I SENTRUMSOMRÅDENE

En analyse av kommuneplanene for Ås, Ski og Frogn viser at kommunenes målsettinger og boligpolitiske ambisjoner i fortetningspolitikken går dypere enn en sammensetning av eldre og barnefamilier<sup>3</sup>. Kommunene ønsker fortetting som sikrer bred befolkningssammensetning også sosioøkonomisk. Plan og bygningsloven gir imidlertid ikke adgang til å fastsette hvordan boligene skal finansieres. Dersom en kommune ønsker at boligene organiseres som borettslag framfor sameie, kan de ikke lage bestemmelser om dette. De kan selvsagt anbefale og eventuelt forhandle fram de kjennetegnene ved boligene som de ønsker, men autoriteten de har er begrenset. De kan heller ikke bestemme om et prosjekt skal ha en viss andel utleieboliger, og langt mindre bestemme hva salgsprisen skal være. Begrensingene i myndighet kan være utfordrende for gjennomføringen av boligpolitikken, spesielt når politikken tilsier at boliger som er spesielt rettet mot hushold med lave inntekter skal integreres i den allmenne boligbyggingen.

---

<sup>3</sup> Ås kommune 2015 (Kommuneplanens samfunnsdel), Ski kommune 2011 (Kommuneplan 2011 – 2022)

Kommunens handlingsrom for å nå målsettinger om bred sosial sammensetning, kan organiseres i fire ledd, hvorav bare det siste berører plan- og bygningsloven:

1. Kjøp av boliger, eller kommunal disposisjonsrett til boliger.
2. Bruk av tilvisningsavtaler med private utbyggere.
3. Salg av tomter.
4. Forhandling og forkjøpsrett framforhandlet i utbyggingsavtaler.

*Kjøp av boliger eller etablering av kommunal disposisjonsrett* viser til situasjoner der kommunen erverver løpende boliger som inngår i deres ansvar for vanskeligstilte, eventuelt inngår leieavtaler med boligeiere som gir kommunene rett til å framleie boligen til hushold som ikke selv kan finne en bolig gjennom markedet eller på andre måter hjelper hushold med å finne en egnet bolig. Dersom det er store prisforskjeller innenfor det lokale boligmarkedet, vil kommunen ha et økonomisk incitament til å framskaffe boliger som ligger i de rimeligste områdene. Det er der kommunen og husholdet får mest bolig for pengene. Dette vil sjelden være i sentrumsområdene. Skal kommunen bruke sine kommunalt disponerte boliger til å unngå opphoping av vanskeligstilte i noen områder, må de spre boligene for disse husholdene og sørge for at de kan tilby vanskeligstilte boliger i alle deler av kommunen, også i sentrumsområdene. En slik strategi medfører større kostnad for kommunen, fordi de da må skaffe boliger i områder med høyere salgspris, eventuelt høyere leie.

*Tilvisningsavtaler* viser til en avtale mellom kommunen og en privat utbygger om oppføring av bygg for utleie. Avtalen går ut på at kommunen får rett til å tilvise hushold de har ansvar for til en fastlagt andel av leilighetene. De øvrige leilighetene leies ut på det åpne markedet. Avtalen gjør at utbygger sikres lån i Husbanken til oppføringen. Ordningen er gunstig for utbygger ved at de er sikret finansiering til byggingen og en andel av leilighetene er garantert utleid allerede før byggingen starter. Ordningen medfører ikke ekstra utlegg for kommunen, og kan potensielt være et virkemiddel for å bruke nybygging til å spre den kommunale boligmassen. En viktig forutsetning for at modellen skal bidra til spredning av vanskeligstilte hushold, er at modellen tas i bruk i områder der det er få kommunale utleieboliger fra før (Birkeland 2017).

*Salg av kommunale tomter* gir kommunen et stort mulighetsrom til å påvirke kjennetegn ved boligene som bygges. Dersom kommunen har tomter som er egnet til boligformål i sentrumsområdene kan disse legges ut på markedet for salg, og kommunen kan fastsette kjøpsbetingelsene. En betingelse kan rette seg mot maksimum-pris på boligene når de legges ut for salg, og utbyggerne kan konkurrere på konsept og pris for byggegrunnen. En annen variant er å sette en fast pris på tomten og la utbyggerne selv konkurrere på prosjekt og endelig salgspris til sluttbrukerne. Kommunen kan også legge inn andre parametere i salget, som miljøkrav utover det som kreves i teknisk forskrift. Jo flere krav kommunen legger inn, jo lavere pris vil de få for

tomten. Når kommunen bruker egne kommunalt eide tomter for å nå boligsosiale målsettinger, styrer de gjennom eierskap, ikke gjennom jussen, og de øker dermed handlingsrommet betydelig. Styring gjennom eierskap kan også utøves på andre måter. Kommunen kan eksempelvis inngå partnerskap med utbyggere eller på andre måter bruke eierskap til å sikre innflytelse over disposisjonsform i deler av boligene som oppføres.

*Forhandling og forkjøpsrett i nye boligprosjekter, framforhandlet i utbyggingsavtaler, viser til kommunens mulighet til å bruke plan og bygningsloven til å skaffe boliger til hushold de har ansvar for i ordinære utbyggingsprosjekter, gjennom rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan og utbyggingsavtaler. Kjernen i ordningen er at kommunen erverver et visst antall boliger i prosjektet, i henhold til regler i Sameieloven og Borettslagsloven. Plan- og bygningsloven slår fast at utbygger ved slike kjøp skal kompenseres til markedspris. Det vil alltid være et visst forhandlingsrom for hva som er markedspris, slik at dersom Ås, Frogn og Ski ønsker å bruke denne retten bør de varsle dette tidlig, og i hvilke områder det er aktuelt. Det er viktig å merke seg at markedsprisen varierer betydelig innenfor ett og samme prosjekt (Barlindhaug og Nordahl 2018).*

I kapittel 6-9 utdypes bruken av de boligpolitiske redskapene for hvert av områdene.

## 5. OPPSUMMERING - ANBEFALINGER

Som vi nå har beskrevet er fortetting og transformasjon i sentrumsnære bebygde områder ofte krevende. Kommuner i sentrale byområder må håndtere en stor befolkningsvekst og samtidig følge opp nasjonale og regionale målsettinger som krever mer klimavennlig bruk av sine arealer og høyere utnyttelse i sentrumsnære områder. For å klare å få til gode prosesser i dette arbeidet må kommunene ta en aktiv rolle i utviklingen.

### **Overordnede føringer:**

Hva vil kommunen med sine arealer? Hva må til for å nå kommunens mål? Det er viktig at kommunene legger klare føringer for utviklingen. Dette er ofte naturlig å drøfte som en del av strategiene i kommuneplanen. En tydelig kommune er lettere å forholde seg til for både befolkning og utbyggere. Å gi ulike områder ulike roller for utviklingen av kommunen kan være nyttig. Noen områder skal være det urbane sentrum, andre skal ha en litt annen struktur, men bygge opp om sentrum med for eksempel gode boliger. Det å få på plass overordnet struktur på teknisk og grønn infrastruktur er også viktig.

I disse diskusjonene er det viktig å holde seg på et overordnet, strategisk nivå og ikke dykke ned i detaljene. Føringer trenger derfor ikke nødvendigvis å være juridisk bindende, men den brede politiske forankringen blir dermed desto viktigere. Godt forankrede strategier vil gjøre diskusjonen rundt de juridisk bindende arealplanene enklere.

### **Kommunens roller:**

Kommunen har anledning til å ta flere roller i sitt arbeid med utvikling av sine steder og den bør vurdere grundig hvilke roller den skal ta for å få til ønsket utvikling.

Rollen som planmyndighet er viktig. Denne skal sørge for å få på plass de juridiske rammene for utbyggingen og planenes gjennomførbarhet.

Parallelt med de formelle planprosessene pågår det ofte uformelle prosesser som det er viktig at kommunen er bevisst på og som den kan benytte seg av. Kommunen kan påta seg rollen som utviklingsaktør, noe vi mener er avgjørende for kommunene om de skal få til vellykkede transformasjonsprosesser. De kan ta initiativ overfor grunneiere og utbyggere for å komme frem til gode samarbeidsmodeller og gjennomføringsprosesser. De kan også bruke egen grunn som et virkemiddel i utviklingen.

Kommunen har i tillegg mulighet til å utøve en aktiv boligpolitikk for bl.a. å påvirke befolkningssammensetningen i nye transformasjonsområder. Det er begrenset hva som kan

styres av plan- og bygningsloven for å få til ønsket boligtilbud, men kommunen kan ta i bruk andre virkemidler for å ta en aktiv rolle i utformingen av boligene.

### **Koordinering, organisering og ressurser:**

En grunnleggende forutsetning i alt arbeidet med transformasjon og fortetting er at kommunen ønsker utvikling og legger til rette for at utbyggere skal få gjennomført sine prosjekt på best mulig måte. Da må kommunen være samkjørt i sin dialog mot aktørene.

Kommunens administrasjon består av en rekke fagetater. Områdeutvikling krever høy grad av tverrfaglig samarbeid. Det er viktig at de overordnede føringene ligger i bunnen av alt arbeidet som gjøres og at dette er godt forankret i hele organisasjonen. Kommunene bør gjøre en vurdering av hvordan de er organisert og hva slags kompetanse de trenger for å kunne håndtere transformasjonsprosesser. I tillegg må rollene være avklart og det er viktig at kommunene gjør de nødvendige interne avklaringer før det går ut med sine vurderinger.



## 6. CASEOMRÅDENE - INNLEDNING

De tre deltagende kommunene har valgt ut ett caseområde hver der teamet skal komme med råd for den videre prosess med utviklingen av arealene. De tre caseområdene er ulike, både når det gjelder problemstillinger og hvor de er i prosess. Både Ås og Ski har pekt ut etablerte villa/boligområder som skal fortettes, evt. transformeres med en større utnyttelse. Fortettingen skal hjemles i områdereguleringsplaner. I Ås er arbeidet med planen kommet relativt langt, mens i Ski er ikke arbeidet satt i gang enda. I Frogn er det et etablert næringsområde, med noe innslag av boliger, som skal transformeres til en fremtidsrettet bydel. Et utkast til områdereguleringsplan (byutviklingsplanen) er ferdig utarbeidet, men politikerne ønsker flere utredninger før de sender den på offentlig ettersyn.

Casene er beskrevet etter følgende struktur:

### **Beskrivelse av caseområdet**

- Innledning
- Mål for området
- Interessentkartlegging
- utfordringer

### **Anbefalinger**

I det siste kapitlet under hvert case har teamet gitt konkrete anbefalinger for den videre prosessen.

### Interessentkartlegging

Det er gjennomført en interessentkartlegging for hvert caseområde. Prosessene og situasjonen i de enkelte områdene er forskjellige og omfatter ulike typer områder. Fremgangsmåten for interessentkartleggingen ble derfor ulike for de tre områdene. I Ås kommune sendte vi ut spørsmål på mail til beboere og utbyggere i de aktuelle transformasjonsområdene, der spørsmål kunne besvares på mail eller telefon (nærmere beskrevet i kapitlet om caseområdet). Flere av respondentene svarte på telefon og hadde utfyllende kommentarer til prosessen. I Ski kommune gikk forespørsel direkte til eiendomsutviklere som representerte flere grunneiere.

Eiendomsutviklerne ble intervjuet pr. telefon. I Frogn kommune fikk vi innspill delvis på mail, delvis på et folkemøte der planene ble lagt fram for lokalbefolkningen, og delvis på telefon med profesjonelle aktører og grunneiere. I alle casekommunene fikk vi også tilgang til skriftlige innspill som har kommet i løpet av planprosessene.

Rådene baserer seg på følgende problemstillinger:

- Gjennomføringsstrategi? – Konkrete råd for det videre arbeid.
- Hvordan få alle aktører til å bidra til infrastruktur?
- Hvordan finne frem til hvor mye og hva slags fortetting det skal åpnes for? Området rolle?
- Hvordan få flere grunneiere med på felles planlegging?
- Hvordan komme frem til inndelingen av delområder? Hvordan få til ønsket tetthet i de ulike områdene?
- Hvordan skaffe bidrag til å styrke kvaliteter til sentrum, bl a med et variert boligtilbud, gode møteplasser og god tilrettelegging for gående og syklende
- Hvordan få sikret boligvariasjon og tilbud for ulike befolkningsgrupper?

Det presiseres at våre råd baserer seg på den kunnskapen vi har fått tilgang til, og at det kan være mangler/feil i de forutsetningene vi har som grunnlag for anbefalingene.

## 7. SKI KOMMUNE - SKORHAUGÅSEN

### 7.1. Beskrivelse av caseområdet

Ski kommune ligger 30 km sør for Oslo, og er den mest folkerike og sentrale kommunen i Follo i Akershus fylke. Ski er handels- nærings- og kommunikasjonssenteret i Follo og et viktig knutepunkt på Østfoldbanen. Byen er i sterk vekst og utpekt som regional by. Det er i dag 30 000 innbyggere og 12 000 av disse bor i Ski tettsted. Ski og Oppegård skal slås sammen til en ny kommune fra 01.01.2020 og blir da Nordre Follo kommune. Ski stasjon blir en sentral stasjon på den kommende Follo-banen som skal stå ferdig i 2021.

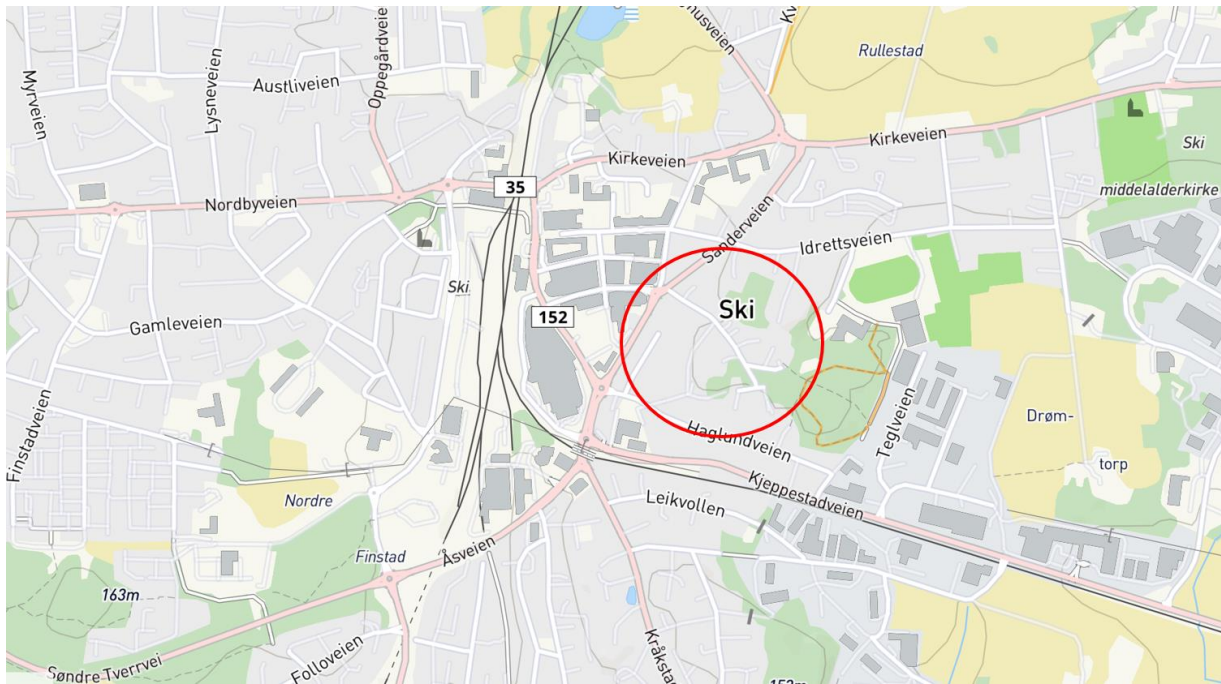
#### 7.1.1. INNLEDNING

##### Ski sentrumsområde

Ski kommune har en vedtatt områdereguleringsplan for Ski sentrum. Det gjøres flere tiltak for å styrke sentrum, bl.a. skal parkeringen på Nedre torv fjernes og torvet skal utvikles til et godt byrom. Dette har kommunen fått midler til. I tillegg skal ny videregående skole bygges midt i sentrum rett ved siden av rådhuset. Kommunen har også vedtatt områdereguleringsplan for Ski Vest og kommunedelplan for Ski Øst. Dette er begge store områder med forventet transformasjon.

##### Caseområdet – Skorhaugåsen

Caseområdet Skorhaugåsen ligger like øst for Ski sentrum. Det er et etablert villaområde med store tomter og mange eldre hus fra 50, 60 og 70-tallet. Området fremstår som et rolig boligstrøk, svært solrikt og attraktivt. Området er avgrenset av Sanderveien mot vest, som er en fylkesvei, Idrettsveien i nord og Kjeppestadveieni sør, samt grøntområder, Ski videregående skole og Ski idrettspark i øst.



Figur 12. Rødt ring markerer lokalisering av caseområdet Skorhaugåsen.

### Planstatus

Området er i kommuneplanen (vedtatt i 2011) avsatt til fremtidig bolig. Over deler av området er det lagt hensynsone H710\_8: § 19.5.1: «I følgende områder kan detaljregulering ikke vedtas og tiltak som nevnt i pbl. §§ 20-1, 20-2, 20-3 og 20-4 ikke finne sted før områderegulering er vedtatt». Båndleggingen går ut i 2019. Kommunen har ikke satt i gang planarbeidet.

### Aktuelle infrastrukturtiltak

Skolekapasiteten er ikke tilstrekkelig for veksten som planlegges i området. Det er også behov for en sentrumsnær barnehage. Det pågår en dialog mellom kommunen og Statens vegvesen (SVV) om hvilken utforming Sanderveien skal ha. Dette er en hovedvei og SVV ønsker å stenge noen av stikkveiene som kommer ut på Sanderveien. Det er også ønskelig å utvide Sanderveien med et sykkelfelt. Deler av Skorhaugåsen representerer en viktig tverrforbindelse mellom sentrum og Idrettsparken som må ivaretas og som har potensiale for oppgradering. Ledningsnettet i Ski er under oppgradering. Det er ikke avklart om utbygging i caseområdet er avhengig av denne oppgraderingen.

### 7.1.2. MÅL FOR OMRÅDET

Kommunen ønsker en helhetlig utvikling i området. Det skal være høy utnyttelse i dette sentrumsnære arealet, men gjerne et annet uttrykk enn i selve sentrumsområdet. Det er viktig grønnstruktur i området som må ivaretas. Kommunen ser også for seg at dette området kan være

med å bidra til å oppgradere uterom o.l. i sentrum. Det er viktig for kommunen å legge til rette for gode prosesser.

### Boligpolitiske målsettinger i Ski

Ski forventer betydelig vekst i den eldre befolkningen og har i sin handlingsplan uttalt at de vil prioritere boliger for eldre, og boliger som er tilrettelagt for beboere med fysisk og psykisk utviklingshemming. Sentrumsnære områder generelt er ofte velegnet for boliger tilrettelagt for eldre med nærhet til sentrumsfunksjoner. Kommunen uttaler at de vil sette av midler så de kan kjøpe boliger i nye boligprosjekter, og de ønsker å inngå samarbeid med private utbyggere for å få til boligprosjekter tilpasset kommunens behov.

#### 7.1.3. INTERESSENTKARTLEGGING

I Ski er det først og fremst profesjonelle utbyggingsaktører som har vært de mest sentrale informantene, fordi disse aktørene er involvert i planer for utvikling av eiendommer i samarbeid med private grunneiere. En utfordring for de berørte grunneierne i Ski er at Skorhaugåsen ble båndlagt allerede i 2011. Det er nå snart gått 8 år uten at en plan for området er utarbeidet. I løpet av denne perioden har det vært mange grunneiere som har «sikret seg» ved å samarbeide med naboer om videre utvikling. Grunneierne har alliert seg med det lokale eiendomsselskapet som på vegne av disse har sendt inn skisseprosjekt som innspill til pågående revisjon av kommuneplanen. Konsekvensen er at et knippe grunneiere har kontroll på mye. Innimellom er det imidlertid privatpersoner som ikke ønsker endring.

I Ski finner vi både store profesjonelle aktører (utviklere) som for eksempel Thon og Færd, og lokale aktører som BEE eiendom AS som særlig satser i Ski. Det er de lokale eiendomsselskapene vi har snakket med for å få deres syn på prosessen og hva de tenker seg i området.

Et av forslagene som er sendt inn fra de aktuelle utbyggingsaktørene dreier seg for eksempel om utvikling av 21 mål tomt på vegne av fire grunneiere. Området ligger ved foten av Skorhaugåsen i nærheten av Ski storsenter. Det er bare lagt frem foreløpige skisser, men de ser for seg relativt høye hus (8etg.) med mye grønt rundt, samt rekkehus med en utnyttelse på 200 prosent TU (under normen i sentrumsplanen). Dette bryter med eksisterende bebyggelse som har maksimalt 3 etasjer. I innspillet legges det vekt på at de ved å gå i høyden får andre kvaliteter enn med lave rekkehus. Særlig muligheten til å opparbeide gode grøntområder. De vil på den måten bidra til en god utnyttelse av tomtene. Samtidig er de opptatt av å ta vare på kvalitetene i området, blant annet idrettsbanen og idrettsanleggene.

#### 7.1.4. UTFORDRINGER I CASE-OMRÅDET

##### Skorhaugåsens rolle

Den største utfordringen i dagens situasjon er at kommunen ikke har avklart Skorhaugåsens rolle i utviklingen av Ski kommune. Det er nedlagt bygge- og deleforbud, men private aktører har kjøpt seg opp i deler av området og venter på å få komme i gang. Området har en oppdelt eiendomsstruktur med mange private grunneiere. Et typisk villastrøk. Med en slik struktur og manglende målsetning og føringer for området, blir det utfordrende å få til en helhetlig utvikling.

##### Oppdelt eierstruktur og mange grunneiere

Mange ulike grunneiere representerer ulike mål og tidsperspektiver. Det er en utfordring å kombinere fleksibilitet for å kunne ivareta utbygging over lang tid med forutsigbarhet når det gjelder investeringer i infrastruktur og utbygges bidrag til dette. Mange grunneiere, der de fleste bor i sine villaer, gjør også at det vil være svært varierende synspunkter på hva som er en ønsket utvikling. Det er en utfordring for kommunen å gi tilstrekkelig og god informasjon og legge til rette for riktig medvirkning i de ulike fasene i prosessen.

##### Organisering

Arbeid med utviklingen av et slikt område krever en samkjørt kommune. De overordnede føringer for utviklingen i Ski som må på plass, må derfor forankres hos administrativ og politisk ledelse. Det bør legges vekt på interne avklaringer slik at ulike enheter i Ski kommune snakker med en stemme. Det bør avklares hvilke roller kommunen skal ta. Skal de bare være en tradisjonell forvalter av myndighetsrollen, eller er det behov for at de tar en aktiv rolle for å få en helhetlig utvikling av området.

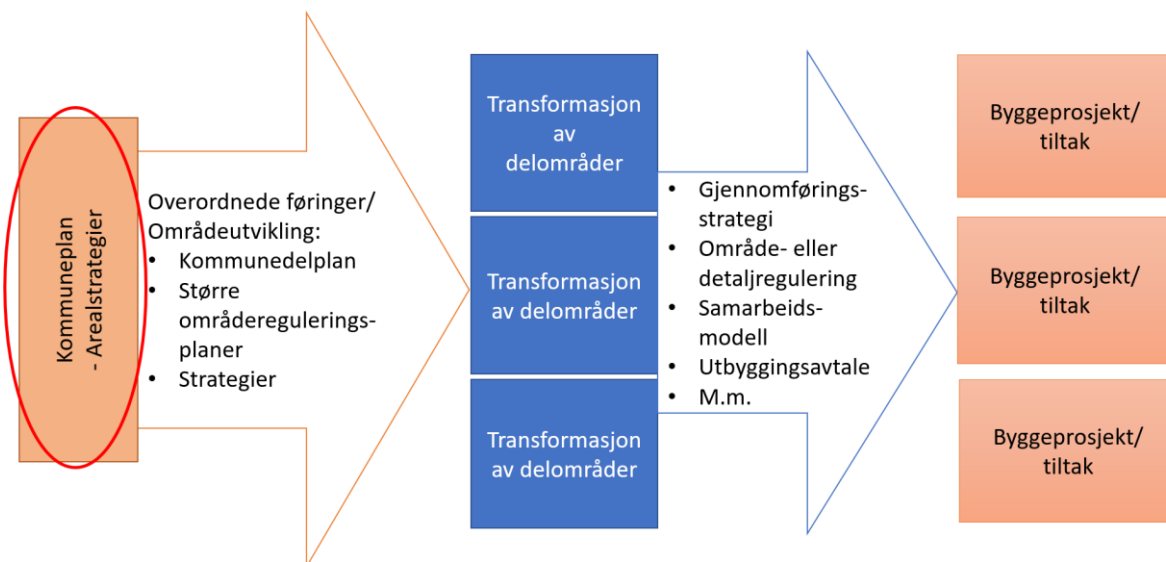
##### Boligpolitikk

Det kan være en utfordring for kommunen å få til den sammensetningen av boligtyper og befolkning de ønsker i sine sentrumsnære områder. Det er også et ønske at området skal ha høy utnyttelse, men samtidig ivareta mange av de grønne, rekreasjonsmessige kvalitetene det har i dag.

## 7.2. Anbefalinger for Skorhaugåsen

Prosesen med utvikling av Skorhaugåsen befinner seg i starten på tidslinjen nedenfor. Det foreligger en gjeldende kommuneplan som peker ut Skorhaugåsen som et område for utvikling, og dette følges opp i det pågående arbeidet med revisjonen. Arbeidet med å legge mer konkrete overordnede føringer for området gjennom for eksempel en områderegulering, er ikke satt i gang. Hvilken rolle området skal ha i Ski er ikke avklart og må drøftes allerede ved oppstart av arbeidet med en områdereguleringsplan.

Det haster med å komme i gang med en prosess for Skorhaugåsen. Bygge- og deleforbudet oppheves sommer 2019, og et arbeid med områdeutviklingen bør komme i gang så raskt som mulig. Kommunen bør ta initiativ til samarbeid mellom utbyggere/grunneiere i området. Det må vurderes om det er riktig med en felles plan for hele området, eller om en bør differensiere planarbeidet ut fra hvor det er utbyggingsinteresser.



Figur 13. Prosess-skisse for fortetting og transformasjon. Fra strategi for ett område og rollen det skal spille i kommunen framover, til identifisering av ulike delområder og detaljering av hvordan utviklingen skal være i disse, til strategier for gjennomføring: Beslutning om gjennomføringsmodell, detaljplanlegging, så utbyggingsavtaler med grunneiere og kommunen om rekkefølge og konkret oppfølging. Figuren markerer prosessmessig plassering av caset i Ski kommune. Kilde: WSP.

Kommunen må avklare sin rolle. Kommunen er ikke grunneier. Det er flere aktører i området som har utbyggingsinteresser, men også flere grunneiere som vi forstår ønsker å opprettholde området slik det er i dag. Dersom en skal lykkes med å få til en helhetlig utvikling av området, tyder mye på at kommunen må ta en aktiv rolle. Det vises for eksempel til hvordan både Vestby

og Sande kommune tilrettela gjennom en helhetlig områdereguleringsplan og gjorde avtaler som sikret forutsigbarhet ifht. bidrag til fellestiltak i området.

### Områdets rolle i Ski

Kommunen må gjøre en vurdering av hele utviklingsdynamikken i Ski for å finne ut hvilken rolle Skorhaugåsen skal ha i stedsutviklingen. Området kan f.eks. egne seg for å bidra til å sette i gang flyttekjeder. Dette området kan tilby mindre, mer lettstelte boliger for folk som ønsker å selge villaene sine. Områdets rolle i Ski kommune sin utvikling må forankres godt både administrativt og politisk.

### Kartlegge muligheter

Mulighetsrommet i området må kartlegges. Et mulighetsstudium, for eksempel gjennom et parallelloppdrag, kan være en måte å synliggjøre mulighetene og få i gang en åpen debatt med innspill til videre reguleringsplanlegging. En mulig kommunal strategi kan være å invitere interessentene i området til å jobbe sammen med kommunen om et mulighetsstudie. På denne måten kan en både avstemme forventninger og legge grunnlaget for et mulig framtidig samarbeid mellom interessentene.

De overordnede føringene som skal gjelde må klargjøres slik at de kan ligge fast i det videre arbeidet. Det vil for eksempel være viktig å få på plass overordnet grønn- og teknisk infrastruktur. I tillegg bør det gjøres en vurdering av bygningsstruktur, altså hva slags type boliger det skal være i dette området. Det er mange store boligtomter i området. Det bør klargjøres hvilken avgrensing evt. delområder skal ha. Alt dette er tema i arbeidet med områdereguleringsplanen. Avgrensingen av områdereguleringsplanen bør ikke bli for snever i oppstarten. Det er lettere å redusere planområdet etter hvert. Mer om anbefalt innhold i en områderegulering i kapittel 3.1.1.

### Eiendomsstruktur/Interessenthåndtering

Den oppdelte eiendomsstrukturen gjør at medvirkning og interessenthåndtering er krevende og bør planlegges godt. Kommunen bør lage en interessentanalyse for å få full oversikt over interessenter i området og lage et opplegg for dialog og medvirkning med disse. Dette kan for eksempel være workshops der ideer og planer diskuteres, men i tilknytning til konkrete prosjekter. Forutsetningen for en god dialog er å sikre en felles forståelse for problemene og for de ulike løsningene. Det er viktig å huske på at grunneiere både kan være privatpersoner og profesjonelle eiendomsutviklere som har kjøpt opp tomter for utvikling, og som innehar ulik kunnskap og kompetanse. For å lykkes må grunneierne lett kunne se for seg hvilken egeninteresse eller gevinst de har i å samarbeide, og for å sikre konkret samhandling er det viktig at de ansatte i



kommunen har ryggdekning fra toppledelsen hvis det blir krevende forhandlinger eller samarbeidsprosesser.

Kommunen kan også gjerne stimulere til at de ulike gruppene av interessentene organiserer seg slik at kommunen kan få en representativ gruppe av ulike interessenter som de kan ha regelmessig kontakt med. Dette kan f.eks. være beboere i hele eller deler av området og eksisterende eller potensielle eiendomsutviklere. Endringer i et boområde skaper ofte utrygghet hos de som bor der. Det er viktig at de alltid kan få god informasjon om status i prosessene og at de gjerne får hjelp til å skaffe seg oversikt over rettighetene sine. Beboere kan gjerne oppfordres til å organisere seg om det ikke allerede er funksjonelle velforeninger som kan benyttes som kontaktpunkt.

I tillegg bør all informasjon om prosessen gjøres tilgjengelig for allmennheten og det kan gjerne arrangeres åpne informasjonsmøter eller åpne kontordager, der administrasjonen er tilgjengelig for befolkningen, på viktige stadier i planprosessen.

Ski kommune har tatt initiativ til å samle sentrale utbyggere og utviklere, både små og store firmaer, til et panel der kommunen og utviklere diskuterer og informerer hverandre. På den måten har de klart å etablere et klima for å etablere kontakter, samtidig som både kommunen og utviklerne får kunnskap om hvordan de andre tenker i en utviklingsprosess. Dette er et positivt tiltak som bør videreføres. For å få andre grupper og aktører i tale kan kommunen arrangere dialogmøter som er tilpasset ulike interessentgrupper der informasjonen kan spisses for dem det gjelder.

### Organisering

Det er viktig å få på plass overordnede føringer for utviklingen i Ski, og disse må forankres hos administrativ og politisk ledelse. Arbeid med utviklingen av et slikt område krever en samkjørt kommune. Det bør legges vekt på interne avklaringer slik at ulike enheter i Ski kommune snakker med samme stemme. Det bør også vurderes å få en tettere kontakt mellom de ulike faginstanser i kommunen, og en avklaring av rollene som planmyndighet og utvikler.

Kommunen bør vurdere å ta et bedre grep om rollen som utvikler/initiativtaker og ta en aktiv rolle i utviklingen av egen kommune. Den bør også se på hvordan den best kan organisere seg for å

sikre god gjennomføring av transformasjonsprosesser og sikre at den har tilstrekkelig gjennomføringskompetanse tilgjengelig.

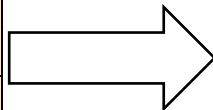
### Boligpolitiske anbefalinger

Området har sentral beliggenhet, og kommunen ønsker en høy utnyttelse, men en annen struktur enn dagens Ski sentrum, det de grønne rekreasjonsmessige kvalitetene ivaretas. Området kan egne seg for mindre, lettstelte boliger for eiere av større eneboliger andre steder i kommunen, og dermed bidra til å sette i gang flyttekjeder. De nye leilighetsbyggene må ha enheter som er tilpasset befolkningsgrupper det er ønskelig å legge til rette for. Hvordan kommunen kan sikre dette er beskrevet i kapittel 4.4. Det handler ofte om antall rom, tilgang til parkering osv.

Teamet anbefaler kommunen å videreutvikle dialogen med utbyggere om hvordan det best kan bygges for ønsket målgruppe, evt. for å sikre et mangfold av boligtyper. Kommunen bør også vurdere å kreve felles plan for deler av området for å sikre felles løsninger på parkering og uteområder på tvers av enkelttomter. Der det er en grunneier over flere tomter, eller et godt etablert samarbeid, er det lettere å få til differensierte boligstrukturer med noe lavere tetthet i deler av området. Men mange små eiere og uten et etablert samarbeid er det lettere for at utnyttelsen presses opp på større deler av arealet.

Ski kommune har videre målsettinger om å ta i bruk leie-til-eie for å vurdere om nye leietakere til kommunale boliger i stedet bør kunne få en leie-til-eie kontrakt. Dette sett i kombinasjon med ønsket om å bruke forkjøpsretten etter paragraf 17.2 (rett til å kjøpe en bolig til markedspris) bør utforskes i case-området. Dette må selvsagt tilpasses karakteren på hushold på venteliste til kommunale boliger og dialog med utbygger bør starte tidlig. For å få en god blanding av beboere i områdene anbefales det at kommunen ikke kjøper mer enn maksimalt 10%.

Utfordringer	Anbefalinger
Skorhaugåsens rolle i utviklingen av Ski	Analyse av behov og muligheter - mulighetsstudie – synliggjøre mulighetene og bidra til en åpen debatt.
Oppdelt eiendomsstruktur/ Interessenthåndtering <ul style="list-style-type: none"> <li>• Langt tidsperspektiv</li> <li>• Mange grunneiere med ulike utgangspunkt</li> <li>• interessenthåndtering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interessentanalyse – full oversikt over aktørene – informasjons- og medvirkningsplan.</li> <li>• Aktiv dialog med utbyggere om mulighetene</li> </ul>
Kommunens rolle ved utvikling. Ressurskrevende prosess – samlet kommune - Organisering	Hvilken rolle skal kommunen ta? Hvordan skal arbeidet organiseres - god forankring og tverrsektoriell prioritering. Gjennomføringskompetanse er nødvendig.
Boliger tilpasset kommunens behov.	Avklare kommunens behov – type boliger det skal legges til rette for. Samarbeid med utbyggere – tilpassede løsninger



## 8. ÅS KOMMUNE – SØRÅSTEIGEN

### 8.1. Beskrivelse av området

Ås kommune ligger ca. 35 km sør for Oslo, med Ås sentrum som kommunesenter. Toget går gjennom sentrum og er en stasjon på Østfoldbanen. E18 og E6 går begge gjennom kommunen. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) ligger i Ås, ca. 1 km vest for sentrum. Ås kommune er i vekst og fra dagens 20 000 innbyggere er det forventet en vekst på nærmere 11 500 innbyggere fram mot 2040. Ås er utpekt som en av 6 regionale byer i Akershus i Regional plan for areal- og transport i Oslo og Akershus.

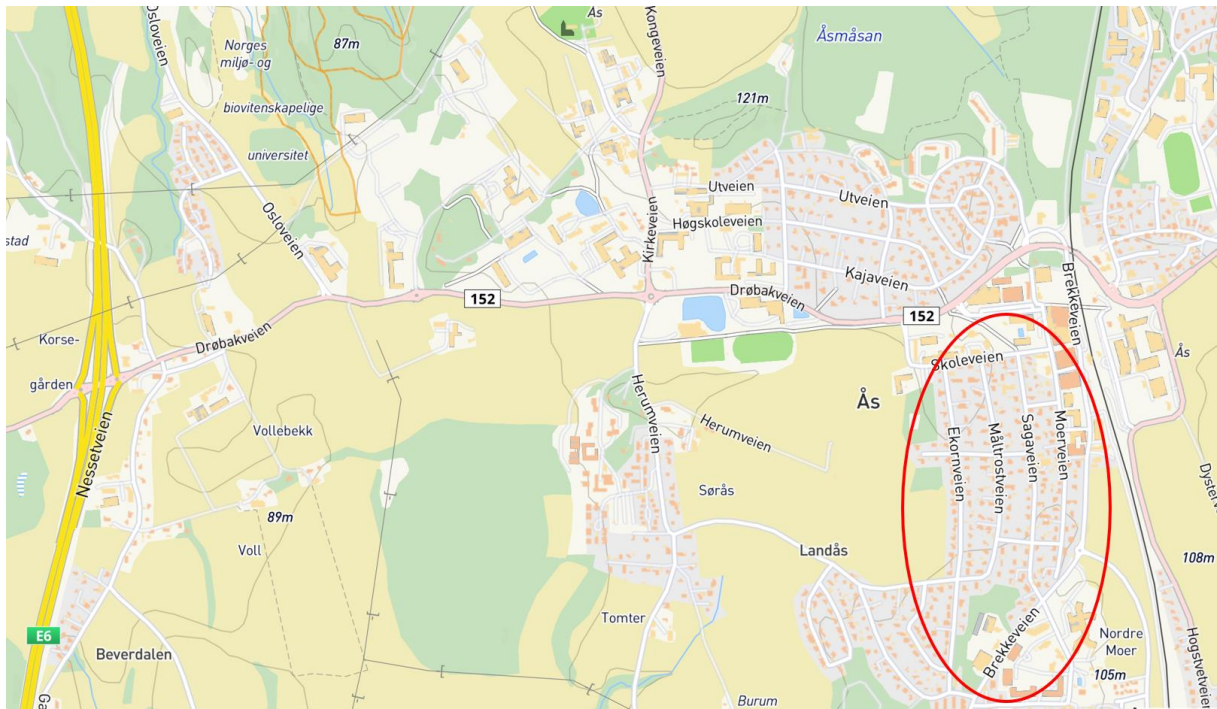
#### 8.1.1. INNLEDNING

##### Ås sentralområde

En stor del av bolig- og arbeidsplassveksten bør skje sentralt rundt Ås stasjon. Utviklingen av universitetet og etableringen av Follobanen er viktige faktorer. Når hele veterinærmiljøet er samlet vil det være nærmere 10 000 mennesker på campus på dagtid. Det forventes oppgradering av jernbanen på strekningen mot Oslo vil gi Ås et betydelig bedre togtilbud. Kommunen er i gang med et arbeid med områderegulering for Ås sentralområde. Caseområde Søråsteigen er del av denne planen.

##### Caseområdet Søråsteigen

Søråsteigen boligområde ligger sør for Ås sentrum, er ca. 300 dekar stort og er avgrenset av følgende veier; Skoleveien, Moerveien, Brekkeveien og bebyggelse langs Ekornveien. Området har gode bolig- og bokvaliteter og består av eneboliger, to- og firemannsboliger og rekkehus, hovedsakelig fra 50-, 60- og 70-tallet. I øst er bebyggelsen noe blandet, men i sør og vest er det svært enhetlig eneboligbebyggelse og flere bygg er bevaringsverdige. Området har et oversiktlig og sammenhengende veinett som sørger for gode tverrforbindelser innenfor området.



Figur 14. Rød ring markerer lokalisering av caseområdet Søråsteigen.

### Planstatus

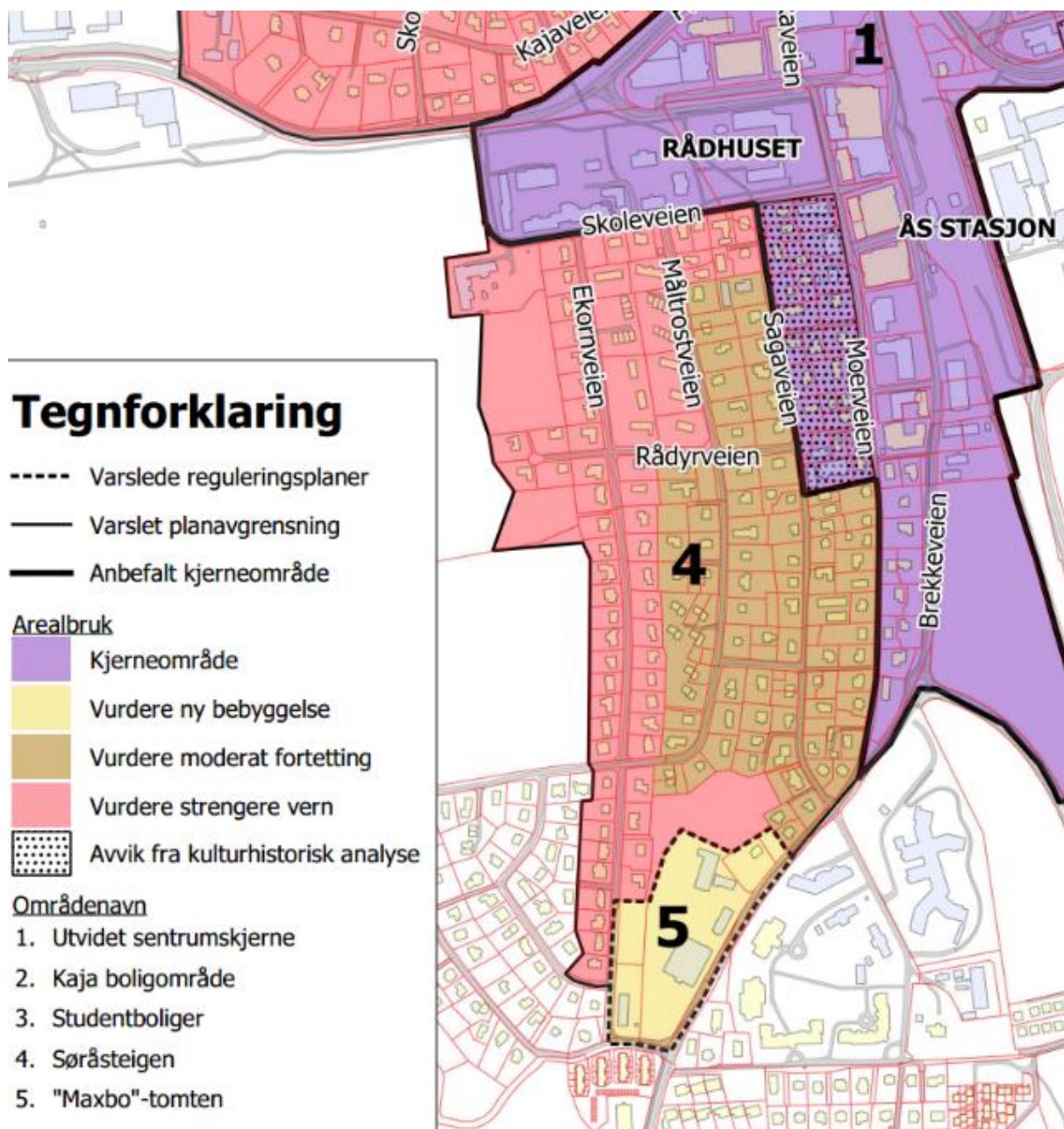
Kommunen har gjort grundige analyser og et omfattende planarbeid. Planprogram for områdereguleringsplanen ble vedtatt i 2015, og prioriterte utredninger er utarbeidet. Av disse er fortetningsstrategi og vei- og gateplan som grunnlag for videre planarbeid vedtatt av kommunestyret den 21.03.2018.



Figur 15. Planavgresning områderegulering av Ås sentralområde.

### Fortetningsstrategi

Kommunestyrets vedtak er basert på kulturhistorisk stedsanalyse, men avviker fra denne når det gjelder området nord i case-området mellom Moerveien og Sagaveien, vist som lilla med prikker på kartet. Begrunnelsen er at høyere utnyttelse vil styrke en sammenhengende sentrumskerne og fungere som bufferområde mellom foreslått utvidet sentrumskerne og etablert eneboligbebyggelse. En høyere utnyttelse vurderes også som avgjørende for å kunne sikre opparbeidelse av aktuell infrastruktur i vei- og gateplanen, herunder ny utforming av Moerveien prioritert for gående og syklende, og justert trasé og utforming av Brekkeveien.



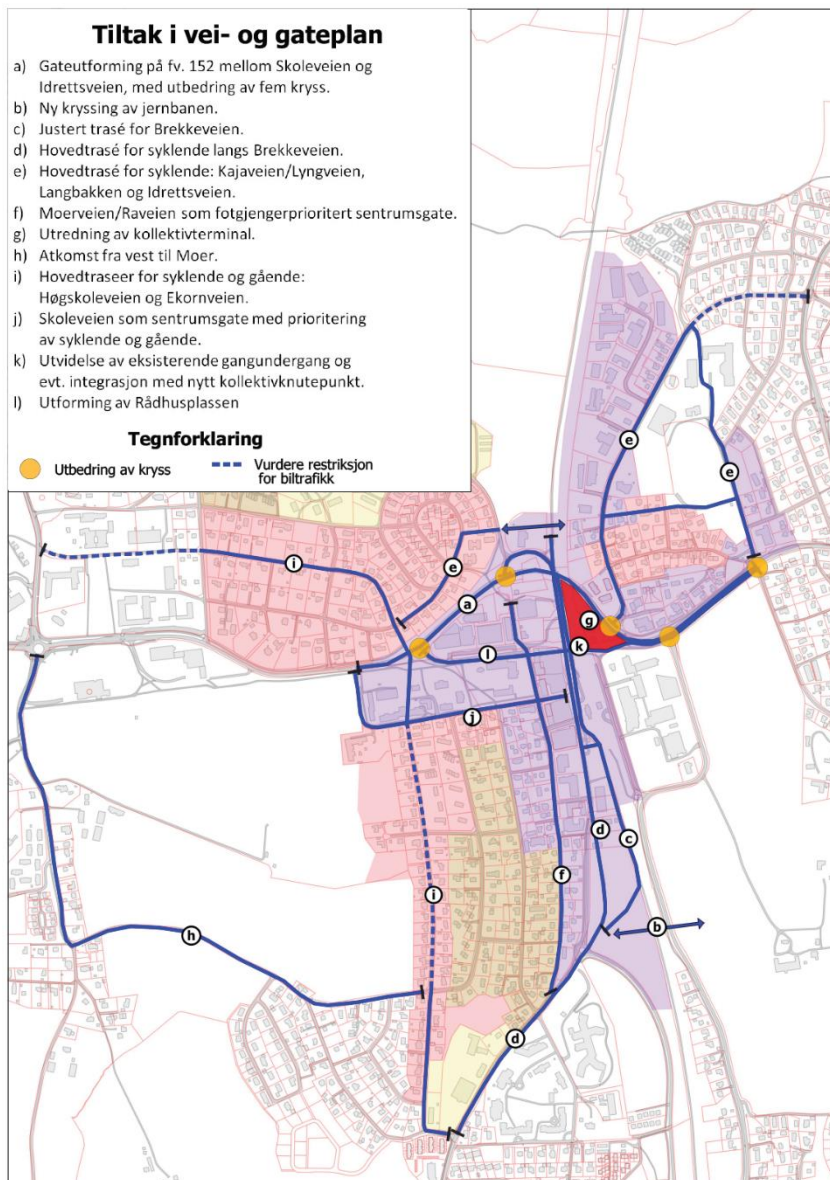
Figur 16. Utsnitt fra fortettingsstrategien.

I delområde 1 (kjerneområdet) skisseres det en områdeutnyttelse på 85 %, som tilsvarer % BRA mellom 100 og 150 %. I den delen av område 4 som er vist med brunt skal det vurderes moderat

fortetting som tar hensyn til opprinnelig struktur og bebyggelse, jf kulturhistorisk stedsanalyse. Sammenlignet med skissert områdetetthet for delområde 1, oppfattes «moderat» fortetting å være mellom 80 og 100 % BRA. I den vestlige delen markert som rosa skal det vurderes et strengere vern.

### Vei- og gateplan

Vei- og gateplanen prioriterer gående, syklende og kollektivtransport framfor privatbil og peker ut viktige ferdselsårer for ulike trafikantgrupper. For Søråsteigen vises eksisterende gatestruktur,



Figur 17. Kart over vedtatte infrastrukturtiltak som kommunen skal utrede videre.

men også et nytt, mer finmasket gatenett med flere tverrforbindelser og med et tydeligere skille mellom sentrumsgater og bolig-gater/vei.

Kommunestyret vedtok at det skal utarbeides en teknisk og økonomisk utredning for en liste med prioriterte tiltak. Tiltak som ifølge utredningen er teknisk og økonomisk gjennomførbare, skal innarbeides i forslag til områdereguleringsplan for Ås sentralområde. Tiltakene som skal utredes videre er skissert i kartet nedenfor.

### 8.1.2. MÅL FOR OMRÅDET

Områdereguleringsplanen skal skape gode rammer for et voksende tettsted som vil utgjøre et sentralt knutepunkt i regionen, blant annet ved å knytte tettstedet tettere sammen med universitetsmiljøet på NMBU. Videre skal den sørge for at Ås utvikles i retning av et bærekraftig og kompakt tettsted med både urbane og rurale kvaliteter som nytter seg av gode forbindelser til den øvrige regionen gjennom et effektivt transportnettverk. Områdereguleringsplanen skal også styrke kommunal planlegging av helhetlig utbyggingsmønstre og sammenhengende strukturer, og sørge for forutsigbarhet for grunneiere og eiendomsutviklere (jfr. planprogrammet fra 2015).

### 8.1.3. INTERESSENTKARTLEGGING

For å sikre oss synspunkter og erfaringer fra beboere og grunneiere innenfor det aktuelle fortetningsområdet, gikk vi bredt ut ved å sende en forespørsel pr. brev. Fra kommunen fikk vi lister med navn og adresser på interessenter som enten hadde gitt skriftlige innspill til planene eller vært med på møter. I tillegg fikk vi adresser på de berørte eiendommene i de planlagte områdene.

I brevet ba vi respondentene svare på følgende spørsmål:

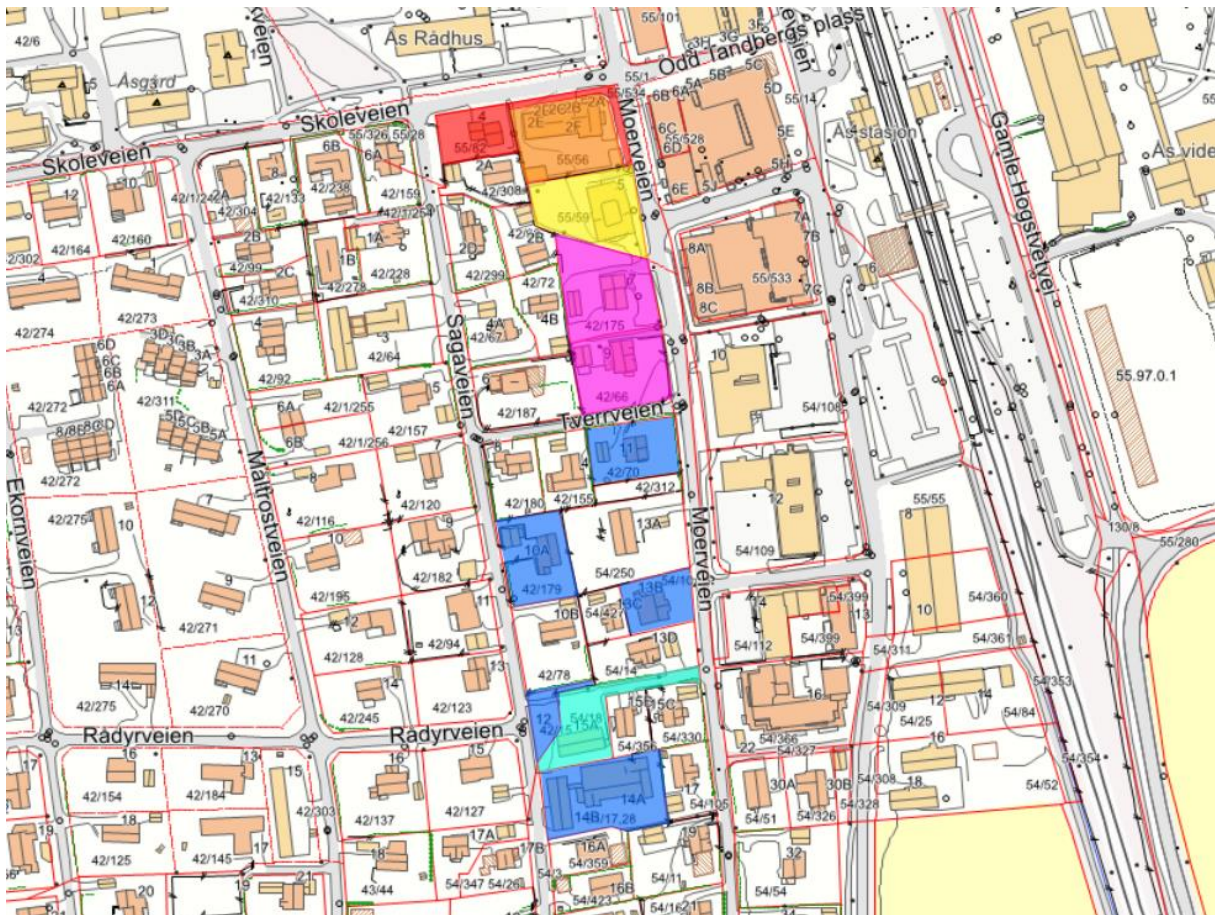
1. Har du/dere blitt kontaktet av kommunen, ev på hvilken måte? (Invitert til informasjonsmøter etc)
2. Har du/dere vært aktive i prosessen så langt, ev på hvilken måte?
3. Hvilke interesser har du/dere i planene om fortetting, hva vil det bety sett fra ditt ståsted?
4. Vil det være aktuelt å kjøpe eiendom(mer) for utvikling?
5. I hvilken grad har du/dere tiltro til kommunen og den prosessen de legger opp til?

Svarene kunne enten skrives på mail eller de kunne ringe for en samtale.

Til forskjell fra det planlagte fortetningsområdet i Ski som først og fremst var avsatt til boligformål, og fortetningsområdet i Frogn der det planlegges utbygging og fortetting utenfor sentrum, er det planlagte fortetningsområdet i Ås en sentrumsutvikling som skal ivareta både boliger og forretninger/næring. For det aktuelle området finner vi både grunneierne som bor i gamle hus, unge beboere som nettopp har bygget nytt og grunneiere som eier næringsbygg. I tillegg er det enkelte eiendommer som eies av profesjonelle eiendomsselskap og som leier ut til bedrifter / næringsvirksomhet og til boliger. I dette caset er det utviklingen av den eksisterende strukturen som står på spill, noe som involverer særlig privatpersoner. Det gjenspeiles derfor i aktørkartleggingen på Ås, der særlig privatpersoner har svart på vår henvendelse, fordi dette prosjektet pågikk da de berørte aktørene fikk kjennskap til aktuelle planer. Vi fikk inn både svar sendt på mail og henvendelse på telefon. Respondentene var først og fremst opptatt av å



formidle hvordan de hadde fått kunnskap om planene og prosessen rundt dette, men hadde også synspunkter på hvordan endringen vil påvirke dem og deres videre valg.



Figur 18. Kart over eiendomsaktører i case-området (de fargede eiendommer er eid av selskaper med utviklingsplaner – ett selskap per farge). Kilde: Ås kommune, 02.11.2018

Informantene mente de fikk vite om planene om fortetting litt tilfeldig. Kommunen inviterte til åpne møter og medvirkning om prosessen gjennom lokalavisen, mens beboerne syntes at de burde vært kontaktet direkte, som dette sitatet viser: «Vi mener det ville være naturlig med tanke på at vi eier en bolig som delvis er inkludert i fortetningsområdet, delvis ligger kloss ved dette området. Området har endret seg underveis i prosessen, og vi er for tiden inkludert i området. Vi har derfor selv måttet finn frem til møter, arrangementer eller saksgang, eller selv ta initiativ til møter». Før sommeren 2018 forfattet nabogruppen et skriv til kommunen der de oppsummerte synspunktene, og ba om å bli løpende orientert om den videre prosessen. Skrivet var en god hjelp til kommunen der de beskrev hvilke eiendommer som kunne være innstilt på å bli en del av fortetningsplanen og hvilke som absolutt ikke ønsket dette og som ønsket å være en del av det historiske miljøet.

Samtidig som beboerne ønsket mer informasjon og involvering, ble det hevdet at kommunen hadde overlatt mye av styringen til eiendomsutviklere/utbyggere. Det ble fremhevet som et paradoks at kommunen ikke ønsket å ekspropriere hus og eiendommer, samtidig som eiendomsutviklere fritt fikk henvende seg til private eiere i håp om at de solgte huset. Enkelte

mente at kommunen måtte ta et grep for å hindre at folk spekulerte, dvs. at andre interessenter utviklet planene og at dette ble overlatt til markedet.

Grunneierne i området er altså både beboere som eier en bolig på egen tomt, og større eiere som forvalter og/eller utvikler eiendommer i profesjonell regi. Den første gruppen grunneiere har i utgangspunktet uttrykt liten interesse for å utvikle egen eiendom, mange har ønsket å bli boende i egen bolig slik de har gjort i lang tid. Når profesjonelle eiendomsutviklere tar kontakt, vil noen ønske å selge eiendommen (eller inngå opsjon om salg). Andre kan holde igjen i en periode, men når de ser at naboer selger/inngår opsjon om salg, vil de også over tid revurdere dette. Når flere selger vil området uansett endre karakter: verdien av «det som var» vil synke og potensielle verdier ved mulighetene som følger av utvikling vil komme nærmere. Grunneiersituasjonen er med andre ord dynamisk, og i de mest sentrumsnære områdene vil profesjonelle gradvis ha hånd om store deler av arealet. Denne prosessen synes mer eller mindre uunngåelig og dersom boligeiere og/eller kommunen ikke ønsker en slik utvikling, men heller hadde sett en utvikling mer styrt av opprinnelige beboere, må de eksplisitt søke å påvirke situasjonen i en slik retning. Teamet ser at dette kanskje ikke er aktuelt i de mest sentrumsnære områdene, men kan være aktuelt i områder avsatt til moderat fortetting (se Figur 16).

#### 8.1.4. UTFORDRINGER I CASE-OMRÅDE

##### Aktørenes holdning til fortetting - Interessenthåndtering

Kommunene har gjennomført en rekke medvirkningstiltak til nå i planprosessen, bl.a. dialogmøter med politikere, velforeninger, næringsliv, fagmyndigheter m.fl. De har også arrangert åpne folkemøter og i oktober i år hadde de pop-up kontor under festivalen Smak Ås. De planlegger også en god del medvirkningstiltak fremover; brev til berørte grunneiere om status i planarbeidet, delområdevis medvirkningsmøter, involvering av barn og unge m.m.

Prosesen så langt har vist både motstand og bekymring for planlagt utvikling, noe som er naturlig ved denne typen planlegging i et etablert bomiljø. Det å få endret den negative holdningen til planprosessen kan være svært krevende for kommunen. En utfordring er tidsperspektivet i planprosessen som gir uforutsigbarhet og utrygghet for egen bosituasjon i området.

Det kan også se ut som beboerne oppfatter at fortetting er ensbetydende med høyblokker. Manglende kunnskap om hva fortettingen innebærer kan skape lokal motstand. Oppkjøp av eiendommer innimellom tomter der huseierne ikke vil selge og ikke ønsker utbygging gjør at området «presses» i en retning en god del ikke ønsker. Når noen selger til utbyggere skapes det uro i nabolaget, og gjør at flere føler de må selge.

### Usikker gjennomføringsgrad og langt tidsperspektiv

Kommunen har lite informasjon om i hvor stor grad, når og hvor planens utbyggingspotensial vil bli realisert. Det begynner å bli en del eiendommer som er kjøpt opp til utbyggingsformål, men blant en del av de øvrige grunneierne er det til dels stor motstand mot at området skal tillates fortettet.

### Utnyttelsesgrad i forhold til omfang ny infrastruktur

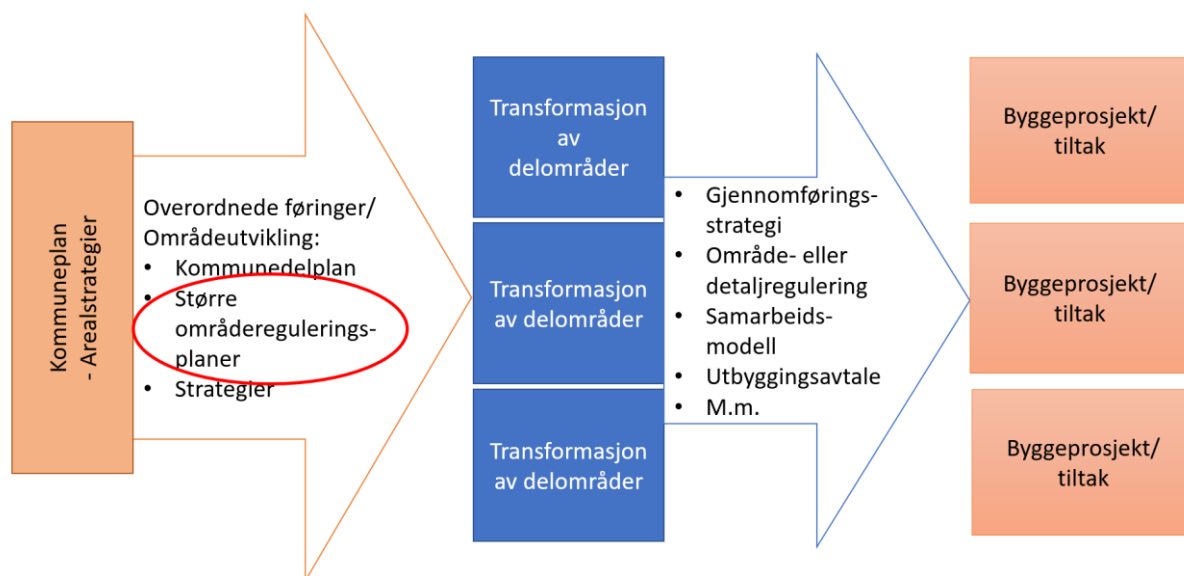
Det legges opp til en relativt moderat fortetting samtidig som veg- og gatebruksplanen viser noen større, kostbare tiltak som f.eks. opparbeiding av Moerveien/Raveien til sentrumsgate. Det er en risiko for at kostnadene ved ny veistruktur kan bli for høye i forhold til nytt utbyggingsvolum, som i hovedsak skal dekke kostnadene.

### Boligpolitikk

Det kan være en utfordring for kommunen å få etablert boliger som styrker den utviklingen de ønsker og legge til rette for en ønsket variasjon.

## 8.2. Anbefalinger for Søråsteigen

Prosesen med utvikling av Søråsteigen befinner seg relativt tidlig på tidslinjen nedenfor. For Ås kommune blir det viktig å få på plass en områderegulering som ivaretar de viktigste føringene, men som gir tilstrekkelig fleksibilitet til å skape investorstyrt og stimulere til satsing. Forarbeidet som er gjort i prosessen med områdereguleringsplanen er veldig bra, og oppfattes som godt politisk og administrativt forankret. Men kommunen bør vurdere hvordan den skal organisere seg for å håndtere gjennomføringen av utviklingen som skal skje.



Figur 19. Prosess-skisse for fortetting og transformasjon. fra strategi for ett område og rollen det skal spille i kommunen framover til identifisering av ulike delområder og detaljering av hvordan utviklingen skal være i disse til strategier for gjennomføring: Beslutning om gjennomføringsmodell, detaljplanlegging, så utbyggingsavtaler med grunneiere og kommunen om rekkefølge og konkret oppfølging. Figuren markerer prosessmessig plassering av caset i Ås kommune. Kilde: egen framstilling.

Kommunen har tatt en aktiv rolle i denne prosessen fram til nå. Kommunen er ikke grunneier. En relativ stor del av eiendommene er kjøpt opp. Det er flere utbyggere som har sikret seg eiendom/inngått avtale, samtidig som det fortsatt er enkelt grunneiere som ikke ønsker store endringer i området. Denne situasjonen krever at kommunen bør ta en aktiv rolle i den videre prosessen. Det vises til case områdene hvor kommunen i flere tilfeller har tatt en aktiv rolle.

### Interessenthåndtering

Kommunen har gjennomført og planlegger et relativt omfattende opplegg for medvirkning. Omfang og type dialog i den videre prosess vil avhenge av innholdet i planforslaget, blant annet hvor mye som blir avklart i områdereguleringsplanen og hva som skal avklares i senere detaljreguleringer. Krav om detaljreguleringsplan kan på den ene siden opprettholde usikkerheten, spesielt når det gjelder utnyttelsesgrad for framtidig utbygging, men kan på den

annen side gi beboere bedre mulighet for å komme med konkrete innspill i det aktuelle delområdet.

En medvirknings- og kommunikasjonsplan bør legge opp til at budskapet spisses mot den gruppen det skal være dialog med. Videre bør kommunen ikke undervurdere behovet for at konsekvensene av planen presenteres på en måte som er forståelig for folk som i utgangspunktet ikke har forutsetninger for å forstå en reguleringsplan.

Medvirkningen har i første rekke betydning for planens innhold, men vil også kunne gi kommunen informasjon av betydning for gjennomføring av områdereguleringsplanen.

### Fleksibilitet vs forutsigbarhet

Kommunen har ikke informasjon om når, hvor og i hvor stort omfang områdereguleringen vil bli realisert. Dette krever at områdereguleringsplanen gir tilstrekkelig fleksibilitet for videre planlegging og detaljering av byggeprosjekt.

### Områdereguleringsplan vs detaljreguleringsplan

For å balansere behovet for fleksibilitet mot behovet for forutsigbarhet må områdereguleringsplanen fastlegge hovedgrepene som skal være felles for hele planområdet.

### **Forhold som vurderes som egnet for avklaring i områdereguleringsplanen:**

#### Vegstruktur og grøntstruktur

Områdereguleringsplanen bør regulere sentrumsgater og eventuelt sentrale bolig-gater, inkludert behov for arbeidsareal, med en veiledende rekkefølgematrise om hvilke delområder som skal ha rekkefølgekrav for hvilke tiltak i den videre detaljplanlegging. Planen bør også regulere overordnet grøntstruktur, parker og større lekeplasser m.m. (Jfr. veileder fra Vestfold fylkeskommune – kilde). I planbestemmelsene må det fastsettes at videre detaljregulering av det mer finmaskede gatenett, med tilhørende rekkefølgekrav, skal skje med grunnlag i veg- og gatebruksplanen. Regulering sikrer også hjemmel for ekspropriasjon, slik at erverv og opparbeiding av gater kan skje langs byggeområder med plankrav.

#### Utnyttelsesgrad

Områdereguleringsplanen bør gjøre en grov inndeling i utnyttelsesgrad, eventuelt i intervall som for eksempel 60-80% BRA, mens detaljert utnyttelse avklares i detaljregulering. Kommunen må ha en bevisst holdning til områdetetthet.

### Oppdeling i delområder - Krav om felles planlegging

Områdereguleringsplanen bør gjøre en vurdering av hvor store delområdene minimum bør være. Når planen skal deles inn i delområder er det som regel hensiktsmessig å bruke naturlige avgrensinger som veier, grøntareal o.l. Det er også viktig å tenke på gjennomførbarheten, om ulike initiativ og tiltak innenfor området passer tidsmessig, og hvordan markedet i området er. Kommunen har mulighet til å kreve felles planlegging der det planfaglig vurderes at det er behov for det.

### Oppfordre til grunneiersamarbeid

Der det er ønskelig at grunneierne samarbeider om en plan kan gjerne kommunen ta initiativ til dette. Det er viktig at det synliggjøres for grunneierne at felles plan som regel gir en merverdi.

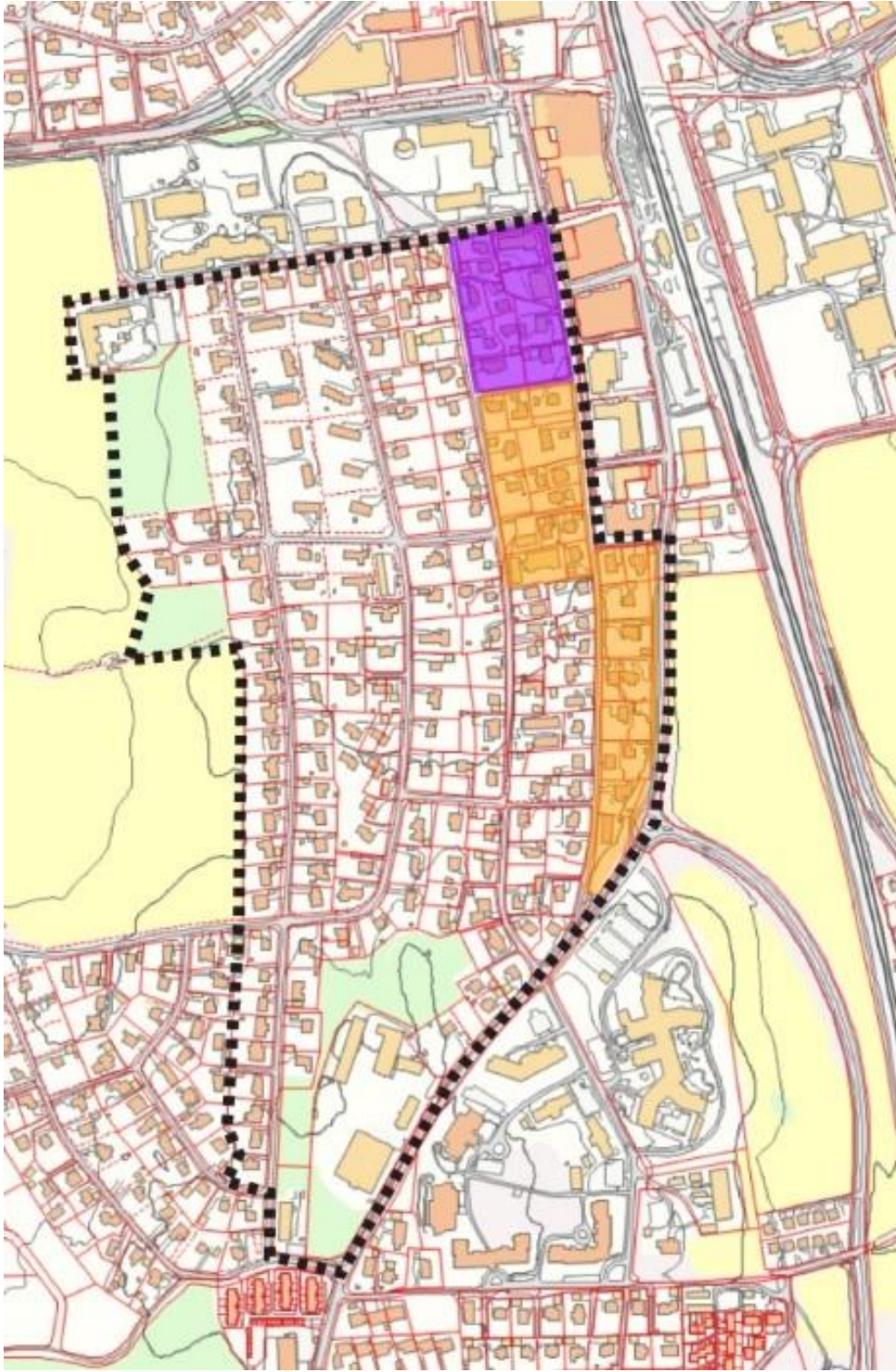
### Ulik grad av detaljering i områdereguleringsplanen

Det at områdereguleringsplanen avgrenses til å avklare de sentrale plangrepene, med videre detaljering i reguleringsplaner gir som nevnt fleksibilitet. I noen områder kan de planfaglige temaene framstå som godt avklart, og kommunen kan vurdere å kutte krav om detaljregulering. Dette gir raskere fremdrift, men krever at områdereguleringsplanen er tilstrekkelig detaljert.

### Kvalitetsprogram

Kvalitet og helhet kan sikres for eksempel ved utarbeidelse av kvalitetsprogram med sjekklister på hva som skal belyses og dokumenteres i detaljreguleringsplan, evt. byggesaken.

I den delen av caseområdet som er markert lilla og gult på kartet er det tenkt høyest utnyttelse og bymessig preg. I disse områdene kan kommunen velge å gjøre områdereguleringen såpass detaljert at utbyggere kan gå rett fra vedtatt plan til byggesak, dvs. uten å gå via detaljregulering. Det kommunen vinner med dette er raskere prosesser og dermed at ønsket fortetting kommer raskt i gang. I figur 16, ser det ut til at kvartalet har sammensatt grunneierstruktur, med en blanding av profesjonelle og uprofesjonelle grunneiere. Hvis dette fortsatt er tilfelle taler dette imot å droppe krav om detaljregulering. Dersom det er flere uprofesjonelle grunneiere innenfor området er det nødvendig å trekke disse inn når prosjekter med betydelig høyere volum og utnyttingsgrad utvikles på naboeiendommen. Dette er spesielt viktig dersom topografien tilsier at det ikke er naturlige skiller mellom områdets ulike deler. En annen løsning for å sikre utbyggere en effektiv fremdrift kan være at de får jobbe med en detaljregulering av delfelt parallelt med områdereguleringsplanen. Kommunen bør med andre ord basere valg av prosess på kombinasjonen av grunneierstrukturen i området, topografien i området, og ønsket av å korte ned prosess fram mot byggetillatelse.



Figur 20. Caseområdet Søråsteigen. Arealer for høy utnyttelse er markert med lilla og gult.

#### Utforming av rekkefølgebestemmelser i forhold til kostnadsfordeling

Caseområdet er delt inn i områder som skal ha ulike utnyttelse fra transformasjon til bymessig bebyggelse til varsom fortetting som skal ta mye hensyn til eksisterende bebyggelse. Gjennomføringsstrategi og utforming av rekkefølgekrav vil variere mellom delområdene.

Der det er tenkt tung fortetting/transformasjon bør det å sikre kvaliteter i prosjektene ha stort fokus. Et opplegg der alle grunneiere/utviklere bidrar til et felles opplegg for oppgradering av infrastruktur vil være fornuftig, dette kan f.eks gjelde omlegging av Brekkeveien, oppgradering av torvet, ny teknisk infrastruktur og belysning. I slike områder bør ikke tiltakene bygges bit for bit, men i ett. Her kan felles rekkefølgekrav som følges opp av en felles utbyggingsavtale være en god løsning, jfr. referanseprosjektene Vestby og Sande.

I andre deler av området med en mer forsiktig og uforutsigbar fortetting vil f.eks. sentrale bolig-gater være tiltak som må være «opparbeidet eller sikret opparbeidet» før søknad om igangsettingstillatelse. Dette er tiltak som kan bygges i etapper etter hvert som det oppnås finansiering fra utbyggingsavtaler, for eksempel fra nord til sør. Hvilken type rekkefølgekrav for de øvrige bolig-gatene må avklares i detaljplanleggingen. Størrelsen på delområder med felles planlegging og omfang på opparbeidelse har betydning for om det er mest hensiktsmessig med rekkefølgekrav av typen «opparbeidet eller sikret opparbeidet». Mindre gater eller etapper av gater er imidlertid også godt egnet til å være knyttet til et enkelt byggeprosjekt med privat byggherreansvar, det vil si gjennomføring uten utbyggingsavtale.

### Byggherreansvar

Dersom kommunen selv vil stå som byggherre kan den velge å dele infrastruktur inn i mindre etapper og lage en «pakke» for de enkelte strekninger. Kommunen står da som byggherre for f.eks. «Etappe Sentrumsgate» og kan forskuttere og bygge når utbyggere/grunneierne som har rekkefølgekrav om tiltakethar signert utbyggingsavtaler. Evt. kan kommunen stå som byggherre for all infrastruktur og alle felles tiltak i området og inngå en overordnet utbyggingsavtale med alle grunneierne i området.

De ulike varianter for utbygging av infrastruktur blir da:

1. Grunneier som byggherre - kommunen trenger ikke å forskuttere og påtar seg dermed ikke økonomisk risiko, men kommunen har ikke innflytelse på når infrastrukturen blir ferdig opparbeidet.
2. Kommunen som byggherre men «trinn-for-trinn» er at kommunen kan starte bygging av en etappe når utbyggere langs etappen har signert utbyggingsavtale - Dette medfører kommunal forskuttering, men med et relativt kort tidsperspektiv fra når investeringene gjøres og innbetalingen kommer fra utbygger.
3. Områdemodellen - Kommunen har full kontroll med når hvilke fellestiltak og infrastruktur-elementer etableres. Ulempen er at kommunens forskuttering kan strekker seg over lang tid og at kommunen påtar seg en økonomisk risiko.



Det er med andre ord fordeler og ulemper med alle modellene. Teamet foreslår å bruke ulike modeller i ulike deler av området tilpasset type fortetting/transformasjon som skal skje i de enkelte områdene.

#### Forholdet mellom kostnader og utnyttelsesgrad

Som det er framhevet i rapportens hoveddel, bør planfasen omfatte en vurdering av kostnadene ved aktuelle rekkefølgekrav opp mot aktuell utnyttelsesgrad i m<sup>2</sup> BRA, eller annet fordelingsgrunnlag. Opparbeiding av sentrumsgater vurderes å ha kostnader av en viss størrelse, mens aktuell regulering av bolig gatene vurderes å være mindre kostnadskreven, inkludert behov for grunnerv.

Nivået på aktuelle kostnader må imidlertid også vurderes i forhold til aktuell utnyttelse. I utgangspunktet kan utnyttelsesgraden som er skissert i fortettingsstrategien virke lav i forhold til aktuelle rekkefølgetiltak. Samtidig er caseområdet med totalt ca. 300 dekar så pass stort at det kan gi et tilstrekkelig utbyggingspotensial i forhold til kostnader samlet sett, men dette avhenger både av hvem som vil få rekkefølgekrav for hvilke tiltak og hvor stor andel av områderegeringsplanens utbyggingspotensial som man regner med vil bli realisert i en overskuelig tid.

Det anbefales derfor at det i den videre planprosess utarbeides kostnadsanslag for aktuelle veiltak, spesielt for det som skal opparbeides til sentrumsgater parallelt med at en i områderegeringsplanen gjør en vurdering av hva som er realistisk utbyggingspotensiale. Det vises feks til Vestby som gjorde en slik beregning og deretter la til grunn at det var forventet utbygging de neste 10-15 år som skulle legges til grunn når en beregnet bidraget.

#### Gjennomføring - utbyggingsavtaler og kommunens rolle

Basert på opplysninger om kjente prosjekt, kan gjennomføring av rekkefølgekrav knyttet til sentrumsgater være egnet for en felles utbyggingsavtale med alle grunneiere som får disse som rekkefølgekrav, jfr Vestby og Sande. Med grunnlag i en felles utbyggingsavtale, kan kommunen forskuttere kostnadene ved opparbeidelse og ved dette sikre et tidlig løft av området, som igjen kan initiere høyere interesse for utbygging og dermed raskere gjennomføring.

Senere må det inngås egne utbyggingsavtaler for tiltak innenfor hvert delområde som er bare knyttet til det aktuelle området.

Gjennomføring ved bruk av utbyggingsavtaler forutsetter generelt at kommunen tar en aktiv og koordinerende rolle når det gjelder plangjennomføring. Kommunen bør vurdere om den skal styrke sine ressurser på gjennomføringskompetanse.

### Midlertidige tiltak

Som det er påpekt i veg- og gateplanen, så kan gater for gående og syklende, med eller uten restriksjoner for biler, på kort sikt etableres uten store kostnader ved at det ved skilting kan vises parkeringsrestriksjoner, gjennomkjøringsforbud mm.

### Variert boligstruktur

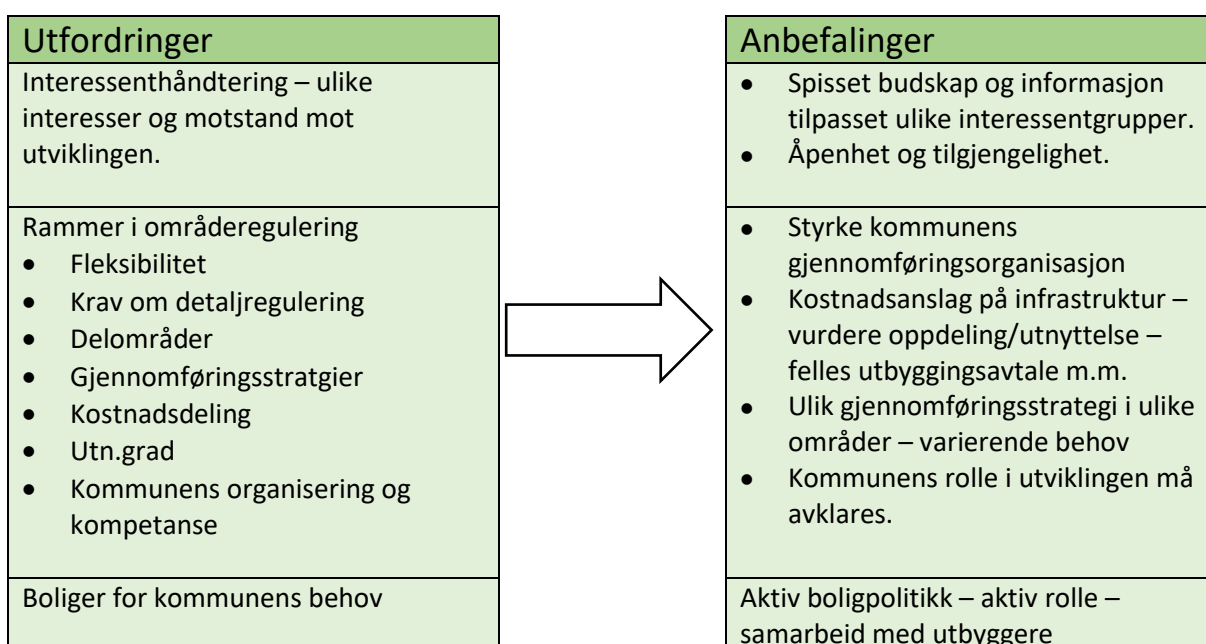
Virkemidlene i planverket for å få variert sammensetning av befolkningen i nye transformasjonsområder er noe begrenset. Det kan gis føringer til størrelse, høyder, leilighetsmiks, rekkefølge, og planen kan sikre gode kvaliteter, men utover det kan ikke planen styre hvem som skal bo hvor. Det vises for øvrig til kapittel 4.4. som omhandler boligpolitikk og fortetting.

### Boligpolitiske anbefalinger

Den boligsosiale handlingsplanen for Ås (2015 – 2019) peker på udekket behov for boliger for unge med helseutfordringer, mottakere av kommunale tjenester som bor hos foreldre, og enslige unge og voksne med varierte bo-utfordringer, og boliger for flyktninger. Teamet oppfordrer Ås kommune til å utforske mulighet for leie-til-eie for disse. Dette kan gjøres i form av ett felles prosjekt der kommunen også forbeholder seg rett til en base for personell. Sentrumsområdet er godt egnet for denne gruppen, som vanligvis ikke er veldig mobile. Dette kan velges lagt til områder der kommunen har eierskap, kommunen kan kjøpe tomt eller ekspropriere, eller gå i partnerskap med grunneier for å utvikle et slikt tilbud i fellesskap. Størrelse på boligene, behov for spesiell tilrettelegging av inngangsparti, i uteområdene (og eventuelt innvendig), og evt. redusere på parkeringskravet er eksempler på forhold som må tas inn i dialogen med utbygger. Det kan også være aktuelt å bruke kravet om forkjøpsrett (pbl. §17.2) i enkelte av de nye prosjektene for boligsøkere som kommunen har et særlig ansvar for og hvor enkeltbolig i et bygg er en god løsning. Vurderinger av eget bygg versus enkeltbolig i konkrete prosjekter må skje utfra målgruppens sammensetning og kjennetegn, og eventuelt behov for tjenester.

Ås kommune har erfaring med bruk av tilvisningsavtaler (Hogstvedtveien), og dermed med samarbeid mellom kommune og utbygger. Dette kan de bygge på når de tar fatt på de boligpolitiske sidene ved gjennomføringen av sentrumsplanen. Alle de tre kommunene har mulighet til å bruke sine sentrumsnære områder for å sette i gang flyttekjeder der eldre flytter inn i nye leiligheter og frigir sine eneboliger til yngre beboere. Sentrumsområdene er særlig egnet til yngre eldre, på grunn av nærhet til tjenester og butikker mm. Som nevnt for case-området i Ski, må boliger rettet mot eldre ha kvaliteter som gjør at boligen «matcher» eneboligens kvaliteter, spesielt mht. lys og utsyn. Mulighet for gjesterom og gjerne også gjestetoalett oppfattes som positivt, og er ofte viktigere enn mange kvadratmeter.

I Ås er det en viss engstelse for at hele sentrumsområdet skal endre karakter og miste noen av de kvalitetene som området i dag har. Den enkelte grunneier har ikke muligheter til å kontrollere hva nabogrunneier gjør. Dersom dagens eiere går sammen kan de imidlertid ha større innflytelse på utviklingen. Naboeiendommer kan skille ut deler av hagen/tomten og så sammenføre disse til en byggbar ny tomt. Mulighetene for dette begrenses selvsagt av topografi, men tilnærmingen viser muligheten for fortetting på eksisterende beboeres premisser. Dette vil være mest aktuelt der det skal være en fortetting tilpasset eksisterende boliger. Teamet oppfordrer kommunen til å utforske og informere om disse mulighetene. En mulig tilnærming er å se på et konkret areal som et pilotprosjekt i et delområde som ut fra topografi er særlig egnet. Dette må selvsagt basere seg på interesse fra eksisterende eiere/beboere.



## 9. FROGN KOMMUNE – ULLERUDSLETTA (SEIERSTEN, ULLERUD OG DYRLØKKE)

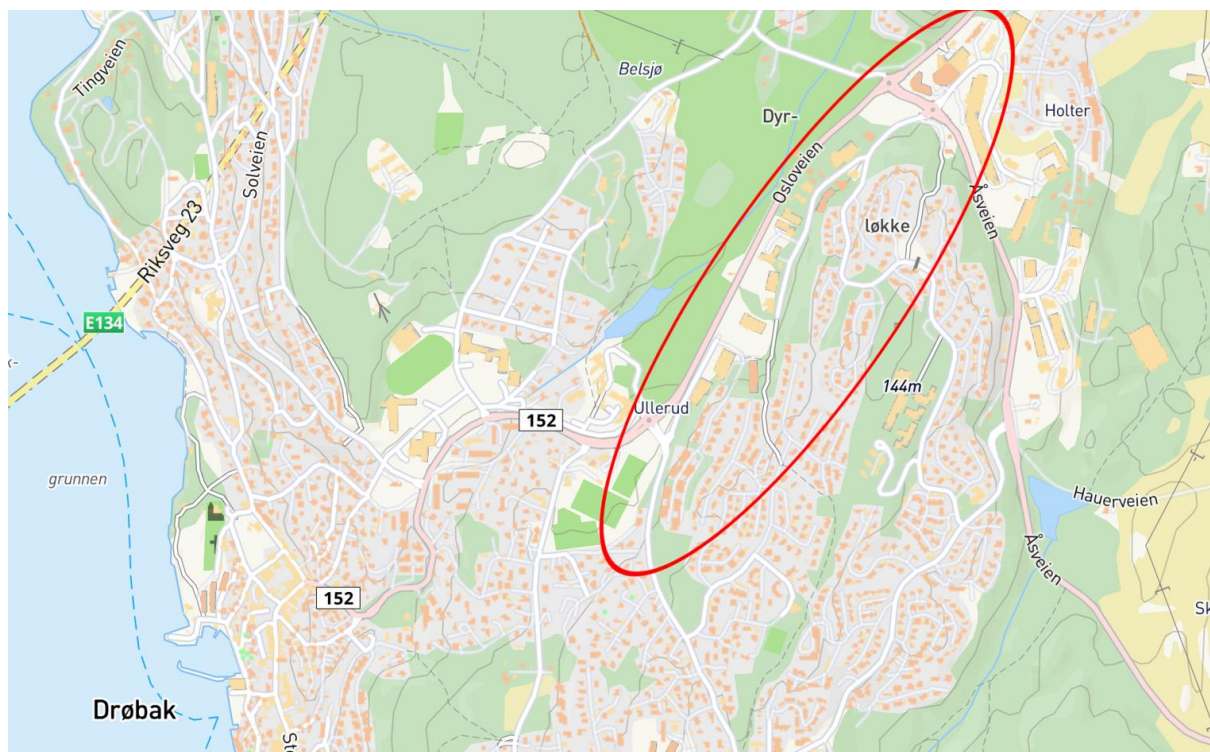
### 9.1. Beskrivelse av området

Frogn kommune ligger i Akershus fylke, ca. 35 km sør for Oslo, på østsiden av Oslosfjorden. Kommunesenteret i Frogn er Drøbak. Byen er preget av gammel, bevaringsverdig trehusbebyggelse. I oppdraget var Ullerudsletta pekt ut som caseområdet i Frogn. Underveis har hele området som er pekt ut til byutvikling vært gjenstand for drøfting, og det vil også bli gjort i denne anbefalingen.

#### 9.1.1. INNLEDNING

##### Område for byutvikling – Seiersten, Ullerudsletta og Dyr-løkke

Byutviklingsplanen i Frogn kommune er en transformasjonsplan som regulerer områdene Dyr-løkke, Ullerud og Seiersten. Dyr-løkke ligger sentralt plassert ved et viktig trafikknutepunkt der Osloveien og Åsveien møtes. Kommunens største busskiftestasjon ligger også her.



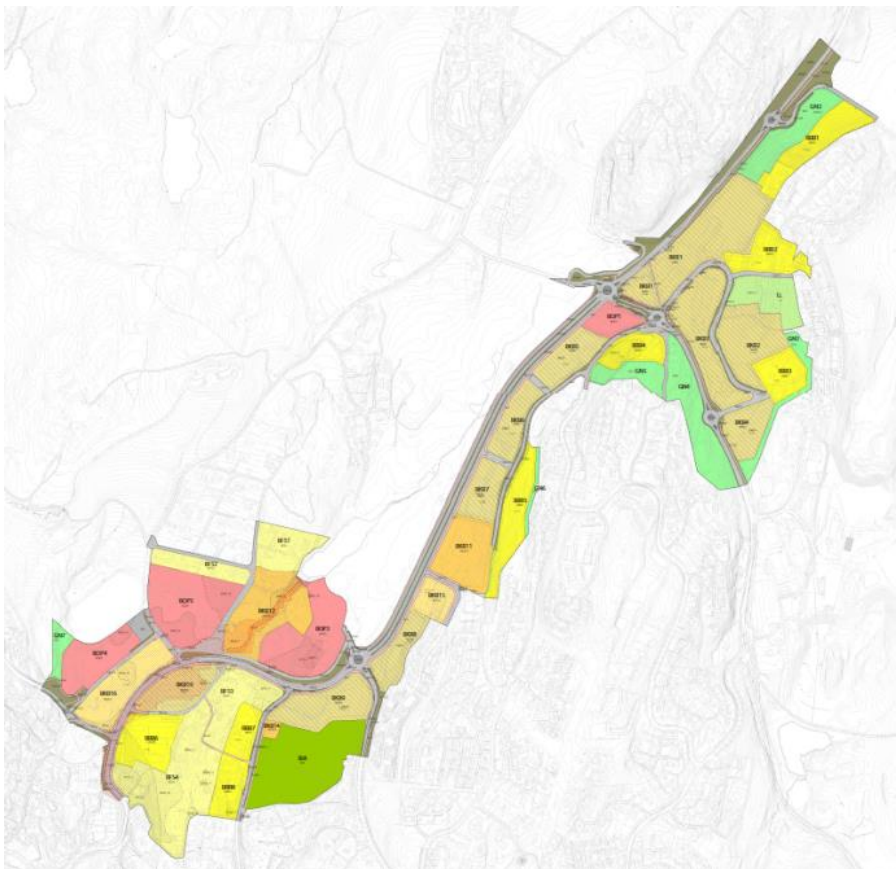
Figur 21. Rød sirkel markerer lokalisering av caseområdet.

Dyrløkke er kommunens viktigste handelssentrum, og møter konkurranse fra andre handelssentra i regionen. Området sliter i dag med attraktivitet, det er lite lesbart og bærer preg av klattvis utbygging.

Ullerudsletta preges i hovedsak av spredt næringsbebyggelse med lav utnyttelsesgrad og mye overflateparkering. Området har parallelle veiløsninger med flere separate løsninger for gående og kjørende. Trafikksituasjonen er uoversiktlig, og lite tilrettelagt for myke trafikanter.

Seiersten er preget av lav utnyttelsesgrad og mye overflateparkering. I denne delen av områdereguleringsplanen befinner det seg flere offentlige bygg som skole og rådhus. Seiersten er den delen av områdereguleringsplanen som er nærmest Drøbak by. Osloveien utgjør innfarten til Drøbak, med de utfordringene og mulighetene det gir. Området er trafikkert, men er samtidig eksponert for mange.

Områdene som omfattes av byutviklingsplanen har flere trekk som er typiske for større transformasjonsområder. Det er lav utnyttelsesgrad, bilbaserte løsninger, mye overflateparkering, og lite tilrettelegging for myke trafikanter. Det er i tillegg lite intern sammenheng mellom områdene Seiersten, Ullerudsletta og Dyrløkke, og mellom disse områdene og Drøbak by. Alt dette er forhold som byutviklingsplanen søker å forbedre.



Figur 22. Forslag plankart for områdereguleringsplan for Seiersten, Ullerud og Dyrløkke.

## Planstatus

Planprogrammet for Byutviklingsplanen ble vedtatt i 2014. Planarbeidet er en viktig oppfølging av kommuneplanen som ble vedtatt i juni 2013. Planen ble fremmet for førstegangsbehandling 15. oktober 2018, men politikerne sendte den tilbake til administrasjonen for ytterligere utredninger.

### 9.1.2. MÅL FOR OMRÅDET

Målet for området er å skape en sammenhengende by mellom Gamle Drøbak og Dyrløkke. Gamle Drøbak skal fortsette å være det levende kommunesenteret i Frogn, mens Dyrløkke skal bli kommunens andre handelssentrum. Ønsket er å skape en sammenhengende by med kortere opplevde avstander. Ved å redusere opplevd avstand mellom Drøbak og Dyrløkke, og få flere til å oppholde seg og utføre daglige gjøremål i nærområdet, vil planområdet utvikles på en god måte, og bidra til å styrke Drøbak som levende by. Gjennom å få til en mer variert bruk på Seiersten, styrke næringsaktiviteten langs Ullerudsletta og omorganisere Dyrløkke, kommer områdene også styrket ut hver for seg.

Planen legger til rette for høyere utnyttelse av eiendommene innenfor området, med kompakt byutvikling og en god miks av funksjoner og tilbud. Parkering forutsettes etablert i bygg eller i parkeringskjellere. Byutviklingsplanen tydeliggjør trafikksituasjonen og prioriterer gående og syklist. Det satses på god kollektivdekning med buss.

Kommunens satsningsområder klima og energi, livskvalitet og folkehelse, stedsutvikling, næringsutvikling og verdiskaping legger viktige premisser for den videre utviklingen innenfor områdeplanen. Kommunen har en intensjon om å åpne Raskebekken for å styrke den blågrønne strukturen i området. Gjenåpning av bekken kan bidra til overvannshåndtering og vil være positivt for det biologiske mangfoldet.

### 9.1.3. INTERESSENTKARTLEGGING

I Frogn kommune dreier det seg om fortetting og utvikling i områder som først og fremst består av næringseiendommer, og i mindre grad av boliger og boligeiere. Interessentene i Frogn domineres derfor av næringsdrivende og profesjonelle eiendomsutviklere mer enn privatpersoner. Vi har snakket med fem næringsaktører. I tillegg deltok vi på et folkemøte i september 2018, og hørte på innspill fra salen. Det kom mange interessante synspunkter og spørsmål som vi drøfter nedenfor. På dette møtet ble delt ut et tilsvarende spørreskjema som ble brukt i Ås, men kun én av de fremmøtte svarte på denne.

### Næringsaktører

Hvilke innspill og ønsker har disse profesjonelle aktørene til planene og for området utvikling? Flere av eierne langs Ullerudsletta er positive til planene om fortetting og ønsker å utvikle eiendommene i tråd med en bymessig struktur og med en høyere utnyttelse av eiendommene. Enkelte har også kontaktet hverandre for eventuelt å etablere en felles strategi. Det innebærer kombinasjon av næringsvirksomhet i første og annen etasje og boliger i de neste etasjene.

En aktør ønsker imidlertid ikke næring i første, men en ren boligblokk på sin eiendom. Et innspill er også at det ikke ønskes garasjeanlegg i kjeller fordi vedkommende mener at det ikke er optimalt for butikkhandel i tillegg til at det er kostnadskrevende. Det foreslås garasje på bakkeplan med lokk der butikker og kontorer etableres oppå lokket. Denne typen innspill viser eksempel på hvordan ulike mål kan komme i konflikt med hverandre. Garasjeanlegg i kjeller vil være mest arealeffektivt og kanskje også bidra til mindre biltrafikk på eiendommen, men er mer kostnadskrevende. For å skape en levende by bør det dessuten tilrettelegges for aktive fasader, noe man ikke oppnår ved å tilrettelegge for garasjer på bakkeplan.

Flere næringsaktører har uttrykt at de er bekymret for bredden på hovedveien som planlegges. De mener denne «spiser» seg inn på næringseiendommene. De ser også veien som en hindring for hvordan resten av utviklingen langs Ullerudsletta skal gjennomføres. Aktørene har to forslag til planen videre; det ene er å legge den lenger mot vest inn på golfbanens areal. Det vil da bli mulig å utvikle næring/bolig med kvalitet langs sletta. Golfbanen ligger imidlertid utenfor planområdet for byutviklingsplanen fordi dette arealet er ansett som verdifullt for livskvalitet, folkehelse og friluftsliv. Det andre forslaget er å nedskalere veiutbyggingen/veibredden. Det uttrykkes også bekymring om videre prosess med dette området, fordi det nå skal bygges ut et stort boligområde ved Kolstad som har høyere prioritet.

### Lokalmiljøet forøvrig

Det viser seg at det er stor allmenn interesse for utviklingen av Seiersten, Ullerud og Dyrløkke i lokalmiljøene. Da byutviklingsplanen ble presentert på et folkemøte i kulturhuset i september 2018, møtte det opp mellom 120-150 personer. I diskusjonen som fulgte var det særlig to forhold som folk var opptatt av. Det ene var tidsperspektivet – når planen skulle vedtas og når de konkrete tiltakene skulle settes i gang. Med et langsiktig perspektiv er det ikke opplagt at lokalbefolkningen mobiliserer og opprettholder engasjement over det som skjer.

Det andre forholdet var trafikkavvikling, trafiksikkerhet, parkeringsplasser og garasjeanlegg i de aktuelle områdene. Slike forhold er konkrete å forholde seg til og angår alle i alle aldre – enten de går, sykler, bruker bil eller kollektivtilbudet. Det kom også spørsmål og innspill til planer for

gressletten som brukes av idrettsklubbene, der enkelte var bekymret for at disse arealene ble redusert ved den planlagt fortettingen.

#### 9.1.4. UTFORDRINGER I CASE-OMRÅDET

##### Gjennomføring

Mange tema er gjennomarbeidet på en grundig måte hittil i planprosessen. Dette gjelder for eksempel trafikksituasjon, barnetråkk, overvann, høyder på bygg, mv. Planprosessen sier imidlertid lite om hvordan planen er tenkt gjennomført. Manglende gjennomføringsfokus og en usikker finansieringssituasjon på foreslåtte infrastrukturiltak er hovedutfordringene ved dette case-området. Nedenfor gjennomgås utfordringer knyttet til gjennomføring som kommunen bør se nærmere på:

##### A) Kostnadsanslag, kostnadsnivå og gjennomføring

Det kan se ut til at den offentlige infrastrukturen som er tegnet inn i byutviklingsplanen vil bli kostbar, kanskje særlig oppgraderingen av Oslo-veien. Det opplyses fra kommunen at det er forutsatt bidrag fra Akershus fylkeskommune uten at det er inngått avtaler eller avklart om slik finansiering er realistisk. Kommunen har ikke utarbeidet kostnadsanslag for den offentlige infrastrukturen i planområdet. Med kostnader menes her summen av utgifter til bygging av infrastruktur og utgifter til nødvendig grunnerv. Kommunen har dermed ikke oversikt over utgiftene til gjennomføring av planen og kan derfor ikke vurdere om kostnadene er innenfor et nivå som gjør planen gjennomførbar, eller om kostandene er så høye at det kan forsinke eller stanse utviklingen. Tidshorizonten vil også spille inn her. Det er ikke like stor vekst og utbyggingspress i Frogn som i de to andre kommunene og utbyggingen av dette området vil sannsynligvis gå over lang tid. Noen infrastrukturiltak vil kunne deles opp og gjennomføres trinnvis, men noen må gjennomføres i en operasjon. Dette vil også ha betydning for realismen i gjennomføringen av planen.

##### B) Måltrettet prioritering av deler av planen

Frogn har begrenset vekstpotensialet og dermed vil også etterspørsel etter næring, handel og service i området være begrenset. Med begrenset etterspørsel er det også fare for de gode intensjonene med urbane kvaliteter som tilbud om handel, servering og «aktive førsteetasjer», ikke blir oppfylt, men at arealene blir fylt med virksomhet og tilbud som ikke gir kvalitet verken til beboere eller stedet. Hvis utviklingen skjer spredt, både geografisk og over tid, vil det kunne føre til at f.eks. kafeer og butikker må fungere isolert fra hverandre istedenfor å fungere som del av et tilbud i et sentrumsområde. Slik teamet ser det bør sentrumsfunksjonene samles og konsentreres f.eks. ved Dyrørkke. Så kan kommunen vurdere om Ullerudsletta og Seiersten heller skal forbeholdes bolig som hovedformål. Dette er grep som må til for å sikre etterspørselsgrunnlag og



danne basis for tilbud med kvalitet og variasjon. Dersom boligbebyggelsen langs Ullerudsletta og Seiersten får krav om parkmessig opparbeidelse av uteområdene, vil en like fullt kunne gi urbane kvaliteter til disse boligområdene. Gode gangforbindelse langs Ullerudsletta, med parkmessig beplantning, benker og ellers god tilrettelegging for fotgjengere, vil bidra til å forbinde områdene med senteret på Dyrhløkke.

### C) Oppgraderinger av veinettet

Områdereguleringsplanen forutsetter en betydelig oppgradering av veinettet, bl.a. Osloveien som er en fylkesvei. Kommunen må ta stilling til om oppgraderingene kun er utløst av utbyggingspotensialet i planområdet, eller om de også er utløst av behov utenfor planen. Den forholdsmessige delen av veioppgraderingene som er nødvendiggjort av behov utenfor planområdet, må betales av andre aktører enn utbyggerne innenfor planområdet. For fylkesveier er dette typisk Akershus fylkeskommune/Statens vegvesen, for kommunale veier kan det være kommunen.

Hvis ikke slike «eksterne» aktører ønsker eller kan betale, vil situasjonen bli at veiltakene ikke blir bygget, eller de blir kun delvis utbygget (den eventuelle delen som utbyggerne skal finansiere). Dersom rekkefølgekravene stiller som vilkår at slike veier er «opparbeidet eller sikret opparbeidet» før utbyggere får tillatelse til sine byggeprosjekter, blir resultatet en byggestopp i disse områdene fram til veiene er finansiert/bygget. Det kan ta lang tid å få tiltakene finansiert dersom ingen har prioritert å sette av midler.

Teamet forstår det slik at Statens vegvesen ikke har satt av midler til tiltak innenfor byutviklingsplanen i overskuelig framtid. Teamet forstår det også slik at kommunen ikke har satt av midler til veibygging. Det betyr i tilfelle at det mangler betydelig finansiering til de største infrastrukturiltakene i byutviklingsplanen. Dette er en hovedutfordring ved planen. Spørsmålet er om og i tilfelle hvordan kommunen kan gjennomføre byutviklingsplanen med en slik finansieringsutfordring.

### D) Rekkefølgebestemmelser

Byutviklingsplanen sier lite om hvordan rekkefølgekrav, og dermed fordeling av kostnadene til offentlig infrastruktur, er tenkt løst på et overordnet nivå. Slik utkastet til planen foreligger i dag, legges det opp til at de enkelte delområder, gjennom rekkefølgebestemmelser i egne detaljreguleringsplanområder, skal bidra til dekning av kostnader til infrastruktur.

Kommunen ser med dette ut til å overlate større utfordringer til detaljreguleringer og utbyggingsavtaler enn det disse to prosessene faktisk kan løse. Dette vil trolig dempe eller stanse den ønskede utviklingen innenfor områdereguleringsplanen. Årsaken er at en

detaljreguleringsplan nettopp gjelder for en avgrenset del av arealet i områdereguleringsplanen. En detaljreguleringsplan kan pålegge utbyggerne å bidra til infrastruktur både innenfor og utenfor sitt planområde. En detaljreguleringsplan kan imidlertid ikke pålegge rekkefølgekrav til utbyggere som er lokalisert utenfor det aktuelle planområdet. Dette må gjøres i områdeplanen. Eventuelle mangler i områdereguleringsplanen eller detaljreguleringsplaner når det gjelder rekkefølgebestemmelser, kan ikke repareres gjennom utbyggingsavtalene.

Oppsummert betyr dette at detaljreguleringsplaner og utbyggingsavtaleforhandlinger vil komme til kort når det gjelder gjennomføring av områdereguleringsplanen, både når det gjelder utforming av rekkefølgekrav, fordeling av kostnader og gjennomføring av infrastrukturtiltak. Overordnede problemstillinger og tiltak må løses på overordnet nivå, dvs. i områdereguleringsplanen.

### E) Gjenåpning av Raskebekken

Ifølge plandokumentene vurderer kommunen å gjenåpne Raskebekken. I mulighetsstudien for gjenåpning er det blant annet foreslått «11 krysninger av større fylkes- og kommunale veier». Disse krysningene, generell gjenåpning, samt flere grunnerverv, tyder på at tiltaket vil bli kostbart. Det er ikke utarbeidet kostnadsanslag for tiltaket. I mulighetsstudien foreslås det dimensjonering og design av nytt bekkeleie. Det står blant annet at «hvis bekken gjenåpnes vil den med stor sannsynlighet ha sin trasé gjennom flere private eiendommer». Dette kan «føre til konflikter mellom kommunen og grunneierne».

Åpning av bekken vises imidlertid ikke på områdereguleringsplankartet. Med tanke på gjennomføring er det en fordel om alle tiltak som ønskes gjennomført fremgår på plankartet. Det vises i denne forbindelse til at det kun kan eksproprieres til gjennomføring av reguleringsplan.

### Interessenthåndtering

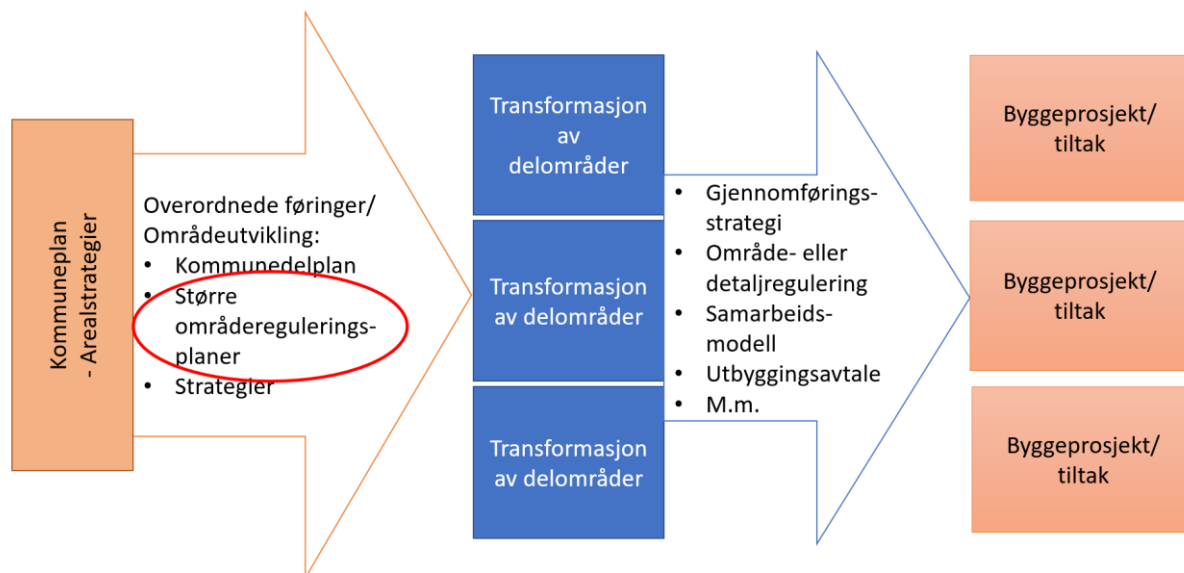
Planprosessen i dette området har av ulike årsaker gått over lang tid. Dette skaper utfordringer på flere områder. Administrasjonen har opplevd noe utskifting av personale, noe som gjør at det er utfordrende å holde fremdriften, kunnskapen om prosessen som har vært og bakgrunnen for vurderingene som er gjort på et høyt nivå hele tiden. Underveis i prosessen har det også vært kommunevalg, noe som medfører utskifting av politikere i sentrale utvalg og planen forankring i utvalgene kan endres. For befolkningen er det utfordrende å forstå prosessen og betydningen av planen for dem og deres interesser. En planprosess som dras langt ut i tid og der det blir usikkerhet rundt hvilke føringer den kommer til å ende opp med, vil potensielle utvikler kunne miste interessen og heller fokusere på andre områder.

### Boligpolitikk

Frogn har bl.a. ønsker om å få flere unge familier til å bosette seg i kommunen og å bidra til å lette førstegangsetablering. Som i de to andre kommunene er det også her ønskelig å bruke fortettingsområder til å sette i gang flyttekjeder som frigir eksisterende eneboliger til f.eks. småbarnsfamilier, samt å tilby en større variasjon av boligtyper, da Frogn i dag har en hovedvekt av eneboliger.

## 9.2. Anbefalinger for Byutviklingsplanen

Byutviklingsplanen er en større områdereguleringsplan og transformasjonsprosessen er fremdeles tidlig når den plasseres på tidslinja nedenfor. Planarbeidet har så langt ikke avklart viktige forutsetninger som blant annet konkretisering av kostnader knyttet til gjennomføring, noe som gjør det utfordrende med fremdrift og forankring, både administrativt og politisk.



Figur 23. Prosess-skisse for fortetting og transformasjon. Fra strategi for ett område og rollen det skal spille i kommunen framover, til identifisering av ulike delområder og detaljering av hvordan utviklingen skal være i disse, til strategier for gjennomføring: Beslutning om gjennomføringsmodell, detaljplanlegging, så utbyggingsavtaler med grunneiere og kommunen om rekkefølge og konkret oppfølging. Figuren markerer prosessmessig plassering av caset i Frogn kommune. Kilde: egen framstilling.

### Gjennomføring av byutviklingsplanen - gjennomføringsstrategi

Det er flere utfordringer som er avdekket når det gjelder å få til en god gjennomføring av byutviklingsplanen for Seiersten, Ullerud og Dyrfløkke. Dette gjelder spørsmål rundt kostnader, finansiering, utforming av rekkefølgekrav, prioritering innenfor planområdet og kommunens rolle. Kommunen bør gjøre en generell overordnet vurdering av hvilken gjennomføringsstrategi den ønsker å bruke. Det bør være en egen del om dette i saksutredningen, som følger planen til politisk vedtak. Dette gjelder alt fra finansieringskilder, forskuttering, holdninger til grunnverv og ekspropriasjon, kommunens rolle i gjennomføring av infrastrukturen, om den vil inngå momsavtaler med private utbyggere eller ikke, osv. Dette vil gi kommunens ansatte, utbyggere og andre aktører god innsikt om hvordan områdereguleringsplanen er tenkt gjennomført.

### Kostnader og finansiering

Kommunen anbefales sterkt å få utarbeidet et kostnadsanslag for alle definerte fellestiltak før planen legges fram til ny behandling. Når kostnadene er avklart må kommunen vurdere dem opp

mot markedssituasjonen, med tanke på hvilket kostnadsnivå som forventes å bidra til – eller legge en demper på - utviklingen i området. Teamet anbefaler at kommunen vurderer nøye hvilket nivå bidraget til fellestiltak kan ligge på. Det må sees i sammenheng med markedssituasjonen, og det må tas hensyn til at de fleste utbyggere vil få rekkefølgekrav i egne detaljplaner i tillegg til dem som er i områdereguleringen.

En vurdering av fornuftig utnyttelse i en plan er nødvendig. Teamet har ikke vurdert utnyttelsen som er satt i planforslaget grundig, men det synes å være lagt på et fornuftig nivå. Det anbefales ikke å bøte på høye kostnader til infrastruktur med å øke utnyttelsen. Utnyttelsen skal være på et slikt nivå at den gir rom for gode kvaliteter i området. En økning av utnyttelse kan fort gå på bekostning av kvalitetene.

Kommunen bør klarlegge om det er flere finansieringskilder enn utbyggerne. Har Akershus fylkeskommune eller kommunen satt av midler? Hvis ikke, er det mulig å prioritere opp området og få inn slike midler? En mulighet er å redusere kravene til veiltak, slik at det kun stilles krav om utbedring som er nødvendiggjort av behov innenfor planområdet. Det vises her til strategien som ble gjennomført både i Vestby og Sande hvor kommunen tok en aktiv rolle og sikret avtale med alle utbyggerne om finansiering av fellestiltakene. Dersom kravene til veiltak reduseres i planbestemmelsene, bør dette gjenspeiles i løsningen i planen.

Hvis kostnadsanslag og vurdering av finansieringskilder viser at planen ikke er gjennomførbar, må planen rett og slett endres og andre løsninger for f.eks. infrastruktur må vurderes. Tilpassede løsninger som samsvarer med realistisk gjennomføring trenger ikke gi områder av dårligere kvalitet. Det er et vidt spenn av mulige løsninger for gode arealplaner.

### Rekkefølgekrav

De beste virkemidlene for å sikre god gjennomføring er å utforme gode rekkefølgebestemmelser, med et fornuftig kostnadsnivå, som er tilpasset den gjennomføringsstrategi kommunen ønsker å benytte. Kommunen må vurdere om rekkefølgekravene er «nødvendige» og «forholdsmessige», jfr. pbl. § 17-3. Overordnet offentlig infrastruktur i planen bør løses på overordnet nivå i områdereguleringsplanens rekkefølgebestemmelser. Kommunen bør gjøre en overordnet vurdering av den praktiske utførelsen av rekkefølgetiltakene. Finansieringen vil komme inn etter hvert som byggeprosjekter realiseres, gjennom utbyggingsavtaler eller fra f. eks. kommunen eller Statens vegvesen. Siden pengene kommer inn over tid må flere tiltak kanskje opparbeides etappevis. Planbestemmelsene bør derfor bygges opp på en måte som bidrar til fleksibilitet i gjennomføringen. Noen tiltak må bygges under ett, og kan ikke tas bit-for-bit. Dette vil f.eks. gjelder oppgradering av Oslo-veien. Her bør det offentlige ta et ansvar for gjennomføringen og

rekkefølgekravene og finansieringen må sikre dette. Ulike modeller for gjennomføring er beskrevet i kapittel 4.2 og 4.3.

### Raskebekken

Kommunen bør i planprosessen ta endelig stilling til om den ønsker å gjenåpne Raskebekken, og eventuelt innarbeide dette i større grad i områdereguleringsplanen. Dersom bekken ønskes gjenåpnet, må kommunen tenke på hvordan dette skal finansieres, og hvordan det skal gjennomføres. Relevante spørsmål er:

- Er gjenåpning av bekken nødvendig for utbyggingen innenfor planområdet eller utenfor planområdet? Hva er i tilfelle den anslåtte prosentvise fordelingen?
- Hva koster gjenåpningen (opparbeidelse og grunnerverv)?
- Ser det ut som det er noen spesielt kompliserte eller kostbare grunnerverv? Bør traseen derfor legges om?
- Er kommunen beredt til å starte ekspropriasjonssaker dersom det er vanskelige grunnerverv? Hvis kommunen ikke er klar for dette, så kan en mislykket grunnervervsavtale stanse gjennomføringen av hele prosjektet. Hvis kommunen ikke er villig til å ekspropriere, er det også en fare for at grunnervervene blir dyrere enn nødvendig, siden kommunen da stadig må opp i pris for å få signerte avtaler.
- Hvordan slår et rekkefølgetiltak om gjenåpning av bekken ut på anleggsbidraget som utbyggerne skal betale? Blir det mye dyrere?
- Hvis gjenåpning helt eller delvis er nødvendig p.g.a. behov utenfor planområdet; hvem dekker den delen av finansieringen som ikke kommer fra utbyggerne? Har kommunen satt av midler?
- Er kommunen beredt til å være byggherre for tiltaket? Dette er et typisk tiltak som bør utføres en gang, og ikke etappevis.

Dersom kommunen ikke har tilstrekkelig med midler og gjennomføringskraft til å få gjenåpnet bekken, bør kommunen vurdere å ta den helt ut av planen. Hvis ikke risikerer man at mulige traseer bygges igjen underveis, eller at det blir byggestopp i ulike områder på ubestemt tid, da eventuelle rekkefølgekrav og gjenåpning av elven er uavklart.

### Prioritering av delområder innenfor byutviklingsplanen

Det er noe begrenset press på markedet i Frogn og kommunen bør derfor konsentrere innsatsen og ikke spre utbyggingene i kommunen for mye. For å få til bymessig utvikling bør det meste av den tette urbane utbygging skje nærmest mulig sentrum eller tett på handelssentrum Dyrløkke. Dyrløkke er et etablert handelssentrum i dag og er tiltenkt rollen som kommunens andre handelssentrum, etter Drøbak. Det er etablert som et kollektivknutepunkt og et generelt trafikkknutepunkt der Osloveien og Åsveien møtes. Kommunen kjenner kun til et planinitiativ i

dette området (BB3 – luftambulansetomta). Kjøpesentre opptar mye av plassen, så på kort sikt er det sannsynligvis ikke store muligheter for ny utvikling, men dette kan endres med tiden.

Det er begrensede muligheter for fortetting på Seiersten, da det ligger noen offentlige funksjoner der, samt at kommunen ønsker å beholde småhuspreget i dette området. Ny, urban, boligutvikling med høy utnyttelse bør legges til Ullerudsletta. Det er stor nivåforskjell opp til tilgrensende boligfelt øst for Ullerudsletta, noe som gjør det mulig å gå opp i høyden på ny bebyggelse her. Dagens utnyttelse er lav, noe som gir gode muligheter for transformasjon av området. Det er viktig å sikre god kvalitet på uteområdene og ha gode gangforbindelser mot Dyrfløkke og Seiersten med parkliknende «lommer», møblering og beplantning. Det kan legges til rette for gode fasader i første etasje, selv om dette ikke trenger å være næringsvirksomhet. Det kan f.eks. være kunst/håndverk, møtelokaler, skulpturerte murer med naturstein osv. som kan bidra til å skape god kvalitet.

Selv om teamet mener at det bør satses på utvikling på Ullerudsletta er det viktig å være klar over at dette området også kan være svært krevende å få i gang og at utbyggingen av arealet kommer til å gå over svært lang tid.

#### Ressurser og organisering

Kommunen bør ta en aktiv rolle ved utvikling av sine arealer. Dette krever at kommunens mål og prioriteringer er godt forankret administrativt og politisk. Planen, og hva den innebærer av innsats fra kommunens side, må gjøres godt kjent politisk og det er viktig at arbeidet med gjennomføringen er forankret i alle ledd i administrasjonen slik at alle jobber mot samme mål. Arbeidet krever også en samkjøring av ulike fagetater i kommunens administrasjon. Kommunen må sørge for å ha kompetanse og ressurser til å få en god oppfølging og gjennomføring av planen, altså gjennomføringskompetanse. Det vil si kompetanse til å vurdere kostnader og kjennskap til redskap i gjennomføringsdelen av PBL (forhandlinger av utbyggingsavtaler m.m.). Kommunen bør også vurdere å styrke utvikler-rollen som et supplement til planmyndighetene. Dette innebærer bl.a. en aktiv rolle som koordinator og pådriver mot utbyggere og befolkning.

#### Interessenthåndtering

Det er viktig at kommunen spisser budskapet og kommunisere tydelig og forståelig til befolkningen hva slike kommunale planprosesser handler om, at det å utarbeide ulike typer planer i kommunen tar tid og ikke minst at en områdereguleringsplan ikke er det samme som en handlingsplan eller tiltaksplan som skal gjennomføres innen et visst tidsrom. Når beboere blir invitert til møter for å få informasjon om kommunens planer og til å komme med innspill, er det lett å tro at det da skal skje noe i nær fremtid. Det kan være forvirrende for eksempel å få til svar at «det kan vi ikke gjøre noe med, dette er langsiktige planer» når folk er bekymret for støy og

trafikk, og ser at hovedveien er inne i planområdet. Det er heller ikke lett å forstå at det å legge føringer for fortetting og utbygging i utvalgte områder ikke betyr det samme som at utbygging med høyhus vil starte med det samme planen vedtas.

Det kan være nyttig å kartlegge de ulike interessentgruppene (befolkning generelt, beboere/aktører i området, politikere osv) og lage en plan for informasjon og medvirkning for hver enkelt gruppe. Ulike interessegrupper har behov for ulike informasjon til ulike tidspunkt. Det vises til kapittel 3.4 samt rådene gitt til de to andre kommunene når det gjelder dette temaet.

### Boligpolitiske anbefalinger

Frogn har mye av de samme utfordringene og målsettingene som Ski og Ås når det gjelder boligpolitikk. Her fremheves følgende moment; tilrettelegging for unge og barnefamilier, sette i gang flyttekjeder, tilrettelegge for rimelige boliger samt prioritering mellom utbyggingsområder.

### Unge og barnefamilier

For unge og barnefamilier spesielt, er ekstra soverom, parkeringsmuligheter for egen bil og direktegang til hage viktig. Det er først og fremst plassbehov som får unge barnefamilier til å flytte ut fra Oslo og andre sentrumsnære boligområder. Denne gruppens behov og ønsker er nærmere beskrevet i kapittel 4.4.2. Det er åpenbart at Frogn etablerte eneboligbebyggelse er gode alternativer for unge barnefamilier, derfor er det å få i gang flyttekjeder viktig. Samtidig kan det også være aktuelt å legge eksplisitt til rette for barnefamilier i områder som Ullerudsletta. Da er altså antall soverom og direktegang til en liten hage et «pre». Dersom kommunen ønsker å tiltrekke seg barnefamilier i deler av området, kan de prøve å påvirke dette gjennom å stille krav om at førsteetasje skal ha utgang til hage. For å være attraktivt kan dette kombineres med utforming av byggene slik at leilighetene i første består av to-etasjer, har mesanin-løsninger og på andre måter gjøres attraktive. Opphøyde første-etasjer slik at uteplassen blir skjermet og stuer blir uten innsyn fra naboer og besøkende, er også viktige aspekter ved utformingen av boligene

### Rimelige boliger

Kommunen rapporterer om behov for rimelige boliger, kanskje særlig med tanke på førstegangsetablering og reetablering. Ullerudsletta ligger i utgangspunktet ikke veldig høyt i pris, selv om en transformasjon her vil kunne endre noe på dette. Teamet anbefaler ikke å tilrettelegge for rimelige boliger i stor skala, men heller satse på å bruke ulike virkemidler for å få enkeltboliger til økonomisk vanskeligstilte hushold i området, samt at en del leilighetene internt i prosjektet, ut fra beliggenhet, vil være rimeligere enn andre. Særskilte konsepter for rimelige boliger – som bostart, selvbygging eller rett og slett rimelig byggeri, bør med andre ord heller etableres i andre, mer etablerte boligområder i kommunen

Frogn har en politikk der de alltid vurderer forkjøpsrett i nye boligprosjekter, og den bør de ta i bruk her også. Dette kan kombineres med leie-til-eie dersom kommunen finner dette tjenlig. Et



alternativ er å støtte husholdet som skal ta over leiligheten med startlån og eventuell annen støtte. Enkeltboliger inn i et område med høy kvalitet kan være en god målsetting for dette området. Dersom dette gjøres systematisk kan opptil 10 % av boligene ha finansieringsløsninger målrettet til økonomisk svakstilte hushold. Teamet anbefaler en slik tilnærming fremfor å ta i bruk «rimelige bolig-konsepter» i stor stil.

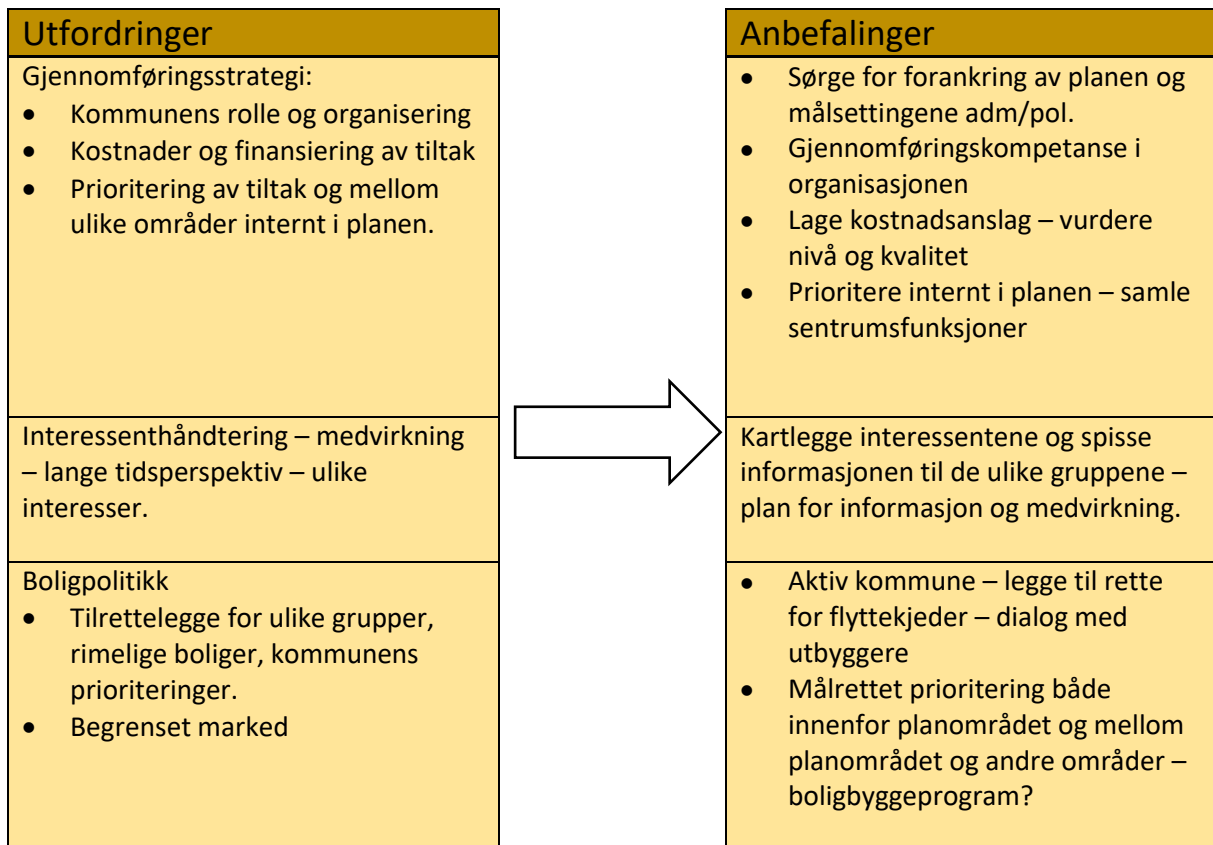
#### Prioritering mellom utbyggingsområder i kommunen

Teamet anbefaler at kommunen tar prioritering mellom utbyggingsområder opp til drøfting.

Nybyggingstakten er relativt lav i Frogn og for at byutviklingsområdet skal få fremdrift og tempo bør egentlig all nybygging skje der, og ingen andre streder. Lavt utbyggingstempo gjør at nye beboere må leve i uferdige områder i lang tid og attraktiviteten i hele området reduseres. Det er naturligvis svært vanskelig for kommunen å stoppe andre utbyggingsområder i kommunen for å prioritere byutviklingsområdet, men kommunen må være klar over at dersom tempo blir for lavt kan bli svært krevende å få en god gjennomføring i byutviklingsområdet. Å ikke ta opp nye områder til regulering, selv om de er lagt inn i kommuneplanen, bør være akseptabelt, men å nedlegge bygge- og deleforbud i nye byggefelt utenfor byutviklingsplanen som kanskje allerede er under regulering eller ferdig regulert, er betydelig mer drastisk.

Kommunen kan styre prioritering mellom utbyggingsområder gjennom rekkefølgekrav til teknisk og sosial infrastruktur. Da vil kommunens prioriteringer for oppgradering av ulik infrastruktur bidra til å styre hvor utbygginger kommer.

Boligbyggeprogrammet har potensialer for å være et godt styringsredskap for å styre utbyggingsråder og utbyggingstakt. Det er imidlertid viktig at programmet er godt forankret slik at kommunen kan bruke det for å avvise forslag som kommer «i feil område» eller til feil tid. Ut fra problematikken med lav vekst, mange utbyggingsområder og behov for en viss konsentrasjon av innsatsen i Dyrløkke, Ullerudsletta, Seiersten-området anbefaler teamet at Frogn reviderer boligbyggeprogrammet og sørger for at det blir et reelt styringsdokument



## 10. REFERANSEPROSJEKTER

Dette kapitlet inneholde beskrivelse av fortetnings- og transformasjonsprosesser fra andre kommuner. Referanseprosjektene er ulike både når det gjelder formål med endringene, utfordringer og suksessfaktorer.

De fleste eksemplene er prosesser med områderegeringsplaner der kommunen har ansvaret for planprosessen. Unntaket er Nybyen i Kristiansand, som er en detaljreguleringsplan. Flere av eksemplene er planer for store, kompliserte områder.

Mindemyren, Paradis og Nedre Malmø har alle store tunge infrastrukturiltak som skal på plass. I alle disse tre eksemplene har kommunene tatt en aktiv rolle. De har bl.a. drevet planprosessene, sørget for å få utarbeidet kostnadsanslag på infrastrukturen og tar også en aktiv byggherre-rolle. Ved gjennomføring av planen for Paradis i Bergen var Statens vegvesen en stor aktør, og det ble etablert en prosjektorganisasjon der både kommunen og vegvesen deltok. Ved gjennomføring av Mindemyren var det behov for omfattende samarbeid mellom ulike offentlige aktører, og også en god organisering av kommunens egen organisasjon for å få det til. Nedre Malmø, Sande og Vestby er eksempler på prosesser der kommunen har påtatt seg et krevende arbeid med å samkjøre alle grunneierne og få dem samlet bak et felles konsept. I prosessen med Nybyen i Kristiansand tok kommunen en aktiv rolle for å få til et samarbeid mellom alle grunneierne slik at planen kunne utarbeides uten å ta hensyn til eksisterende eiendomsgrenser.

Det vil være nyttige erfaringer å hente fra alle eksemplene for Ski, Ås og Frogn kommuner. Nedre Malmø og Sande er gode eksempler for Ski kommune, der det er arbeidet med mulighetsstudier og konseptutvikling som kommunen og utbyggerne har samlet seg om. Nedre Malmø og Sande vil også kunne være nyttig å se på for Ås, når det gjelder å vurdere nødvendighet og nytte av infrastrukturiltak. Også de to planene i Bergen har nyttige innspill for Ås, da det sannsynligvis vil være nødvendig med ulike gjennomføringsstrategi i ulike områder av Ås sitt caseområde. Både Mindemyren, Paradis og Nedre Malmø vil være nyttige eksempler for Frogn kommune der byutviklingsplanen er en stor, langstrakt plan med tunge krav om oppgradering av infrastrukturiltak. Alle eksemplene har kommuner som har satt seg i førersetet og tatt et initiativ, men kommunene har organisert arbeidet og gjennomføringen litt ulikt.

## 10.1. Mindemyren

Type planprosess: områdereguleringsplan



**Figur 24. Mindemyren - planavgrensning. Kilde: Bergen kommune**

### Stikkord:

- stor områderegeringsplan.
- transformasjon fra I/K/L-område (industri, kontor, næring) med mye overflateparkering, til sentrumsområde med høy utnyttning og parkering under bakken.
- 25 delområder med plankrav.
- rekkefølgekrav om veier, kanal, flere torg, mv.
- bybane gjennom planområdet, med to bybanestopp.
- 25 års gjennomføringshorisont.
- ikke grunneiersamarbeid.
- 30-40 ulike grunneiere. Fra små private aktører til store profesjonelle.
- alle har felles rekkefølgekrav for infrastrukturiltakene som framgår av områderegeringsplanen.
- utbyggerne får i tillegg rekkefølgekrav gjennom egne detaljreguleringsplaner.

### Utfordringer i planprosessen:

- Samarbeid mellom ulike etater internt i kommunen, særlig i planprosessen.
- Grunnerverv. Tre offentlige aktører trengte mye grunnerverv; Bergen kommune, Statens vegvesen, Bybanen. Ble løst med godt samarbeid.

### Utfordringer med den vedtatte planen:

- Strekker på nødvendighetsvilkåret. Men dette er ikke problematisert av noen i etterkant av vedtak av planen. Det økonomiske utfallet hadde nok blitt ganske likt om man hadde tolket nødvendighetskravet strengere. Utbyggerne ser antakelig dette, og derfor problematiseres det ikke. Måten bestemmelsene er bygget opp på gir uansett en enkel, oversiktlig og forutsigbar situasjon. Det er dette utbyggerne er opptatt av til syvende og sist.
- Kostbar plan. Det er felles rekkefølgekrav for alle innenfor planområdet. I tillegg får utbyggerne rekkefølgekrav som vil komme i egne delområder, jfr. plankravet som foreligger i områderegeringsplanen. Men det har ikke vært protester på dette så langt.

### Suksessfaktorer:

- Rekkefølgekravene er bygget opp på en måte som er forutsigbar og som bidrar til enklere gjennomføring.
- Kostnadsanslag i planprosessen. Det ble utarbeidet grundige kapitler om gjennomføring av områderegeringsplanen i den politiske saken som lå til grunn for planens sluttbehandling. Anleggsbidrag pr. m2 BRA framgår i denne saken. Dette er forutsigbart for kommunens administrasjon, for politikerne og for utbyggere/grunneiere.
- Hver utbygger kan inngå utbyggingsavtale uavhengig av andre utbyggere.

- Bybanen etableres gjennom området på et ganske tidlig tidspunkt i planprosessen (fire år etter vedtak). Dette medfører at Bybanen allerede nå bygger en del infrastruktur i området. Uten bybanen er det sannsynlig at planen hadde vært vanskeligere å gjennomføre rent praktisk.
- Fleksibilitet i gjennomføring: kommunen er i utgangspunktet byggherre for kommunal infrastruktur. Dersom kommunen og utbygger i en utbyggingsavtaleforhandling finner det fornuftig at utbygger bygger deler av infrastrukturen, løser man dette i den enkelte avtaleforhandling.
- Der kommunen har inngått utbyggingsavtale, kan kommunen forskuttere utbyggerens anleggsbidrag før kommunen faktisk har fått pengene på konto.
- I planprosessen arbeidet kommunen aktivt med planbestemmelsene, både med rekkefølgekravene og øvrige bestemmelser. Kommunen hadde også egne gjennomganger av bestemmelsene i et «byggesaksperspektiv», hvor byrådsavdelingen/ gjennomføringsavdelingen inviterte byggesaksavdelingen på flere møter med gjennomgang, samarbeid og forbedring av bestemmelser. Arbeidet var svært nyttig, og flere justeringer/endringer ble gjort. Dette har forebygget mange problemer i etterkant, og har bidratt til mer effektive byggesaksprosesser i planområdet.
- Gjennomføringsavdelingen har gitt innspill og bistand til kommunens byggesaksavdeling og avdeling for private planer, med tanke på prosjekter etatene arbeider med innenfor områderegeringsplanen. Det er viktig og nødvendig med slikt samarbeid, og med god informasjonsflyt og kunnskapsoverføring internt i kommunen. Dette gjør at kommunen samlet sett gir en bedre service til utbyggere og grunneiere, og at kommunen arbeider mer effektivt.

#### Grunneiersamarbeid:

- Kommunen prøvde i planprosessen å tilrettelegge for grunneiersamarbeid. Det var ikke stor nok interesse for dette, og man fikk ikke i stand et slikt samarbeid.
- Mangelen på grunneiersamarbeid har så langt ikke ført til problemer i gjennomføringen av planen. Kommunen har fortløpende inngått utbyggingsavtaler med utbyggere som ønsker å foreta utbygging.

#### Kommunens rolle:

- Kostnadsanslag i planprosessen.
- Utrekning av anleggsbidrag i planprosessen.
- Byggherre for offentlig (kommunal) infrastruktur.
- Kommunen kan forskuttere utgifter så langt den har inngått utbyggingsavtaler for summene.
- Koordinering av arbeider som private utbyggere har ansvaret for, og arbeider som offentlige aktører har ansvaret for (eksempelvis vei/bybane/kanal).

- Koordinering av grunnnerverv til det offentlige (Bergen kommune, Statens vegvesen, Bybanen).
- Vedtakelse av detaljreguleringsplaner i planområdet.
- Behandling av byggesaker i planområdet.



**Figur 25. Mindemyren - illustrasjon av fremtidig situasjon. Kilde: Planbeskrivelsen**

## 10.2 Nedre Malmø, Mandal

Type planprosess: Flateruleringsplan (tilsvarende områderuleringsplan)



**Figur 26. Nedre Malmø i Mandal - avgrensning av området. Kilde: Jan Willy Føreland.**

### Stikkord:

- Industri- og boligområde der en del av industrien var nedlagt og fremtiden for annen industri var usikker. Lokalisert på motsatt side av nåværende sentrum, med Mandalselva som en stor barriere.
- Bevisst planlagt som en utvidelse av nåværende sentrum med gang- og sykkelbro som skulle knytte området tett til, og la det bli en del av sentrum.
- Stort fokus på forutsigbarhet og gjennomførbarhet; la som føring for planen at kostnadene til infrastrukturen, som utbyggerne betalte, skulle være i størrelsesorden kr 1.000 pr m<sup>2</sup> BRA. Fokus på å bruke eksisterende vegstruktur slik at det ble etablert delområder som kunne gjennomføres samlet.
- Stort fokus på fleksibilitet og grunneierønsker; kartla på forhånd hva eierne ville. Tilrettela for rask transformasjon der eierne ville ha annen utnyttelse. Regulert for fleksibilitet der



det var usikkert om/når det var hensiktsmessig for eierne å flytte virksomhet og transformere området.

- Omfattende rekkefølgekrav som gjør alle delområdene i planen i stor grad har de samme rekkefølgekravene.
- Tilrettela for etablering av kulturhus kombinert med hotell som kunne åpne opp området og gjøre annen utbygging mer attraktiv. Kulturhuset planlagt med bibliotek, kulturskole, kino, fleksibel storsal og øvingslokaler.
- Ekstern prosjektleder ledet planprosessen, fra kartlegging og til ferdig plan. God dialog med grunneierne hele vegen.
- Kommunen prioriterte forhandling om utbyggingsavtale. Alle grunneierne hadde felles konsulent. Kom fram til avtale med alle grunneierne, med utbyggingspotensiale på tomta som grunnlag. Alle har signert. Avtalt også pris for avståelse av grunn.
- Kommunen tok byggherrerollen for infrastrukturen. Forpliktet seg til å realisere viktige deler av infrastrukturen når utbyggerne hadde betalt et definert minimumsbeløp.

#### Utfordringer i planprosessen:

- Krevende å sikre god involvering og delaktighet med så mange grunneiere.
- Kommunen har mange roller, også grunneier, og det oppstod mistenksomhet mot kommunen ut fra dårlige erfaringer. Viktig med ekstern og uavhengig prosjektleder for å håndtere dette.

#### Utfordringer med den vedtatte planen:

- Tilrettelegge for nye flomkrav, noe som gjør at både ny infrastruktur og nye bygg må bygges høyere enn nåværende bygningsmasse. Kombinert med parkering under bakken, og områder der en ikke vil gå under kote 0, gir krevende overganger inntil alt er bygget ut.
- For å sikre god adkomst til kulturhuset måtte det etableres ny adkomst gjennom eksisterende bygg, med komplisert eierstruktur (seksjonssameie). En eier ønsket ikke den vedtatte løsningen, og det hindret gjennomføringen.
- Kommunen tok et stort ansvar ved å forskottere infrastrukturen. Men dette var nødvendig for å komme i gang og skape attraktivitet i området.

#### Suksessfaktorer:

- Samtaler med alle grunneierne på forhånd, deres synspunkt vektlagt i planforslag og de ble tett involvert i hele prosessen.
- Flexibilitet i planen som gir forutsigbarhet og flere muligheter for grunneierne.
- Avklart bidrag til infrastruktur på forhånd. Planen måtte tilpasses realistisk økonomi for utbyggerne.
- Ekstern prosjektledelse uavhengig både av grunneierinteresser og kommunen.

- Kommunen tok et stort ansvar noe som var avgjørende for suksessen. De bygget først kulturhuset – som skapte stor interesse for et område som tradisjonelt hadde et dårlig rykte. De tok byggherreansvaret for infrastrukturen, og forskutterte etter at det var inngått felles utbyggingsavtale med alle grunneierne og deler av bidraget var betalt inn.
- Kommunen engasjerte seg betydelig i forhandlingene om utbyggingsavtale, og alle grunneierne klarte å bli enige om å engasjere felles prosjektleder i forhandlingene.



**Figur 27. Oversiktsbilde der Buen kulturhus og gan- og sykkelbro over elva er etablert. Kilde Annonsebilag for Slippen på Nedre Malmø (Eiendomsmeidler 1 Mandal).**

#### Grunneiersamarbeid:

- Individuelle samtaler før planarbeidet startet og deretter fellesmøter med alle grunneierne i planprosessen. Ikke mer forpliktende samarbeid i etterkant.

#### Kommunens rolle

- Det framgår ovenfor at kommunen hadde en svært viktig rolle; med etablering av kulturhus som første prosjekt i området, med prioritering av forhandlingene om utbyggingsavtale, ved å ta byggherreansvaret og igangsette utbygging av infrastruktur tidlig. Dette gjorde området attraktivt, og i etterkant er flere boligprosjekter realisert. Området bygges ut så raskt markedet tåler.
- Så lenge det ikke var tilstede private, tunge aktører som kunne ta ledelsen, var kommunens tydelige rolle helt avgjørende.

## 10.3 Nybyen, Kristiansand

Type planprosess: Detaljreguleringsplan



**Figur 28. Dagens situasjon i Nybyen. Kilde: Ark.net AS**

### Stikkord:

Nedslitt område i utkanten av sentrum med E18 som gikk gjennom området og skapte både dårlige boforhold og uheldige barrierer mot nærliggende friområde (Baneheia). I forbindelse med vedtak om å legge E18 i tunnel tok kommunen initiativ til og gjennomførte regulering av området. Området består av tre kvartaler med mange gårdeiere. Deler av området ble regulert til bevaring og resten av området fikk høy utnyttelse med kombinasjon av næring og bolig. Gårdeierne hadde ikke noe eierskap til planen. Planen var helt avhengig av gårdeiersamarbeid pga. felles parkering under bakken og utnyttelse på tvers av eiendomsgrensene.

Kommunen i samarbeid med Husbanken, engasjerte ekstern prosjektleder for å se hvordan en kunne sikre gjennomføring av en plan gårdeierne på mange måter var imot.

Prosjektleder gjennomførte individuelle samtaler med alle gårdeierne. Gjennom prosessen kom en gradvis forståelse for at gårdeiersamarbeid var helt nødvendig, og at gårdeierne ikke kunne gjennomføre utbyggingen. Konklusjonen ble samarbeid med sikte på felles salg for hvert kvartal (med unntak av delområder regulert til bevaring i to av kvartalene).

Et grundig forarbeid for å bli enige om hvordan det økonomiske oppgjøret skulle være; Alle eiendommene ble taksert først. Snitt av to takster lagt til grunn. Deretter gjorde eiendomsmekler

vurdering av hva hele kvartalet kunne selges for samlet. Enige om en nøkkel for hvordan en skulle vektlegge takst ifht. merverdien som kunne skapes.

Samlet salg til høyere pris enn mekler hadde forutsatt i to kvartaler. I det tredje kvartalet ble ikke alle gårdeierne enige, og salget ble forsinket.

### Utfordringer i planprosessen

For å få god utnyttelse med kvalitet måtte det planlegges uavhengig av eiendomsgrensene. Det var ikke avtalt før planprosessen startet, hvordan framtidige gevinster skulle fordeles eller hvordan gårdeierne skulle samarbeide. Dette ga grunnlag for konflikter, særlig mot kommunen som både var planmyndighet og gårdeier i alle kvartalene

### Utfordringer med den vedtatte planen:

Realisering av de to første kvartalene passet i forhold til markedet. Det tredje kvartalet lyktes ikke. Dels fordi det ikke var klart når markedet var gunstig, og særlig fordi dette prosjektet hadde vesentlig mer næring/kontor. Det var vanskelig å få leietakere og det var vanskelig å få økonomi i dette kvartalet. Tidligere bygningsmasse i kvartalet er revet, men utbygging er fortsatt ikke påbegynt.



**Figur 29. Illustrasjon av Baneheia park i Nybyen som ikke er ferdig. Kilde: Ark.net AS**

### Suksessfaktorer:

Uavhengig og ekstern prosjektledelse, som gjennom samtaler med alle gårdeierne, klarte å få til et samarbeid. Alle så etter hvert betydningen av samarbeid og at en måtte selge til en ekstern,

profesjonell utbygger. Avtale på forhånd om hvordan gevinstene skulle fordeles. Bruk av en profesjonell aktør (mekler) til samlet salg av hvert kvartal.

#### Grunneiersamarbeid:

- Basert på individuelle samtaler ble det skapt en forståelse for samarbeid i hvert kvartal. Fra individuelle samtaler til kvartalsvise møter. Samarbeidet om å utarbeide felles spilleregler for økonomisk oppgjør og salg.

#### Kommunens rolle:

- Initiativtaker til og ansvarlig for å gjennomføre reguleringsprosessen. Fastholdt betydningen av helhetlig plan på tvers av eiendomsgrenser, på tross av mye motstand fra eierne.
- Tok initiativ til å engasjere eksternt prosjektleder for å få realisert planen. Prosjektleder finansiert av Husbanken.

## 10.4. Knarvik - Lindås kommune

Type planprosess: områdereguleringsplan



*Figur 30. Knarvik - eksisterende situasjon*

### Stikkord

- Kommunesenter i Lindås kommune.
- Planformålet er å legge til rette for utvikling av Knarvik med bymessig struktur og kvaliteter som en attraktiv småby der gående har en klar prioritering.
- Oppstart februar 2010 og planvedtak juni 2015.
- Planområdet er ca 390 dekar med 213 dekar regulert til byggeområde.
- Utbyggingspotensial er 355 000 m<sup>2</sup> BRA, ca 150 000 m<sup>2</sup> bolig og ca 130 000 m<sup>2</sup> næring.
- Kommunale tiltak som skal finansieres gjennom utbyggingsavtaler anslått til ca 560 mill kr.
- Fylkeskommunale tiltak skal finansieres gjennom Nordhordlandspakken.
- 40 års gjennomføringshorisont.

### Utfordringer i planprosessen

- Løsning for å binde sammen sentrum som ligger på hver sin side av dagens E39 og på ulike høydekoter.

- Usikkerhet om, og eventuelt når, planlagt tunell for E39 under Knarvik blir bygget.
- Innsigelse fra Fylkesmannen til det første planforslaget.
- Lokalisering og utforming av kollektivterminal.
- Avgrensning av bilens påvirkning på bystrukturen, inkludert parkeringsløsning.
- Ulike interesser blant grunneierne og delvis motstand mot planen.

#### Utfordringer ved gjennomføring av områdereguleringsplanen

##### **Større fysiske plangrep som ikke tar høyde for at utbygging skjer i flere etapper**

- Hovedveg gjennom planområdet skal på en strekning senkes med inntil 2,5 meter, og dette gir avhengighet i tid mellom realisering av byggeprosjekt og opparbeiding av vegen. Senkning av vegen ble aktuelt allerede i tilknytning til første byggeprosjektet, som er Helsehus for Nordhordland. Helsehuset er avhengig av at vegen er senket til nybygget skal tas i bruk. Begge tiltakene er store og komplekse og derfor krevende å koordinere i forhold til framdrift. Ved tidspunkt for byggestart for Helsehuset er vegprosjektet klart for å legges på anbud, men kommunen har ikke funnet det forsvarlig å forplikte seg absolutt til tidspunkt for ferdigstillelse, men til å «etterstrebe» at vegen er senket til Helsehuset planlegger ferdigattest/brukstillatelse. Dette blant annet på grunn av usikkerhet knyttet til grunnerv.
- Store felles parkeringsanlegg under bakken under flere eiendommer, med felles adkomst. Områdereguleringsplanen viser ikke løsning for alternativ adkomst dersom eiendommer med felles parkering under bakken ikke bygges ut samtidig, eller i en sammenheng som sikrer adkomst.



**Figur 31. Fra Kvalitetsprogrammet, illustrasjon Allmenningen, det sentrale nye byrommet**

## **Utforming av rekkefølgebestemmelsene**

Rekkefølgekrav utformet som krav om at tiltakene må være «opparbeidet eller sikret opparbeidet» før det kan gis rammetillatelse til nye tiltak, og kravet om sikret opparbeidet anses oppfylt for aktuelle delområder dersom det er inngått utbyggingsavtale med kommunen.

Vedtatt at alle delområdene har rekkefølgekrav for noen tiltak, mens mange tiltak er knyttet til enkelte delområder, varierende fra to til 14 delområder. Siden et rekkefølgekrav er oppfylt når tiltaket er opparbeidet, kan et anleggsbidrag som tilsvarer en andel av kostnadene ved flere rekkefølgekrav ikke brukes til å dekke kostnadene ved et av tiltakene. En slik «forskuttering» av senere anleggsbidrag som oppfyller et rekkefølgekrav i sin helhet, vil innebære at senere utbyggere blir såkalte «gratispassasjerer» når det gjelder dette tiltaket. Med et omfattende antall rekkefølgetiltak og byggeområder, blir det svært komplisert å beregne hvilke tiltak som kan opparbeides i hvilket omfang i samsvar med innbetalinger fra utbyggingsavtaler etter hvert som områdereguleringsplanen realiseres.

### Suksessfaktorer

#### **Godt gjennomarbeidet plan supplert med illustrasjonsplan og kvalitetsprogram**

Utfordringene i planprosessen har gjort planen godt gjennomarbeidet, med plangrep som oppfyller målene om en bymessig utvikling til en levende by med menneskelig skala og gode fysiske kvaliteter. Utbygging kan skje uten detaljregulering dersom den skjer i samsvar med løsninger i illustrasjonsplan til områdereguleringsplanen. Det er også utarbeidet et kvalitetsprogram med sjekklister for delområdene, som skal være et detaljert styringsverktøy for å sikre den ønskede kvalitet og funksjon i felles private og offentlige byrom og grøntområder. Dersom kravene i sjekklisene ikke er oppfylt, er det krav om detaljreguleringsplan, hvor de strukturelle grepene i kvalitetsprogrammet må legges til grunn.

#### **Plankartet bygger på eksisterende eiendomsstruktur og vegstruktur**

Planforslaget bygger på eksisterende eiendomsstruktur, og eiendommene er også relativt store med hensiktsmessige eiendomsgrenser. Sett bort fra utfordringen med felles parkering, jf pkt 3., kan eiendommer transformeres i samsvar med områdereguleringsplanen uten at man er avhengig av grunnverv eller samarbeid mellom flere eiendommer.

Plankartet bygger også på eksisterende vegstruktur og dette forenkler gjennomføringen ved;

- at det gir mulighet for å opparbeide i større etapper når man har tilstrekkelig finansiering fra flere utbyggingsavtaler.
- at det gir mulighet for midlertidige løsninger dersom man ikke har tilstrekkelig finansiering fra utbyggingsavtaler.
- at det sikrer framkommelighet i de ulike byggefasene.



- at det i all hovedsak er behov for «stripeerverv» hvor man i større grad oppnår erverv ved minnelige avtaler enn ved erverv av hele eller større deler av eiendommer.

#### Grunneiersamarbeid:

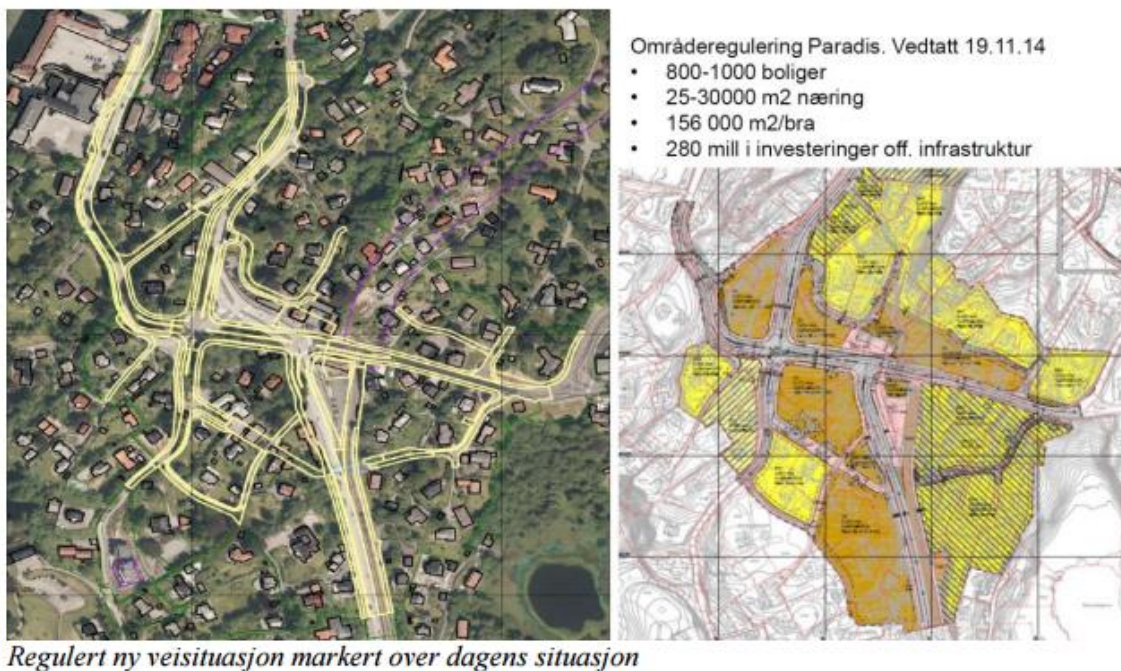
Det er ikke etablert et formelt samarbeid mellom utbyggerne.

#### Kommunens rolle ved gjennomføring av områdereguleringsplanen

- Fastsatt i planbestemmelsene at utbyggingsavtaler kan benyttes for å innfri rekkefølgekravene.
- Utarbeidet kostnadsanslag i etterkant av planprosessen og fastsatt anleggsbidrag pr. m<sup>2</sup> BRA.
- Byggherre for kommunal infrastruktur.
- Koordinering av arbeider mellom private og offentlige byggherrer og avklare grensesnitt.
- Koordinering av grunnerverv med Statens vegvesens behov for grunn.

## 10. 5 Paradis - Bergen kommune

Type planprosess: områdereguleringsplan



**Figur 32. Paradis - regulert ny veisituasjon markert over dagens situasjon.**

### Stikkord

- beliggende ca åtte km sør for Bergen sentrum med bybanestopp.
- planformålet er helhetlig transformasjon og fortetting av eksisterende villaområde.
- utarbeidet strategiprogram.
- kunngjøring oppstart mai 2009 og planvedtak november 2014.
- Planområdets areal; ca 130 dekar.
- Utbyggingspotensial: 156 000 m<sup>2</sup> BRA, ca 1000 nye boenheter og ca 27 000 m<sup>2</sup> BRA næring.
- Vedtatt større omlegging av dagens hovedveger gjennom planområdet med oversiktlig gatestruktur, brede fortau og gang – og sykkelveier og to nye sentrale torg.
- rekkefølgetiltakene anslått til ca 280 millioner kroner.
- 10-15 års gjennomføringshorisont.
- Anleggsbidrag kr. 1545, - pr. 1. kvartal 2016.

### Utfordringer i planprosessen

- omfattende prosess med utredning av flere alternativ for ny veitrasé.
- byggehøyde og utnyttelse tilpasset eksisterende villabebyggelse.

- støy i uteoppholdsarealer.
- kontinuitet ved lang planprosess og skifte av saksbehandler to ganger.

### Utfordringer ved gjennomføring av områdereguleringsplanen

#### **Utforming av rekkefølgebestemmelsene - områdemodell**

Rekkefølgekrav utformet som krav om at tiltakene må være «sikret opparbeidet» før igangsettingstillatelse, og kravet om sikret opparbeidet anses oppfylt for aktuelle delområder dersom det er inngått utbyggingsavtale med kommunen.

Vedtatt at alle delområdene hadde rekkefølgekrav for noen tiltak, mens noen tiltak var knyttet til delområder. Ved fordeling av kostnadene innebærer dette flere delbudsjett, som ikke gir forutsigbarhet og fleksibilitet når kostnader kobles mot finansiering gjennom utbyggingsavtaler når det er nødvendig å fordele kostnadene mellom flest mulig utbyggingsprosjekt over en lengre tidsperiode. Det ble derfor vedtatt en endring av planbestemmelsene, slik at alle delområdene har rekkefølgekrav for alle tiltakene.

#### **Hjemmel for ekspropriasjon til arbeidsareal og midlertidige adkomstløsninger**

Vedtatt plankart viser framtidig situasjon når alle veier og delområder er opparbeidet, men ikke behov for arbeidsareal i byggefasen. Planen viser heller ikke løsning for midlertidige nye avkjørsler når opparbeiding av veitiltakene endrer eksisterende adkomst, før utbygging av delområdene. Derfor gjennomført detaljregulering av veitiltakene for å få hjemmel til eventuell ekspropriasjon også for arbeidsareal og til midlertidige nye adkomstløsninger.

#### **Felles parkeringskjeller for flere delområder**

Områdereguleringsplanen stiller krav om felles parkeringsanlegg for fem delområder. Delområdet med parkeringsanlegget var det første som skulle bygges ut, men siden de fire andre delområdene ikke hadde byggeplaner, hadde man ikke mulighet for medfinansiering fra disse. Merkostnadene ut over eget parkeringsbehov var opprinnelig anslått til 30 millioner kroner.

Løsningen ble å redusere merkostnadene ved redusert parkeringsdekning (dispensasjon). I stedet for to underetasjer kan det da bygges en høy underetasje, der framtidig parkeringsbehov skal dekkes ved å montere Multipark eller lignende system der biler parkeres i høyden. Merkostnadene blir finansiert ved fradrag i anleggsbidraget for rekkefølgetiltakene. Dette blir dekket inn etter hvert som de øvrige delområdene bygges ut og må betale for sine parkeringsplasser.

#### **Kostnader ved ny infrastruktur i forhold til kravet om forholdsmessighet**

Infrastrukturiltakene som det er stilt rekkefølgekrav om, er anslått å koste ca 280 millioner kroner,

som skal fordeles på forventet utbyggingsvolum de neste 10-15 årene, av kommunen vurdert å være 110 000 m<sup>2</sup> BRA av planens totale utbyggingspotensial på 156 000 m<sup>2</sup> BRA.

- Ca 224 millioner kroner av kostnadene er knyttet til omlegging av fylkesveier gjennom planområdet, som delvis er knyttet til behov innenfor planområdet, men også delvis til behovet for en bedre flyt i gjennomkjøringstrafikk.
- Avklart gjennom Byvekstavtalen at kostnadene ved fylkesveier skal fordeles med 50 % på utbyggingsprosjekt og 50 % på fylkeskommunen.

### **Grunnerverv**

- For å gjennomføre planen er det nødvendig å rive noen boliger. Det første tiltaket som skal gjennomføres innenfor planen, en gang- og sykkelvei, krevde riving av en firemannsbolig. Det var en krevende prosess. Firemannsboligen er nå revet.
- Det var dårlig konsekvens i planen mellom bygninger med kryss på (forutsatt revet) og bygg uten kryss. Det viste seg nødvendig å rive en bolig som ikke hadde kryss på seg. Årsaken var at planen ikke hadde tatt inn over seg konsekvensen av høydeforskjeller. Utvidelse av vei gikk på kartet inntil husveggen på boligen, og boligen trengte dermed ikke rives. Det er imidlertid en høydeforskjell på to til fire meter mellom den aktuelle veien og høyden som huset står på. Etter all sannsynlighet må huset rives. Før øvrig står huset i et veikryss mellom kommunal og fylkeskommunal vei. Derfor oppsto spørsmålet om kommunen eller Statens vegvesen skulle erverve huset. Kommune og fylkeskommune/Statens vegvesen hadde ulik praksis for innløsning av boligeiendommer. Kommunen utarbeidet etter hvert retningslinjer om å gi boligeiere bedre rettigheter enn loven tilsier, og samme rettigheter som Statens vegvesens retningslinjer. Men huset ble ervervet av Statens vegvesen, da størstedelen av eiendommen ville gå til fylkesvei.
- Det er ventet flere utfordringer med erverv, med tanke på at plankartet i litt for liten grad har tatt inn over seg høydeforskjellene i terrenget. Veiskjæringer og murer kan bli nødvendig, og det kan bli behov for mer areal fra private eiendommer enn det som framkommer av plankartet.

### Suksessfaktorer

#### **Prosjektorganisasjon med SVV**

En stor del av tiltakene er fylkeskommunale tiltak der Statens vegvesen er delegert prosjektansvar, og det er etablert en felles prosjektorganisasjon mellom kommunen og SVV. SVV deltar også i mange av forhandlingsmøtene med utbyggerne.

#### **Fleksibilitet - utbyggingsavtaler inngås enkeltvis**

Etter endring av rekkefølgebestemmelsene har man fått den nødvendige fleksibilitet, slik at

utbygger kan inngå utbyggingsavtale og starte byggeprosjektet uavhengig av framdrift og finansiering fra andre utbyggere.

### **Koordinering internt i kommunen**

Etat for utbyggingsavtaler/Gjennomføringsavdelingen har gitt innspill og bistand i saker hos byggesaksavdeling, planavdeling og vegmyndighet, spesielt der det er motstridene myndighetskrav.



*Figur 33. Illustrasjon av fremtidig situasjon. Kilde: Planbeskrivelsen*

### Grunneiersamarbeid:

- Det er ikke etablert et formelt samarbeid mellom utbyggerne.

### Kommunens rolle ved gjennomføring av områdereguleringsplanen

- Fastsatt i planbestemmelsene at utbyggingsavtaler kan benyttes for å innfri rekkefølgekravene.
- Utarbeidet kostnadsanslag i etterkant av planprosessen og fastsatt anleggsbidrag pr. m<sup>2</sup> BRA.
- Byggherre for kommunal infrastruktur.
- Koordinering av arbeider mellom private og offentlige byggherrer og avklare grensesnitt.
- Koordinering av grunnerverv til det offentlige, inkludert framforhandlet tredje-parts makeskifteavtale mellom grunneier, Hordaland Fylkeskommune og Bergen kommune.

## 10.6 Sande sentrum – Sande kommune

Type planprosess: Områdereguleringsplan med strategi for gjennomføring av felles infrastruktur.



**Figur 34. Sande sentrum. Kilde: Kommunens kartsystem**

### Stikkord:

- Kommunen tok initiativet til å utarbeide en områdereguleringsplan for sentrum, med mål om å tilrettelegge for betydelig vekst. Det er jernbanestasjon i sentrum, og området er godt egnet for befolkningsvekst. Planen ble utarbeidet i nær dialog med grunneierne som hadde utbyggingspotensiale. Planen tilrettelegger for min 80.000 m<sup>2</sup> BRA bolig, 25.000 m<sup>2</sup> BRA næring og 18.000 m<sup>2</sup> BRA offentlig.
- Planen forutsetter betydelig oppgradering av felles infrastruktur i området (omlegging av vegsystemet, miljøgate, ny grøntstruktur, oppgradering av offentlige om, skredsikring langs Sandeelva mv).
- Kommunen var villig til å ta byggherreansvaret for å realisere infrastrukturen som var felles for alle utbyggingsprosjekt i sentrum. Dvs at kommunen både tok risiko ifht kostnader og bidrag til tiltakene og selv gjennomførte utbyggingen. Kommunen tok

initiativ til å samle alle utbyggerne i sentrum for å få fram en omforent modell for beregning av bidrag til felles infrastruktur.

- For å sikre bidrag fra alle relevante utbyggingsprosjekt, ble fellestiltakene definert og kalkulert. Nødvendig sikkerhetsmargin/reserve ble lagt inn. Utbyggingspotensialet ble vurdert på nytt og nedjustert slik at det skulle være realistisk.
- Det ble gjort en vurdering av hvilke tiltak som var nødvendige for de ulike delfeltene (nødvendighetsprinsippet) og hvilken relativ nytte de hadde av tiltaket (forholdsmessighetsprinsippet). Det ble utarbeidet en matrise med de ulike delfeltene og en vurdering fra null til 3 stjerner av nytte. Denne matrisen ble drøftet, justert og ble til slutt omforent blant utbyggerne.
- Basert på kostnadskalkyler, utbyggingspotensiale og nytte ble så beregnet hva hvert delfelt skulle betale pr m2 BRA. Det ble differensiert mellom bolig og næring/offentlig. Offentlig og næring ble behandlet likt.
- Bidragsforslag pr m2 BRA ble så lagt fram for utbyggerne og akseptert som deres bidrag.
- Kommunen utarbeidet felles utbyggingsavtale og et sammendrag som ble tinglyst på hver eiendom. Felles utbyggingsavtale ble godkjent av alle parter og vedtatt av Sande kommunestyre.

#### Utfordringer:

Det å få en god prosess med alle utbyggerne og få dem til å akseptere ulik nytte basert på forholdsmessighetsprinsippet. Dette ga relativt store forskjeller i bidraget pr m2 BRA.

#### Suksessfaktorer:

- Det var helt avgjørende at kommunen var så aktiv, særlig at de tok regien på prosessen og tok byggherreansvaret for å få bygget ut felles infrastruktur.
- God dialog med alle involverte utbyggere/grunneiere.
- En aktiv næringsforening som bidro til å løfte felles problemstillinger.
- Forutsigbarhet for utbyggerne. De vet nå hva som blir bidraget til felles infrastruktur. Det stimulerer til investeringer å og satsing i Sande.

#### Grunneiersamarbeid

Alle grunneierne samarbeidet om å få fram en felles modell, med vektning av nytte. Stor åpenhet og god dialog mellom kommunen og alle grunneierne.

#### Kommunens rolle:

- Kommunen tok initiativet til å få fram en områdemodell og ledet prosessen sammen med ekstern konsulent.

- Kommunen tar byggherreansvaret og kan forskottere for å sikre rask realisering av tiltakene.
- Kommunen sikret offentlige bidrag til viktige fellestiltak slik at kostnadsnivået som utbyggerne skulle betale ble håndterbart og prosjektene kunne gjennomføres.

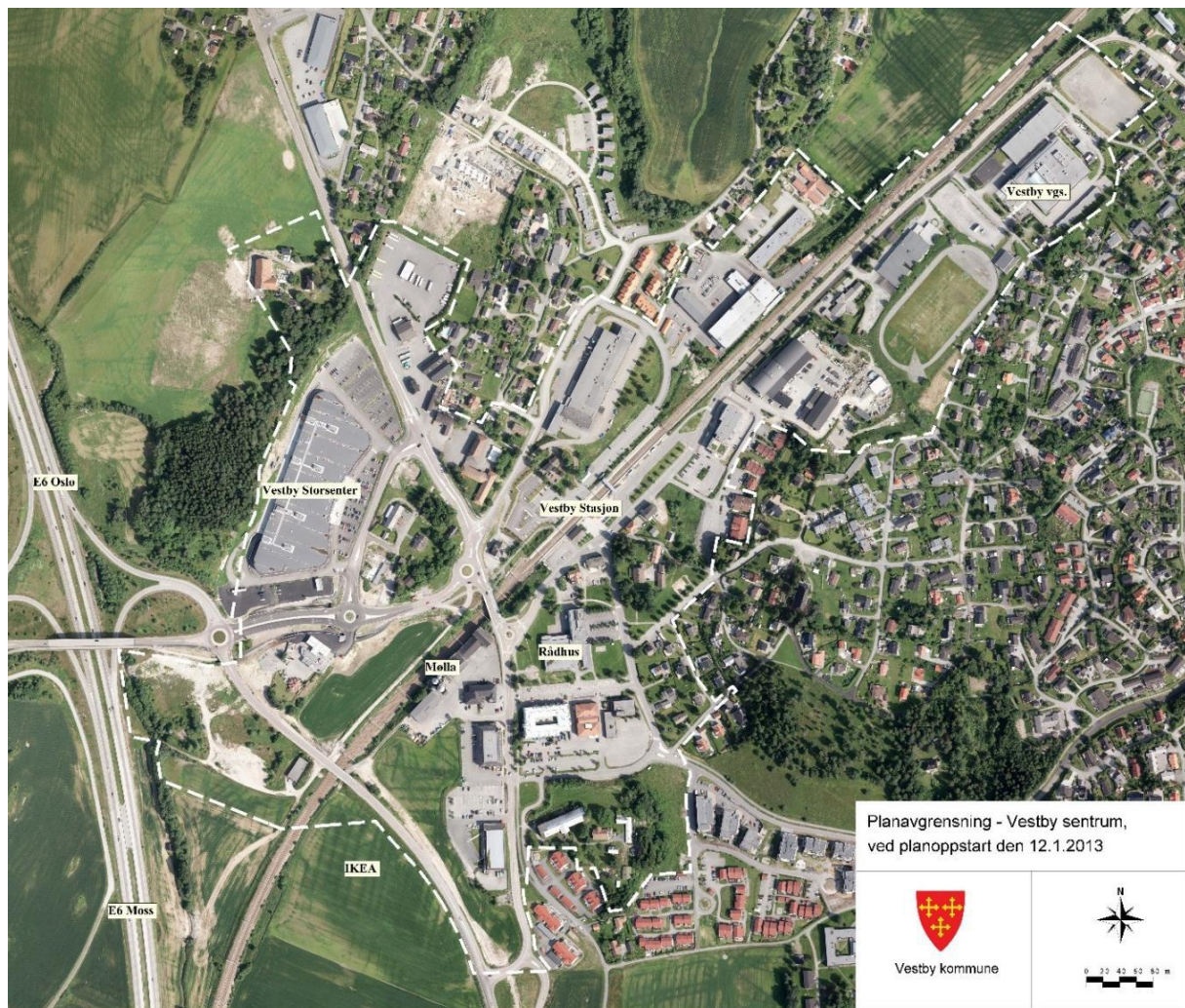


**Figur 35. Illustrasjon av fremtidig situasjon, Sande sentrum. Kilde: Planbeskrivelsen, Rambøll.**



## 10.7 Vestby

Type planprosess: Områdereguleringsplan med strategi for gjennomføring av felles infrastruktur.



**Figur 36. Planavgrensning for områderegulering Vestby sentrum. Kilde: planbeskrivelsen.**

### Stikkord:

- Kommunen stilte i kommuneplanen krav om felles planlegging for Vestby sentrum.
- Det ble etablert et samarbeid mellom kommunen og utbyggerne i området.
- Det ble arbeidet med kalkulering av samtlige tiltak i områdereguleringsplanen før planen ble vedtatt.
- I dialog med utbyggerne utarbeidet kommunen en modell for finansiering av fellestiltakene, og disse ble hjemlet i rekkefølgekravene til sentrumsplanen.
- I finansieringsmodellen ble lagt til grunn forventet utbygging de neste 10-15 årene. Dersom utbyggingen går som planlagt, og de aktuelle rekkefølgekrav er realisert, vil

områdereguleringsplanen bli revidert. Da legges inn aktuelle nye rekkefølgekrav som senere utbygging skal bidra til.

- Bidraget i fellestiltak er kr 1.865 pr m<sup>2</sup> BRA som bygge sut i Vestby sentrum. Dette prisreguleres i samsvar med SSBs indeks Byggekostnadsindeks for veganlegg.
- Bidraget betales inn når det gis igangsettingstillatelse. Det kan bli oppdelt innbetaling for store prosjekter.

### Kommunens rolle

- Kommunen har vært ansvarlig for å utarbeide områdereguleringsplanen og finansieringsmodellen, i nært samarbeid med aktuelle utbyggere.
- Kommunen har dekket kostnadene til kulturminneregistreringer, grunnundersøkelser, trafikkanalyser, parkeringsanalyse og arkitektkonkurranse som grunnlag for områdereguleringsplanen.
- Kommunen stiller tomteareal til disposisjon.
- Kommunen er byggherre for fellestiltakene, slik at utbyggerne slipper å betale moms.
- Kommunen gir et tilskudd på 100 MNOK eks mva til felles infrastruktur.
- Kommunen tar prosjektadministrativ rolle.



**Figur 37. Illustrasjon av fremtidig situasjon. Kilde: Hentet fra Vestby kommunes hjemmeside.**

## 10.8 Tangen

Type planprosess: Reguleringsplan med krav om oppfølgende detaljreguleringsplan for hvert delfelt.



**Figur 38. Dagens situasjon på Tangen i Kristiansand. Kilde: BRG-gruppen**

### Stikkord:

- Område på ca 140 da i sørøstre hjørne av Kvadraturen i Kristiansand. Hadde tidligere vært søppelfyllplass, gassverkstomt og et område med ulike typer industri.
- Er nå transformert til en ny bydel med ca 800 boliger, stor videregående skole, Aquarama med badeanlegg, idrettshall og kontor, og Bystranda som er et meget attraktivt friområde og sted for ulike arrangementer. Siste boligutbygging på Tangen foregår nå.
- Kommunen var stor grunneier og med mange langsiktige festeavtaler. I tillegg var det enkelte som hadde frikjøpte tomter. Til sammen ca 20 grunneiere og festere.
- Kommunen tok initiativ til å utvikle område – presentert som en uslepen juvel.
- Kommunen inviterte grunneiere og festere til samarbeid. Oppfordret grunneierne og festerne til å organisere seg – Tangen Utviklingselskap AS (TUAS). TUAS fikk rett til å kjøpe festetomtene gitt at de ville realisere prosjekter i samsvar med godkjent reguleringsplan.
- TUAS inngikk samarbeid med kommunen om å regulere hele området. Kostnadene ble delt 50/50 og det ble engasjert ekstern prosjektleder til å lede planprosessen.
- Det ble gjennomført arkitektkonkurranse og på grunnlag av det ble utarbeidet en reguleringsplan (flateregulering) for hele området.
- Da reguleringsplanen var godkjent ble området taksert og TUAS kjøpte kommunens eiendommer. Deretter igangsatte TUAS detaljregulering før bygging.

- TUAS inngikk utbyggingsavtale med anleggsbidragsavtale og fikk dermed byggherreansvaret på vegne av kommunen. Krevde inn bidrag fra grunneiere etter hvert som infrastruktur ble etablert ved den enkelte eiendom. Valgte å gjennomføre all vesentlig infrastruktur samlet, kostnadseffektivt og for å bidra til økt attraktivitet i området raskt.
- Infrastrukturbidrag ca kr 1.000 i 2004 kroner, som ble indeksregulert.

#### Utfordringer:

Det var krevende å få etablert et grunneiersamarbeid med så mange aktører med ulik kompetanse og til dels ulike interesser.

#### Suksessfaktorer:

- Det var helt avgjørende at kommunen tok initiativet til samarbeidet og stilte premisser for hvordan samarbeidet skulle gjennomføres.
- Viktig at det var meget solide og kompetente aktører som kunne lede prosessen på vegne av grunneierne.
- Viktig med ekstern og uavhengig prosjektleder som kunne bidra til å få til godt samarbeid og holde framdrift i prosessene.

#### Grunneiersamarbeid

Alle grunneierne ble med i Tangen Utviklingsselskap AS. TUAS var en sterk aktør både i planprosessen og ansvarlig for finansiering og utbygging av infrastrukturen.

#### Kommunens rolle:

- Kommunen tok initiativet til samarbeidet med festerne og grunneierne og stimulerte til at grunneierne og festerne etablerte TUAS.
- Kommunen tok 50 % av kostnadene ved planarbeidet og fikk en betydelig gevinst da de solgte tomtene sine basert på takst ved ny plan.
- Kommunen inngikk anleggsbidragsavtale som gjorde at TUAS var villig til å ta byggherrerollen og gjennomføre infrastrukturen i samsvar med vedtatte planer og kommunale krav. Et visst bidrag fra kommunen til tiltak som også var til nytte for andre enn utbyggingen av området (for eksempel omlegging overordnet kloakkanlegg og Bystrand).



*Figur 39. Situasjonen på Tangen i 1947. Kilde: Fædrelandsvennen*

## 11 KILDER

- Akershus fylkeskommune og Oslo kommune (2015). Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.  
<https://www.akershus.no/ansvarsomrader/samferdsel/samferdselsplanlegging/regional-plan-for-areal-og-transport-i-oslo-og-akershus/>
- Børrud, E., Røsnes, A. (2016). *Prosjektbasert byutvikling*. Utg: Fagbokforlaget. ISBN: 9788245018998
- Ruud, M.E., Brattbakk, I., Røe, P.G. og Vestby, G.M. (2007) *Sosiokulturelle stedsanalyser*. Veileder. Utg: Akershus fylkeskommune.
- Sandkjær Hanssen, G., Aarsæther, N. Fungerer plan- og bygningsloven etter intensjonene? Artikkel, Tidsskriftet Kommunalteknikk. <http://www.kommunalteknikk.no/fungerer-plan-og-bygningsloven-etter-intensjonene.6148878-161014.html>
- Vestby Guri Mette (2018): Fra sentrumsdød til sentrumsglød. Følgforskning av pilotprosjektet "Levende lokaler" NIBR-rapport 6/2018.
- Barlindhaug, Rolf, Langset, Bjørg, Nygaard, Marit Owren, Ruud, Marit (2018) Bo- og flyttemotiver i Oslo. In print.
- Birkeland, Kristin Alise Tefre (2017): Tilvisningsavtale: utleiers mulighetsrom (Master thesis)
- Regjeringen.no (1998). Fortetting med kvalitet. Veileder.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-1267-fortetting-med-kvalitet/id87454/>
- Regjeringen.no (2006). Veileder Utbyggingsavtaler.  
[https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-utbyggingsavtaler-2/id471840/?q=veileder+utbyggingsavtaler&t\\_dtc=true](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-utbyggingsavtaler-2/id471840/?q=veileder+utbyggingsavtaler&t_dtc=true)
- Regjeringen.no (2014). §§ 17-3 og 11-9 nr. 4 – Lovligheten av bruk av utbyggingsavtaler (§ 17-3) – Rekkefølgekrav i kommuneplanen og plan- og bygningsloven (§ 11-9 nr. 4). Tolkningssuttalelse. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-11-9-nr-4-Lovligheten-av-bruk-av-utbyggingsavtaler---Rekkefolgekrav-i-kommuneplan-og-plan--og-bygningsloven/id765498/>
- Sivilombudsmannen.no (2015). Bestemmelse i kommunedelplan om bruk av utbyggingsavtaler ved gjennomføring av tiltak. Uttalelse.  
<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/bestemmelse-i-kommunedelplan-om-bruk-av-utbyggingsavtaler-ved-gjennomforing-av-tiltak/>
- Norsk eiendom (2015). *Effektive planprosesser – På vei mot et paradigmeskifte*. Rapport.  
<https://www.norskeiendom.org/portfolio-items/effektive-planprosesser/?portfolioCats=37>

- Norsk Eiendom (2017). *Felles løft – Modeller for å sikre utbygging av nødvendige infrastrukturtiltak i by- og stedsutvikling*. Rapport. <https://www.norskeiendom.org/portfolio-items/ny-folder/?portfolioCats=37>
- Bygg 21 (2018). *Utbyggingsavtaler – Byrdefordeling i ubalanse*. Rapport. <https://www.bygg21.no/resultater/bygg21-rapport-utbyggingsavtaler--byrdefordeling-i-ubalanse/>
- Eldøen Kommunikasjon AS (2012). *Kommunikasjonsstrategi*. Notat til Kvalitetskommuneprogrammet. [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/.../komstrat\\_sombek\\_2012.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/.../komstrat_sombek_2012.pdf)
- KOSTRA nøkkeltall. Bolig. [https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/as/bolig?regioner=0213&checkbox\\_kostragruppe=true&checkbox\\_land-uten-oslo=true&checkbox\\_vis\\_flere\\_regioner=true](https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/as/bolig?regioner=0213&checkbox_kostragruppe=true&checkbox_land-uten-oslo=true&checkbox_vis_flere_regioner=true)
- Ås kommune. *Boligsosial handlingsplan*. [https://www.as.kommune.no/ato/p360/v1/351749\\_3\\_1-pdf.351749ofa84.pdf](https://www.as.kommune.no/ato/p360/v1/351749_3_1-pdf.351749ofa84.pdf)
- Ski kommune. *Boligkontoret*. <https://www.ski.kommune.no/teknisk-og-eiendom/virksomhet-eiendom/boligkontoret/>
- Sande kommune. *Områderegeringsplan for Sande sentrum*. Plankart, bestemmelser, planbeskrivelse m.m. <https://www.sande-ve.kommune.no/aktuelt/kunngjoringer/omraderegulering-sande-sentrum/>
- Vestfold fylkeskommune (2016). *Tettere byer med høyere kvalitet*. Virkemiddel for attraktiv byutvikling i Vestfold. Prosjektrapport. <https://www.vfk.no/meny/tjenester-og-fagomrader/areal/handlingsprogram-og-prosjekter/>
- Asplan Viak (2018). *Sande Byromsplan og Kommunal gjennomføringsstrategi (2018)*. <https://www.sande-ve.kommune.no/aktuelt/kunngjoringer/vedtatt-byromsplan-for-sande-med-tilhørende-gjennomforingsstrategi/>
- Bergen kommune. *Byrådssak 84/15 – Retningslinjer for innløsning av boliger i områder avsatt til kommunal teknisk infrastruktur*.
- Skattedirektoratet (2005). *Bindende forhåndsuttalelse 05.08.2005 (BFU 33/05)*. <https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/uttalelser/bfu/sporsmal-om-en-avtale-mellom-en-kommune-og-en-utbygger-av-et-tomteomrade-for-boliger-med-forte-fradragsrett-for-inngaende-avgift-for-kommunen/>
- Lovdata.no. *Dom i Agder lagmannsrett - jordskifte*. LA-2017-111634, 31.08.2018. <https://lovdata.no/dokument/LASIV/avgjorelse/la-2017-111634?q=LA-2017-111634>

## 11.1 Bakgrunnsinformasjon

- Søknad om B ATP-tilskudd Ås, Ski og Frogn
- Tildelingsbrev – Bolig-, areal- og transportplanlegging for en bærekraftig og attraktiv byutvikling.

Ås kommune:

- Gjeldende kommuneplan for Ås kommune
- Planprogram og Ås sentralområder
- Dimensjoneringsgrunnlag med fortettingsstrategier med vedlegg
- Vei- og gateplan for Ås
- Kulturhistorisk stedsanalyse inkludert grønnsstrukturanalyse
- Boligmarkedet i Ås
- Reise- og handlevaneundersøkelse Ås

<http://www.as.kommune.no/om-planarbeidet.406293.no.html>

Ski kommune:

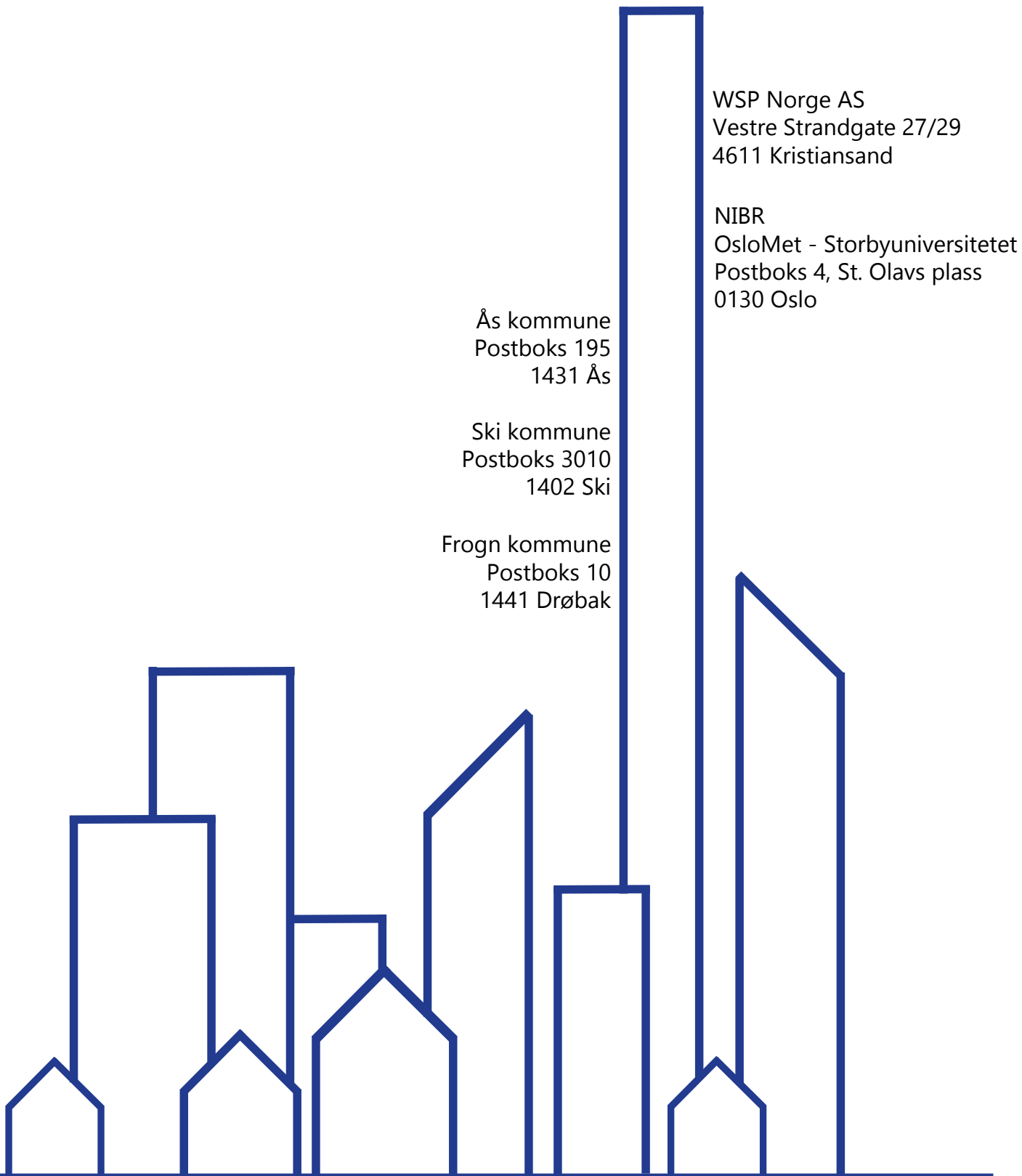
- Gjeldende kommuneplan for Ski kommune
- Planstrategi for Ski kommune
- Ski sentrum – planbeskrivelse
- Ski sentrum – Dive-rapport
- Ski sentrum – by- og landskap
- Ski sentrum – rapport: simulering av boligutbygging
- Overordnet kvalitetsprogram for klima- og miljøvennlig byutvikling i Ski kommune
- Ski sentrum – veiledning til miljøprogram og miljøoppfølgingsplan
- Fagrapport – Hovedgatenettet i Ski by

<https://www.ski.kommune.no/byutvikling/>

Frogn kommune:

- Gjeldende kommuneplan for Frogn kommune
- Planprogram for byutviklingsplan for Seiersten, Ullerud og Dyrløkke
- Utkast til områdereguleringsplan for byutviklingsområdet Seiersten, Ullerud og Dyrløkke
- Mulighetsstudie Seiersten – Ullerud
- Temanotat Bærekraftig transport
- Notat – attraktiv skolevei
- Notat – medvirkningsaktiviteter
- Notat – trafikk
- Referat gruppeoppgaver – plansmie 2014





FORTETTING OG TRANSFORMASJON I SENTRUMSNÆRE BEBYGDE OMRÅDER  
HVORDAN FÅ TIL GODE PROSESSER

