

# 1. VIRKEMIDLER FOR BEDRE AREALUTNYTTELSE I BYER OG TETTSTEDER

---

*Bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder er en viktig del av strategien for en bærekraftig by- og tettstedsutvikling, og har i flere år vært et viktig spørsmål i den statlige politikken og i kommunene. Mange kommuner har lagt vekt på fortetting i kommuneplanen, men det har vært mindre fokus på hvilke spesielle utfordringer fortettingsstrategien gir i gjennomføringen.*

*Omsatt til praksis er gjennomføring av bedre arealutnyttelse en sammensatt og krevende oppgave både for offentlige og private aktører, og virkemidler etterspørres. Det er disse utfordringene som er bakgrunnen for samarbeidsprosjektet om virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder, og som reiser en bred diskusjon om plangjennomføring generelt.*



# 1.1 Innledning

---

## 1.1.1 Bakgrunn og hovedfokus

Bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder er en viktig del av politikken for en bærekraftig by- og tettstedsutvikling. Planlegging for fortetting har derfor vært et aktuelt tema de siste årene, og det har vært arbeidet relativt mye med stedsanalyser, planer og planveiledning. Det har imidlertid vært mindre oppmerksomhet om de spesielle utfordringene fortettingsstrategien gir når planer skal gjennomføres. Mange by- og tettstedskommuner står også overfor økende arealpress og press på boligmarkedet, og behovet for effektive virkemidler som sikrer kvalitet i gjennomføringen forsterkes.

I dette samarbeidsprosjektet har hovedfokus blitt rettet mot de særlige utfordringer som er knyttet til gjennomføring av bedre arealutnyttelse og fortetting. Dette er imidlertid problemstillinger som ikke bare er knyttet til fortetting, men som reiser en bred diskusjon om plangjennomføring generelt.

Målsettingene for prosjektet har vært:

- *Vurdere og utvikle virkemidler for å muliggjøre bedre arealutnyttelse innenfor byggesonen som et godt og reelt alternativ til å ta i bruk nye arealer.*
- *Virkemidlene skal være slik at de bidrar til å sikre kvalitet og rasjonelle prosesser og muliggjør fordeling av goder og byrder.*
- *Kobling av plan og gjennomføring, med særlig vekt på utvikling av virkemidler for gjennomføring.*

Fortetting medfører ofte komplekse plan- og gjennomføringsprosesser med mange aktører. Problemer knyttet til gjennomføringen og overgangen mellom plan- og gjennomføring er derfor særlig tydelig ved fortetting. Mange av virkemidlene som drøftes i rapporten er imidlertid like relevante for andre plan- og utbyggingssituasjoner der viktige utfordringer er

knyttet til gjennomføringen og oppgavedelingen mellom offentlig og privat sektor.

Med begrepet "*bedre arealutnyttelse*" menes fortetting som ivaretar kvalitet, det vil si både en mer effektiv bruk av de bebygde arealene, og samtidig et kvalitetskrav til resultatet. I rapporten brukes begrepene "*bedre arealutnyttelse*" og "*fortetting med kvalitet*" synonymt.

Begrepet "*byggesone*" sikter i denne rapporten til avgrensningen av byggeområdene i byer og tettsteder slik de foreligger i kommunenes vedtatte kommuneplaner.

## 1.1.2 Bedre arealutnyttelse som forutsetning for bærekraftig by- og tettstedsutvikling

Bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder bygger på en helhetsforståelse for en miljøvennlig by- og tettstedsutvikling, og de målsettingene og kvalitetskravene som blant annet er kommet fram gjennom Miljøbyprogrammet.

### **Viktige dokumenter som peker på behovet for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder:**

- Stortingsmelding nr. 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk*
- Stortingsmelding nr. 28 (1997-98) *Oppfølging av HABITAT II*
- Rikspolitiske retningslinjer for areal- og transportplanlegging

I mange kommuner er det i kommuneplanene lagt stor vekt på å utnytte arealene innenfor byggesonen på en bedre måte. Dette er blant

annet begrunnet i mål om en ønsket fornyelse av by- og tettstedene, redusert transportarbeid, muligheter for effektiv energibruk, redusert forurensning i bymiljøet og reduserte utslipp av klimagasser.

Bedre arealutnyttelse innenfor byggesonen kan også bidra til å redusere presset på natur- og friluftsområder og landbruksområder rundt byer og tettsteder. Dette er områder som er viktige for å ivareta hensynet til rekreasjonsformål, biologisk mangfold, produksjon av mat og fiber og kulturlandskapet.

#### Syv gode grunner til fortetting:

1. Fortetting gir relativt mindre transport.
2. Fortetting kan bety forholdsvis mindre energi til boligoppvarming.
3. Fortetting skåner landbruksområder, bevarer biologisk mangfold og sammenhengende friluftsområder.
4. Fortetting kan bety mindre ressurser til drift av tettstedet.
5. Fortetting kan gi urbane kvaliteter.
6. Fortetting kan gi et alternativt botilbud.
7. Fortetting kan gi bedre servicetilbud.

#### Fire farer ved fortetting:

1. Fortetting kan føre til at grønne lunger bygges ned.
2. Fortetting kan gi uheldige trafikkbelastninger.
3. Fortetting kan gi reduserte bokvaliteter.
4. Fortetting kan forstyrre eller ødelegge tettstedets særpreg, kulturhistoriske elementer og landskapstrekk.

*Fra: Veileder T-1136, Fortetting med kvalitet, Miljøverndepartementet*

## Boligforsyningen

Arealpress spesielt i tilknytning til en del av de større byene, har ført til press på boligmarkedet og boligforsyningen. Bedring av betingelsene for boligforsyningen er en viktig begrunnelse for å utvikle virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder.

I norsk boligpolitikk er det et overordnet mål at alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø. Den siste boforholdsundersøkelsen fra 1995 viser at boligsituasjonen for de aller fleste i Norge er god. Noen grupper har imidlertid mindre gode boforhold og større pro-

blemer med å skaffe seg bolig enn andre. Særlig gjelder det de med kombinasjon av lave inntekter og behov for sosialfaglig eller annen form for oppfølging fra kommunen.

Boligmarkedet preges i dag av stor etterspørsel og høye priser. Særlig gjelder dette i Oslo-regionen og en del andre større byområder. I St. meld. nr. 49 (1997-98) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*, understrekes kommunenes ansvar for å sørge for at betingelsene for boligbygging, samt utbedring og ombygging av boliger og andre bygg kan tjene de boligsøkendes situasjon.

#### Sentrale dokumenter om boligpolitikken:

- St. meld. nr. 14 (1994-95) *Om boforhold og levekår i storbyene.*
- Langtidsprogrammene 1993 og 1997
- St. meld. nr. 49 (1997-98) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte.*
- St. meld. nr. 14 (1998-99) *Om verksemda til Den Norske Stats Husbank 1996-97.*
- Stortingsmelding nr. 28 (1997-98) *Oppfølging av HABITAT II.*

I St. meld. nr. 14 (1998-99) *Om verksemda til Den Norske Stats Husbank 1996-97* understrekes det at det er store forskjeller på boligmarkedene i ulike deler av landet, og at det er viktig at kommunene spiller en aktiv rolle for å tillempe boligpolitikken til lokale forutsetninger. Stortingsmeldingen peker videre på at effektiv arealutnyttelse er viktig for en god bystruktur og en positiv utvikling av det bygde miljøet også utenfor byene.

I Stortingsmeldingen understrekes betydningen av en bedre og mer effektiv arealbruk. Samtidig påpekes det at det i mange tilfelle må legges mer vekt på aktiv offentlig tilrettelegging, eller aktiv forpliktende samordning mellom de interesser det gjelder, enn det tradisjonelt har vært gjort i Norge.

### 1.1.3 Problemstillinger og utfordringer

Virkemidler for bedre arealutnyttelse er et komplekst tema, med mange og sammensatte problemstillinger. Fortetting omfatter mange aktører både på offentlig og privat side med et stort samordningsbehov. Oppdelt eiendomsstruktur, interessekonflikter, høy arealverdi og tunge investeringer i infrastruktur gjør disse prosjektene langt mer krevende å gjennomføre enn feltutbygging i nye områder. Samtidig viser erfaringene fra eksempelområder at en vellykket gjennomføring av fortettingen kan gi en vinn-vinn situasjon for de fleste aktørene.

Inntil begynnelsen av 80-tallet var det offentlige i større grad direkte involvert i utbyggingsprosjekter, både i plan- og gjennomføringsfasen. Boligbehovet ble for det meste dekket gjennom store feltutbygginger, gjerne i offentlig regi, og med offentlig eierskap til arealene. Investeringer til hovedanlegg for veg, vann og avløp ble i de fleste kommuner dekket av det offentlige. I dag er disse forutsetningene endret i de fleste kommunene. Det private spiller en stadig viktigere rolle både i planlegging, gjennomføring og i dekning av kostnader til infrastruktur. I tillegg skjer en større del av utbyggingen innenfor byggesonen.

Kommunene spiller en viktig rolle i å tilrettelegge for gjennomføring av utbygging innenfor byggesonen. Engasjementet i utbyggingspolitikken varierer imidlertid mellom kommunene. Det er stor variasjon når det gjelder engasjement i gjennomføringen og bruk av virkemidler. Tilgangen på virkemidler må ses i sammenheng med dette. Juridiske virkemidler i plan- og bygningsloven som kan være relevant å bruke i en kommune, kan være uaktuelle i en annen. På privat side etterspørres koordinert og forutsigbar opptreden fra kommunen i utbyggingsammenheng. Dette vil være vanskelig uten et kommunalt engasjement og en strategi for hvordan dette skal gjøres.

Staten opptrer på sin side ofte ukoordinert, og dette kan gi økt uforutsigbarhet i plan- og gjennomføringsprosessene og begrense mulighetene for å utnytte tiltak som kan styrke gjennomføringen.

I eksempelområdene og gjennom erfaringene fra kommunene er det pekt på en rekke forhold som har betydning for gjennomføring av fortetting med kvalitet. Disse praktiske utfordringene er blant annet knyttet til:

- *Fordelingsproblemer*  
Fortetting med kvalitet innebærer ofte betydelig omfordeling av verdier, for eksempel at en eier gis en regulering som betyr stor verdiøkning, mens andre i samme område forblir eiere av lite verdifulle arealer.
- *Interesse- og målkonflikter*  
Fortetting med kvalitet involverer en rekke parter både innenfor området og som naboer. Det er komplisert å forene ulike interesser i en gjensidig akseptabel planløsning og avtale for utbygging. Det kan også være målkonflikter og styringsproblemer mellom lokale og sentrale myndigheter.
- *Organisatoriske utfordringer*  
Ikke alle lønnsomme fortettingsprosjekter lar seg gjennomføre, og kostnadene og usikkerheten ved gjennomføringen økes ofte av organisatoriske årsaker både på offentlig og privat side.
- *Verdsettingsproblemer*  
Fortetting med kvalitet innebærer en rekke kompliserte utfordringer knyttet til verdsetting og lønnsomhet, med store muligheter for ulik verdsetting på privat og offentlig side.
- *Finansieringsproblemer*  
Myndighetene har begrenset finansieringsevne. Selv om prosjekter er lønnsomme både for private utbyggere og samfunnet, finnes det ikke nødvendigvis noen finansiell gjennomføringsevne hos myndighetene.

Disse utfordringene danner et viktig grunnlag for forståelsen av behovet for, og bruk av virkemidler i gjennomføringen.

## 1.2 Fortettingskategorier og eksempelområder

---

### 1.2.1 Fortettingskategorier

Ut fra hensiktsmessighet i vurderingene av virkemidler er det valgt å skille mellom tre fortettingskategorier:

- "Villahagefortetting", *innfylling og komplettering*
- *Omforming og gjenbruk*, eksempelvis omforming av et tidligere industriområde til et høyt utnyttet boligområde.
- *Nybygging*, det vil si når det tas i bruk nye arealer innenfor byggesonen, eksempelvis i tilknytning til viktige kollektivakser.

Overgangen mellom de ulike kategoriene vil være glidende, og inndelingen er først og fremst ment som en hjelp i systematiseringen av et stort tema.

#### **"Villahagefortetting", innfylling og komplettering**

"Villahagefortetting" innfylling og komplettering kan omfatte tomtedeling, rivning og nybygging, sammenslåing av boligtomter og nybygging, utbygging på restarealer i etablerte boligområder, samt tilbygg, påbygg og seksjonering som gir flere boenheter.

Boligproduksjonen i villaområdene varierer, og det er stor forskjell mellom en planmessig beregning av et teoretisk potensiale og hva som faktisk gjennomføres. I disse områdene er det ofte sterke interessekonflikter og ulik interesse for utbygging blant grunneierne. Utbygging skjer i hovedsak i privat regi tilpasset interessene hos grunneierne. Dette gir betydelige begrensninger på mulighetene for å utløse det teoretiske potensiale innenfor en gitt tidshorisont.

Det foreligger ikke systematiske beregninger av det samlede utbyggingspotensialet i "villahageområdene". Her vil det være variasjoner mellom kommunene og den utbyggings-situasjonen kommunen befinner seg i, noe som illustreres i eksemplene under.

I Bergen kommune er det beregnet at "villahageutbygging" kan utgjøre om lag 6-8% av Bergens samlede boligbygging i en 10-15 års periode<sup>1</sup>.

I Bodø kommune blir det i kommuneplanen pekt på at villahagefortettingen utgjør 15 % av det totale potensiale for fortetting<sup>2</sup>.

I Oslo kommune har fortettingen i småhusområdene på første halvdel av nittitallet ligget på 5-600 boliger i året. Samlet er fortettingspotensialet i småhusområdene anslått til ca 10 000 boliger. Den samlede boligbyggingen i Oslo lå på slutten av 80-tallet mellom 3500-2500 boliger i året, og gikk ned på første halvdel av 90-tallet til mellom 1000 og 1700 boliger i året<sup>3</sup>.

#### **Omforming og gjenbruk**

Med omforming og gjenbruk menes omforming av dårlig utnyttede områder til andre formål, eventuelt påbygging og ombygging av bygg. Eksempler kan være eldre næringsområder og "brune områder" som endres til boligformål, eller bolig i kombinasjon med næringsformål. Eksempel på et kjent større omformingsområde er Aker brygge i Oslo.

---

<sup>1</sup> Kilde: *Prosjekt Storby, Bedring av betingelsene for fortetting*, Opus Bergen AS 1998.

<sup>2</sup> Kilde: *Delrapport, Fortettingsprogram for Bodø* 1998.

<sup>3</sup> Kilde: *Reguleringsplan for småhusområder i Oslos ytre by, vedlegg 8 "Temanotat", Plan- og bygningsetaten mai 1996*  
*Kommuneplan 2000, Arealdel, Høringsutkast* 1999.



Bekkestua - gjennomført omformingsområde -Bærum

Omforming og gjenbruk kan ha et stort potensiale fordi det i disse områdene ofte vil legges til rette for bymessig utbygging med en høy utnyttingsgrad. Beregninger i kommuner som har sett på potensialet innenfor omformingsområdene spesielt, viser at utbyggingspotensialet i disse områdene er betydelig.

Omforming og gjenbruk av arealer innenfor byggesonen vil i de fleste situasjoner ha en høy måloppnåelse for viktige miljø- og samfunns-mål. Ofte vil det kunne sikres god kollektivdekning og effektive løsninger for energibruk. Samtidig kan omforming utløse miljø- og kvalitetsmessig standardheving i områder som har behov for dette. Omformingsområdene vil kunne kreve store investeringer i infrastruktur (vei, vann og avløp, kollektiv) og klargjøring av tomteområder før utbygging kan gjennomføres.

## Nybygging innenfor byggesonen

Nybyggingsområder innenfor byggesonen omfatter ubebygde restarealer som ikke er tatt i bruk til utbyggingsformål. Nybyggingsområdene kan omfatte ubebygde områder innenfor områder som helt eller delvis er planlagt til boliger, og utnyttelse av ubebygde arealer i tilknytning til vei, jernbane, industriområder med mer.

Deler av nybyggingsområdene kan reise betydelige konflikter i forhold til grøntstruktur og viktige landbruksområder. Utnyttelse av nybyggingsområdene forutsetter at hensynet til grøntstruktur og viktige landbruksområder er avklart. Det teoretiske utbyggingspotensialet i nybyggingsområdene er antatt å være vesentlig. Flere forhold påvirker imidlertid dette potensialet:

- En stor del av nybyggingsområdene ligger langs vei og bane der konflikter i forhold til støy og luftforurensning må løses.
- Avklaringer i forhold til andre viktige arealinteresser kan være mangelfulle.
- Manglende prosjektlønnsomhet med for høye investeringskostnader for å gjøre områdene byggeklare.

Mange av nybyggingsområdene langs hovedveisystem og bane har grunnlag for god kollektivbetjening. For å kunne utnytte disse områdene, må det finnes utbyggingsløsninger (overbygning, støyskjerming med mer) og tilhørende kostnadsbærere som kan løse konfliktene i forhold til støy og forurensning.



Nybyggingsområde - Skien



## 1.2.2 Erfaringer fra eksempelområder

I samarbeidsprosjektet er det tatt utgangspunkt i eksempelområder fra de 6 samarbeidende kommunene. Eksempelområdene dekker en rekke forskjeller knyttet til kommunetypen, kommunenes organisering og engasjement i utbyggingssammenheng, områdetyper og problemstillinger. Eksempelområdene har

tydeliggjort klart hvilket omfattende og sammensatt problemkompleks gjennomføring av fortetting med kvalitet omfatter.

De valgte eksempelområdene dekker neppe alle situasjoner knyttet til bedre arealutnyttelse, men representerer likevel de fleste prinsipielle problemstillinger. I tabell 1.2.1 er det gitt en oversikt over eksempelområdene.

|   |  |
|---|--|
| <b>Ny-Paradis-Hop-Nesttun</b><br>Bergen | <i>Omforming, villahagefortetting og nybygging.</i> Eneboliger, noe rekke/ lavblokk, senterområder. Ca. 2500 daa. Kommunedelplan- og reguleringsplannivå |
| <b>Langodden</b><br>Bærum               | <i>Innfilling og komplettering (villahage)</i> Eneboliger, strandsone og friområder ved Fornebu. Ca. 220 daa. Reguleringsplannivå                        |
| <b>Bekkestua</b><br>Bærum               | <i>Omforming.</i> Senterområde, kollektivknodepunkt, boliger. Ca. 320 daa. Reguleringsplannivå.  |
| <b>Nyveien</b><br>Bærum                 | <i>Innfilling og komplettering (villahage).</i> Eneboliger, viktige landskaps- og vegetasjonsområder. Ca 140 daa. Reguleringsplannivå                    |
| <b>Ropern</b><br>Bærum                  | <i>Innfilling og komplettering (villahage).</i> Eneboliger, friområder og strandsone, naturvern. Ca 200 daa. Reguleringsplannivå.                        |
| <b>Tangen</b><br>Kristiansand           | <i>Omforming.</i> Sentrumsområde med kant mot sjøen, småindustri, næring, off. bygg. 100daa. Reguleringsplannivå.  |
| <b>Økern</b><br>Oslo                    | <i>Omforming</i> Sentralt utviklings- og innsatsområde, næringsområde. Ca 2400 daa. Kommunedelplannivå.  |
| <b>Ris/Slemdal</b><br>Oslo              | <i>Innfilling og komplettering (villahage).</i> Eneboliger, rekkehus, lavblokk. Ca 400 daa. Reguleringsplannivå.   |
| <b>Holtet</b><br>Oslo                   | <i>Omforming.</i> Bydelssenter egnet for bymessig fortetting. Ca 170 daa. Reguleringsplannivå.   |
| <b>Huken</b><br>Skien                   | <i>Nybygging</i> Bolig, forretning, kontor. Ca 15 daa. Reguleringsplannivå.  |
| <b>Langbryggene</b><br>Skien            | <i>Omforming.</i> Bolig, næringsformål, havn. Ca 65 daa. Reguleringsplannivå.  |
| <b>Ballestad</b><br>Skien               | <i>Nybygging.</i> Eneboliger, leiligheter, friområde, jordbruk. Ca 55 daa. Reguleringsplannivå.  |
| <b>Venstøp</b><br>Skien                 | <i>Nybygging.</i> Eksisterende og nye boliger; eneboliger, leiligheter, friområde. Ca 150 daa. Reguleringsplannivå.                                      |
| <b>Aure sentrum</b><br>Sykkylven        | <i>Nybygging.</i> Sentrumsområde, områder med arkeologiske funn. Ca 200 daa. Reguleringsplannivå.  |
| <b>Klokkarhaug</b><br>Sykkylven         | <i>Nybygging.</i> Boliger, omsorgsboliger, friområder, jordbruk. Ca 90 daa. Reguleringsplannivå.   |

Tabell 1.2.1 Eksempelområdene i prosjektet.

Eksempelområdene varierer fra ferdig utbygde fortettingsområder til områder og prosjekter med pågående plan- og gjennomføringsprosesser. Områdene har blitt brukt som referanse for erfaringer, simuleringer og i noen grad ut-

prøving av virkemidler der forholdene har ligget til rette for dette. For å belyse problemstillinger og virkemidler har arbeidsgruppene gått nærmere inn på et utvalg av eksempelområdene.