

Høringsuttalelsen er skrevet i samarbeid mellom Norsk bolig- og byplanforening og institutt for urbanisme og landskap på arkitektthøgskolen i Oslo. Norsk planmøte 2021 og det kommende temanummeret PLAN 01/22 som lanseres med et eget tilhørende seminar i februar 2022 gir både kontekst og kan forståes som en utdypning av denne høringsuttalelsen

Byplanlegging i dag dreier rundt re-planlegging av eksisterende bebygde områder av større kompleksitet av interesser, eiendomsforhold, offentlig opinion, fysisk bygde strukturer under og over bakken – og krever langs større samarbeid mellom offentlige og private aktører- og internt i det offentlige.

I tillegg skal de bygde omgivelsene omstilles raskere og innenfor strengere økonomiske rammer for å kunne håndtere problemstillingene byene våre står ovenfor- som klimakrisen, den økologiske krisen og økende sosiale forskjeller.

Disse forholdene henger sammen med byform og romlig organisering av stedene vi bor og bruker.

Å håndtere disse utfordringene koker i stor grad ned til samarbeid. Om planverktøy som ivaretar felles og offentlige interesser når vi transformerer byene våre. Vi ser endringen i plan- og bygningsloven som en god mulighet til å løfte frem utfordringene, men mest mulighetene i norsk byutvikling i dag for å samordne oss om de fysiske endringene vi har behov for i byene våre. I referansene til denne høringsuttalelsen ser vi til arbeidsformer, strategiske prosjekter og verktøy i Norge og i Europa som hver for seg forsøker få til felles løft innenfor de stramme rammene av tid og økonomi man må forholde seg til, men uten å miste en felles visjon av syne.

Det vi ikke kommer til å gå inn på, men som vi tenker er viktig for å håndtere motstridende interesser og behov i romlig planlegging og utvikling; er rollen til det fysiske prosjektet som arbeidsform for å undersøke og skaffe kunnskap om muligheter som gir tilbake til planen der hvor situasjonen er kompleks. I tillegg rollen og kompetansen til arkitektene og landskapsarkitektene i arbeidet å være med å forme byen hvor drivkrefter som blant annet markedsdynamikk og integrering av infrastruktur står sterkt. Vi vil heller ikke gå inn på prosjektets rolle for romlig undersøkelse i konsekvensutredninger, eller beregning av merverdi som følge av transformasjon av eksisterende by i konsekvensutredninger.

Høringsnotatet vil ta for seg de av de foreslåtte endringene som vil instrumentalisere en romlig strategisk planlegging og gi bedre vilkår for transformasjon av de amorfe områdene med svakere strukturerelementer, innenfor plan- og bygningslovens rammer. Høringsnotatet vil fokusere mer på fagforståelse enn ordlyd, og har som hensikt å introdusere en offentlig prosjektdreven byutvikling hvor man bruker form eksplisitt til å undersøke konsekvenser og som instrument for å restrukturere byen strategisk- på tvers av eiendomsgrenser og sektorinteresser, utenfor sin egen tiltaksgrense.

Bakgrunn

Norske byer vokser i dag mindre utover, men transformeres over seg selv. Byplanleggingen handler derfor i stor grad om re-planlegging og re-strukturering; transformasjon av allerede bygd by i en kompleks virkelighet bestående av ulike aktører, interesser, eiendomsforhold og

prosesser. I tillegg til å måtte håndtere behov for rask omstilling ovenfor problemstillinger som klimaendringer, økologiske utfordringer og sosiale behov

Som tidligere byplansjef i Oslo kommune Ellen de Vibe ofte sa: Vi (det offentlige) bygger i tillegg byen «med andres byggeklosser». Store behov for omstilling utløser behov for avgjørelser og justeringer i takt med stadige endringer i forutsetninger og muligheter; kort sagt- byutvikling i dag koker ned til samarbeid.

Samarbeid er løsningen – men har vi verktøyene vi behøver?

I Norge nyter man godt av fordelene av tillitt mellom aktører og et robust planleggingssystem som skaper forutsigbarhet for de involverte.

Og planleggingsverktøyene kan man nok si fungerer godt i de fleste tilfeller. Men ikke alle. Bruken av nye strategiske planverktøy her i Norge er fortsatt i startfasen. Det bør derfor være interesse for å se nærmere på hvilke erfaringer man har høstet, og sammen se på utfordringer man har møtt, se de i lys av andres erfaringer og prosjekter som har fungert i land vi kan sammenligne situasjonen med og som har lengre erfaring enn oss her hjemme.

Dette er verktøy som man i andre land, som Frankrike, bruker der hvor vanlig praksis ikke strekker til. I de krevende særtilfellene der hvor sektorinteresser er sterke og presset stort kan strategiske planleggingen utnytte mulighetene, samarbeide mot felles mål og helhetlige transformasjoner innenfor tidsrammer som er håndterbare for innbyggere, politikk, administrasjonen og ikke minst for det private næringslivet; utbyggerne.

I flere europeiske byer kan vi se gode eksempler på dette. Felles i de strategiske planene som får det til kan man ofte se at det dreier seg om prosjekter på en «ikke for stor skala i den eksisterende byen som søker integrere ulike funksjoner ved bruk av en åpen (strategisk) designprosess som utspiller seg stykkevis over tid.» (Busquets, 2009).

Den strategiske byutviklingen springer ut fra problemstillinger som ikke er fjerne fra en norsk planleggingshverdag. Som at fag- og byforståelsen kan oppleves som redusert til juridiske prosesser. Eller at man kan kjenne på behov for større fokus på de delene av fagdisiplinen orientert mot byform og transformasjon av det fysiske miljøet på tvers av enkeltprosjekter.

En annen problemstilling er en overdreven spesialisering i ulike fagfelt kombinert med at motsetningene ikke samles i en felles fysisk form kan gjøre at fagdisipliner og sektorer ikke samordnes tilstrekkelig, noe som kan gjøre arbeidet ineffektivt og preget av lange prosesser.

Med lange prosesser og mangel på arbeidsformer som bygger opp om en samlende felles visjon kan det også være fare for pulverisering av politisk vilje og vedtak.

Den strategiske og prosjektdrevne planleggingen kommer som svar der hvor man ser en manglende samordning og helhet i transformasjonen av byene, behov for sterkere sammenheng mellom overordnede strategier og fysisk utforming som man kan enes om.

Kort oppsummert er det snakk om et behov for å se på mulighetene for å oppnå større endring av bystrukturene og med mer kvalitet, innenfor de investeringene og rammene som man er gitt. Alle parter er tjent med prosesser som bruker mulighetene, endringene i forutsetninger, initiativene og fagkunnskapen bedre og som er mer økonomisk effektive for å kunne oppnå bedre bymiljø innenfor den samme økonomiske rammen.

Forslag til en mer omfattende områdeutvikling

Bruk av hensynssone

Flytting og utvidelse av dagens hensynssone i §11-8 tredje ledd bokstav e, til en ny bestemmelse, §11-8a som suppleres med utfyllende bestemmelser om finansiering av infrastruktur, §§ 11-8 b til e.

Utvidelsen er viktig for å kunne omfatte finansiering av nødvendig infrastruktur som skal supplere dagens bestemmelser om utbyggingsavtaler i kapittel 17. Departementet foreslår videre en egen bestemmelse til hensynssonen om at kommunen skal legge til rette for aktivt samarbeid mellom de ulike aktørene i utviklingen av området.

Måten dette skal gjøres på er blant annet ved å kunne fastsette mål for den etterfølgende planleggingen, ogf at det utarbeides en egen områdeutviklingsstrategi til hensynssonen. I tillegg åpnes det for å kunne gi bestemmelse med krav til infrastruktur som utvides til å omfatte byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav, og ikke bare tekniske løsninger og rekkefølgekrav. Man ønsker også å bruke «særskilte gjennomføringsverktøy» - beskrevet i en ny områdemodell for finansiering av infrastruktur, urbant jordskifte og ekspropriasjon.

Hensynssonen er et godt virkemiddel for å ha hjemmel til å samordnes på tvers av interesser, eiendommer og sektorer når det ligger særskilte hensyn til grunn, der hvor det behøves dyptgripende transformasjon og modning av planområder som krever omfattende samarbeid. Å modne et planområde handler i stor grad om å samordne offentlige sektorinteresser, behov og hensyn. I tillegg til de private. For private aktører ligger det stor risiko knyttet til slike prosesser. Samtidig fungerer planen som verdipapir. Transformasjon av infrastruktur under og over bakken, sammen med andre strukturerende elementer, som offentlig rom er avhengig av helhetlige grep som går på tvers av eiendomsgrenser og interesser. I land som Frankrike er modellen for områdeutvikling derfor basert på at området utvikles og modnes helhetlig av en egen prosjektgruppe som følger utviklingen fra start til slutt. Gruppen er et offentlig eid selskap og representerer alle interessene involvert. Hensynssonen bør derfor inkludere muligheten for å pålegge prosjektorganisering og opprettelsen av selskap som kan håndtere områdeutviklingen fra start til slutt. Det er viktig at det også pålegges en finansieringsmodell og organisasjonskart som sikrer gruppen mandat og tett kontakt med politisk styre. Dette for å kunne dra nytte av endringer i forutsetninger, kunne strategisk plassere investeringer i forhold til hverandre og for å se ting i sammenheng med hverandre og med kostnadsbildet i modning og senere utvikling av transformasjonsområdet. I Frankrike utvikles transformasjonsområder som har regional betydning på denne måten, det sikrer å kunne veie reelle hensyn mot hverandre og uttesting av de gjennom prosjekt samtidig som at man ikke mister den felles visjonene av sikte. Gruppen gjør det enklere å revidere den strategiske planen i funksjon av problemstillinger og kostnadsbilde som oppstår underveis. Gruppen har som mandat å bruke merverdiøkning til et felles løft som kommer det offentlige til gode, samtidig som at den private sektoren nyter godt av forutsigbarhet og å ikke måtte håndtere usikkerheten knyttet til samordning av offentlige aktører. Gruppen sikrer en tydelighet og forutsigbarhet- og en ansvarlig synlig medspiller med handlekraft som aktørene kan forholde seg til gjennom hele transformasjonsperioden.

Planprosesser må være iterative og følges opp av en prosjektgruppe gjennom hele sitt forløp. Fra modning av planområde til gjennomføring:

Transformasjonsprosesser er for komplekse til å kunne styres av en plan alene, de må følges opp av en prosjektgruppe med ansvar, budsjett og mandat. Felles for de store transformasjonene av eksisterende by i eksempelvis la confluence, Lyon, Ile de Nantes, Nantes eller Le Rocade, Bordeaux er behovet for å endre formsvar som ivaretar en

retningsgivende visjon som klarer ta opp i seg endringer av aktører og forutsetninger, økonomiske og tekniske behov. En prosjektgruppe som håndterer den strategiske planen som et levende dokument kan ivareta disse behovene uten at planleggingen blir for prosesskrevende, slik man kan se skje med VPOR hvor planen er retningsgivende alene, uten en ansvarlig prosjektgruppe som sikrer gjennomføringen i det daglige.

Om man ser det offentlige samlet, har man som grunneier (eiendom, infrastruktur og vei), premissgiver og beslutningstager stor påvirkningskraft om man samordnes.

Derfor, for å legge til rette for aktivt samarbeid ser vi det som nyttig at det offentlige tar den samlede rollen gjennom prosjektkontor planmodningsfasen, men også gjennomføringsfasen som et særskilt gjennomføringsverktøy. Prosjektkontoret må ha gjennomføringsevne ved å kunne ha delegert beslutningsmakt og ha kontroll over budsjettene knyttet til transformasjon av infrastruktur og annet.

For å fremme gjennomføring vil vi også trekke frem den strategiske bruken av grad av utnytting i kommuneplan for å fremme og styre transformasjon på ønskede steder. Dagens knutepunktsutvikling setter gjerne en nærhet til stasjon eller andre sentraliteter som grunnlag for utnyttelse. En styrt grad av utnyttelse som legger høyere utnyttelse der man ønsker investering kan være et egnet verktøy for å sikre de bakenforliggende mekanismene som sikrer transformasjon

Effektiv eiendomsdanning i transformasjonsområder

Effektiv eiendomsdanning er grunnlag for restrukturering av by. Å kunne se et område under ett og sikre en rettferdig byrde- og merverdifordeling er spesielt viktig for å kunne plassere utnyttelse og friområder etter der det er mest bærekraftig og hensiktsmessig i forhold til god byform, sosial bærekraft, til klimatilpasning og naturmangfold. Spesielt viktig er eiendomstransformasjonen for å sikre ikke-prissatte verdier, kulturmiljø, økosystemtjenester og blågrønn infrastruktur som helhetlige grep innenfor et planområde uten at den enkelte grunneier må dele byrdene for fellesskapet. I enkelte land, som Spania, har man hjemmel for å gjøre urbant jordskifte utenfor selve planområdet. Dvs at i de tilfellene der man ikke kan sikre en grunneier utnyttelsen ved å fordele grunnen innenfor planområdet kan grunneier sikres samme utnyttelse på en annen tomt i eiendommer uten tilknytning til planen. Dette er allikevel en krevende juridisk prosess, og vi ser det som mer hensiktsmessig å heller fordele byrdene på det som kommer fellesskapet til gode innenfor planområdet, fordelt på alle grunneierne.

Områdemodellen bør derfor kunne danne grunnlaget for eiendomstransformasjon slik at byrder og merverdi kan fordeles allerede fra begynnelsen. Siden reguleringsplaner kommer senere i selve utviklingsforløpet, og gjerne enkeltvis og ikke samlet, er det viktig at prinsippene for eiendomstransformasjon og rettferdig fordeling av merverdi- altså rammene for selve grunneiersamarbeidet sikres fra starten. Her bør også plikten til deltagelse i grunneiersamarbeid sikres for alle eiendommer som er en del av et transformasjonsområde.

Plikt til deltagelse i eiendomssamarbeid og til deltagelse i eiendomsdanning må sikres.

Den strategiske og offentlige prosjektdrevne byplaleggingen

Forslaget til endringer i plan- og bygningsloven er positive bidrag i arbeidet med å gjøre norsk planlegging mer strategisk og operativ, for å sikre en god transformasjon på i kompleksiteten av aktører og interesser i allerede bygget by.

Slik den foreligger er den allikevel fortsatt mer plan- enn prosjektbasert, hvis man sammenligner med andre land hvor strategisk romlig planlegging har spilt en rolle gjennom lengre tid. Lovendringen bør legge rammene for utviklingstrekk som bygger opp under veien videre mot en postliberal byutvikling hvor kommunene benytter seg aktivt av eierskap i tomter, egne utbyggingsselskaper og langsiktige utviklingsstrategier. For dette er det i vår oppfatning viktig å legge til rette for rammeverk for at kommunene selv modner transformasjonsområdene- igangsetter planprosesser hvor kommunen utvikler før salg av tomter og går bort fra utbyggingsavtaler med private for å bygge ut infrastruktur, men bekoster det selv gjennom verdiøkning og tomtesalg.

I høringsnotatet legges det til grunn en modell som i stor grad baserer seg på planen som styringsdokument. Vår høringsuttalelse legger til grunn at det heller bør være prosjektet som ligger til grunn for byutvikling, hvor den strategiske planen vil fungere som retningsgivende og for å samle om en felles ide- og som verdipapir. Mens den juridiske planen reduseres til ren instrumenatlisering av prosjektet. Avgjørelser og endringer, selve materialiseringen av ideene i den strategiske planen gjøres i en ansvarlig gruppe som følger utviklingen fra start til slutt og er den egentlige drivende endringsfaktoren. Gruppens mandat og myndighet forankres i en prosjektorganisering som sikrer mandat, at den kan være operativ og ha delegert ansvar fra ulike sektormyndigheter for å sikre en samordning mellom interesser i et felles fysisk prosjekt

Å modne et planområde innebærer tid, risiko og endringer i forutsetninger. Dette er faktorer som det private markedet tåler dårligere enn det offentlige. Samtidig er det viktig at det offentlige ikke har for mange roller- å være både forvalter og utvikler kan by på rollekonflikt. I det private ligger det også en kompetanse for bruk av markedsmekanismer og i teknisk og økonomisk gjennomføring som man ikke har i like stor grad i det offentlige. For at en plan er strategisk og operativ må tiltak og planlegging være knyttet til faktiske budsjetter og handlingsplaner. Vi ser for oss at det mest hensiktsmessige ville være å flytte ansvaret for planmodning over til offentlige eide prosjektkontor, som ikke har forvaltningsansvar. Men utviklingsansvar. Dette er kontor som burde kunne ha mandat til å bruke merverdimekanismer knyttet til verdiøkning, kjøp og salg av eiendom, og plassering av offentlige investeringer aktivt for å utvikle et område. Dette er svært likt modellen man benytter seg av i fransk byutvikling, som sett i Ile de Nantes. Eierskap i tomter er allikevel bare en del av grunnen til at man i de franske prosjektene oppnår så dyptgripende resultat. Planverktøy og prosjektorganisering som evner samordne på tvers av etater og sikre helhetlige grep og prosesser med byformspørsmål i sentrum har også hatt innflytelse på resultatet.

Selv om det offentlige har solgt seg ut av utviklingstomter, er det allikevel det offentlige som bygger mye av byen. I tillegg til å sitte med de aller fleste byggebrikkene- fra infrastruktur under og over bakken, til utviklingen av offentlige rom, bygging av skoler, barnehager og sykehus. På toppen av dette sitter det offentlige på planverktøyene og prosessene som skal styre det hele.

I Frankrike ser man hvor stort potensiale for merverdiskaping som ligger i offentlige helhetlige og sammenfattende planer, hvor planens rolle som verdipapir gir private interesser langt større forutsigbarhet, og det offentlige langt større evne til samordning.

I Norge har vi med denne lovendringen muligheten for å få bedre rammer på plass for å kunne ta i bruk disse mekanismene. Men det fordrer å kunne se nærmere på og justere for å gi plass til en annen prosjektorganisering enn den som er tilfelle i dag- hvor man fortsatt legger for mye vekt på planen – ikke prosjektet- som verktøy.

En effektiv samordning i konkrete prosjekter med konkrete visjoner, på tvers av de ulike sektorene som styrer de offentlige midlene, er det som har gjort eksempelvis den offentlige franske prosjektorganiseringen så effektive for bytransformasjon.

Man kunne på denne måten se for seg en bevisst bruk av offentlige tomter og verdiøkning som produkt av prosjektet investeres inn i det offentlige rommet, og tas ikke ut som kortsiktig økonomisk vinning.

Endringen av plan- og bygningsloven bør derfor kunne legge rette for å bruke prosjektet og fysisk form som metode og instrument i den strategiske planen. Og at ansvaret for utførelsen av disse ligger hos egne prosjektkontor som følger opp og samordner investeringer og behov på vegne av grunneiere, det offentlige, tett knyttet opp mot en politiske avgjørelser.

Som i Frankrike ser man også i Norge behovet for politisk styring og rask omstilling av bystrukturene våre for å håndtere samfunnsproblemer som nødvendige økonomiske omstillinger, klimatilpasning og sosiale problemer. Både strategiske romlige verktøy knyttet til kommuneplanens samfunnsdel, ATP og VPOR er gode utgangspunkt for en samordnet, prosjektdrevet og strategisk tilnærming i en norsk planhverdag. Men de behøver kunne følges opp i det daglige av prosjektkontor med mandat til å ta valg i det daglige knyttet til økonomi, og endringer i forutsetninger – men også ta ansvar før å gjennomføre en samlet visjon- på vegne av sektorinteresser, politisk vilje og grunneierinteresser.

I slike tilfeller kan man oppheve de tradisjonelle hierarkiene innenfor en prosjektgrense. I noen byer er disse unntakene permanente på grunn av høyt press. I disse områdene burde man forsøkt å lage en prosjektorganisering uavhengig av plan og bygg hvor VPOR forvaltes av en prosjektgruppe ledet av fagfolk med byformkompetanse og kompetanse på eiendomsutvikling, landskap arkitektur og infrastruktur på vegne av offentlige interesser, men hvor også det private er representert. Prosjektgruppen burde ha daglig ansvar for oppfølging av og justering av planen, de burde ha delegert ansvar for investeringene og kunne drive eiendomsutvikling. I tillegg burde de ha formkompetanse og mandat til å samordne sektorinteresser for et felles grep.

Urbanismen som fag kan og bør ikke reduseres til byplanlegging, lovhjemler og prosess alene- for å låne den franske urbanisten Gilles Pinsons ord: «det er først og fremst et politisk spørsmål. Planleggingen av byen bør tuftes på en visjon for byen- og for samfunnet- og ikke først og fremst i det juridiske og planleggingstekniske.»

Endring av norsk byutvikling i en prosjektbasert, strategisk retning handler derfor i stor grad om en synliggjøring av urbanisme som fag hvor arkitektens rolle som formgivende står sterkt, og det prosjektdrevne mer operativt for å benytte seg av markedskreftene som motor enn den tradisjonelle planorienterte byutviklingen.

Oppsummering

Områdemodellen og VPOR, sammen med enklere modeller for grunneiersamarbeid og for eiendomsomdanning er kjærkomne i norsk planlegging.

Men for å sikre en effektiv transformasjon av allerede etablerte områder med kompleks eierstruktur, sektorsamarbeid og transformasjon av infrastruktur under og over bakken hvor man skal sikre mest mulig transformasjon for klimatilpasning, økosystemtjenester og sosiale behov innenfor de rammene av tid og økonomi man har til rådighet bør man inkludere flere virkemidler.

Modning av planområder bør ikke overlates til grunneiere alene, men det offentlige bør samordne sine krefter og evne til å håndtere tid og usikkerhet- og holde i modningsprosessen

For det private næringslivet får planen betydning som verdipapir og gir mer forutsigbarhet da det offentlige tar prosess og usikkerhet, samt samordning av sektorer innenfor offentlig forvaltning

Med en prosjektkontor-modell slik man ser i Ile de Nantes med det offentlige eide kontoret SAMOA har kontoret et tydelig ansvar og mandat til å føre i pennen alle sektoransvar og samtidig ansvar for budsjett og gjennomføring. Planene har et realistisk perspektiv knyttet til de reelle mulighetene.

Prosjektkontoret bør kunne håndtere markedsmekanismer som kjøp og salg, og la verdistigningen ved planprosessen komme det offentlige til gode

Høyder og kvalitet på offentlig rom diskuteres sammen, som variable størrelser. Når de ikke-variable størrelsene er fastsatt.

Kommunens forvaltningsrolle og utviklingsrolle holdes adskilt, da prosjektkontoret er et eget selskap

Prosjektkontoret holder ikke bare i utviklingsprosessen, men også i gjennomføringen når reguleringsplanen er ferdig

Ved at et prosjektkontor og prosjektet tar over rollen til en plan som presenterer ett ferdigresultat kan det tillates variasjoner og endringer uten at dette går ut over en samlende ide eller visjon for området.

Ide om eiendomstransformasjon, kostnadsfordeling, fordeling av utnyttelse og plassering av infrastruktur, økosystemtjenester og offentlig rom bør komme tidlig.

Det bør knyttes en plikt til å være med på grunneiersamarbeid innenfor hensynssonen tilknyttet transformasjonsområder

Eiendomstransformasjon og ny tomtestruktur bør ha som formål å sikre en helhetlig transformasjon av områder, både under og over bakken, sikre økosystemtjenester, klimatilpasning og verdier som kulturmiljø.