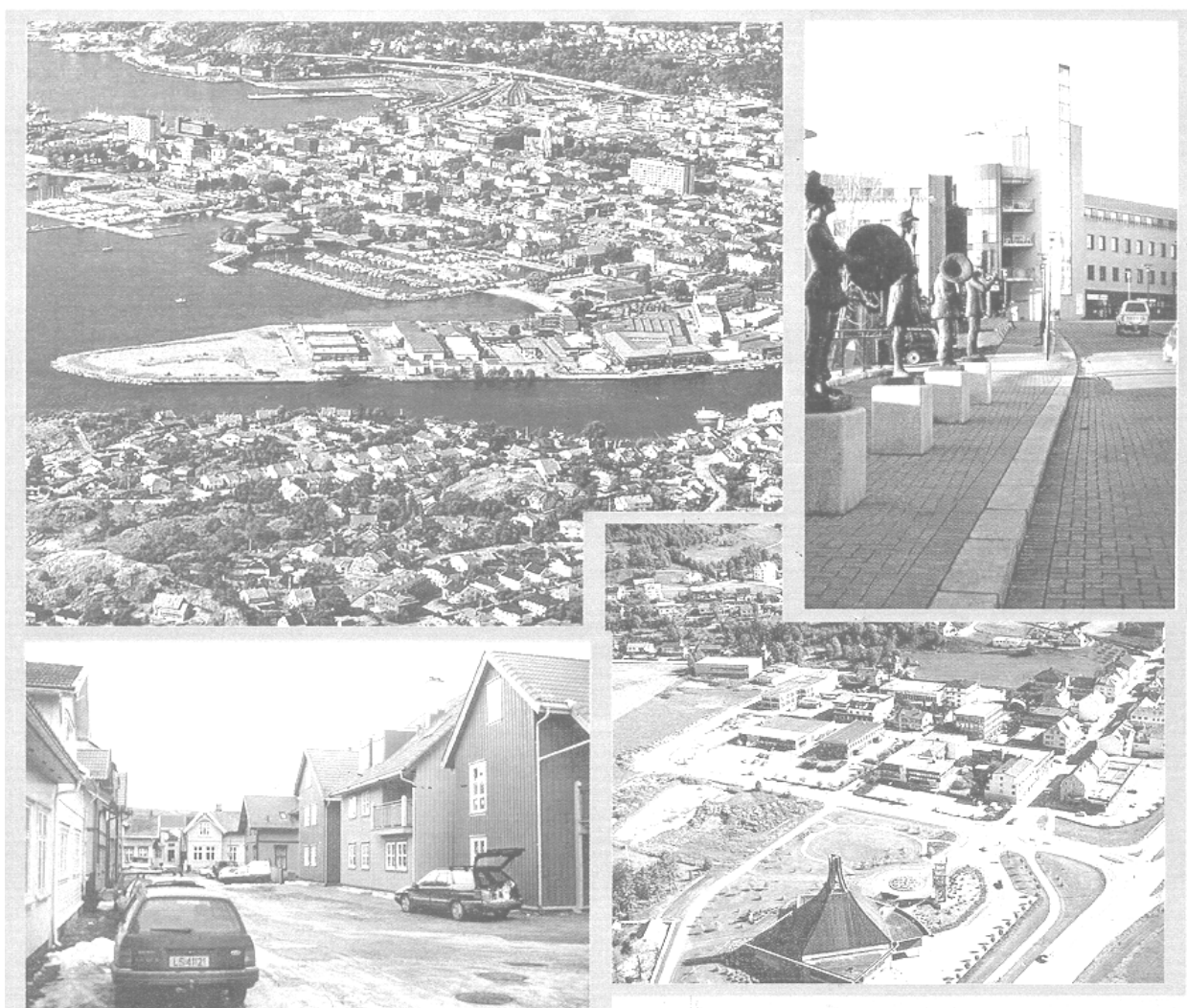


4. VERKTØY I PLAN- OG GJENNOMFØRINGSPROSESSENE

I plan- og gjennomføringsprosessene er det en rekke praktiske virkemidler av organisatorisk, juridisk og økonomisk karakter som har betydning for et vellykket resultat. I prosjektet har det vært lagt vekt på å identifisere de mest sentrale virkemidlene, kritiske faktorer for effektiv bruk samt behovet for forbedringer og nye virkemidler.

Verktøy og virkemidler som omtales er:

- *Modeller for organisering av parter*
 - *Urbant jordskifte*
- *Utbyggingsavtale som virkemiddel for gjennomføring*
- *Bruk og utvikling av plan- og bygningslovens plandel og bygningsdel*



4.1 Organisering av parter

Organisering av parter er en viktig utfordring i mange fortettingsområder fordi områdene ofte består av mange eiendommer og rettighetshavere. Gode og gjennomførbare løsninger krever ofte at områder sees i sammenheng både mht samlet utbyggingsløsning, verdsetting og fordeling av fellesinvesteringer. Dette krever at partene på eget initiativ, eller gjennom medvirkning fra kommunen, organiseres på en hensiktsmessig måte.

Det er vurdert tre hovedmodeller for organisering av partene; områdevis selskaper, avtalefestet samarbeid og partsorganisering ut fra jordskifteverkets arbeidsmetodikk.

I dette kapitlet går det nærmere inn på disse hovedmodellene og de erfaringene som er kommet fram gjennom noen av prosjektets eksempelområder. Partsorganisering ut fra jordskifteverkets arbeidsmetodikk er brukt i et pilotprosjekt for å gi erfaringer.

4.1.1 Organisering av parter som utfordring

En sentralt utfordring i mange fortettingsområder er komplekse eiendoms- og interessemessige forhold. Eiendomsutviklere og utbyggere kan ikke like lett som i mange ubebygde områder forholde seg til én eller et fåtall grunneiere med klar interesse for utbygging, men vil møte flere motstridende interesser. Selve utbyggingsoppgaven kan være sammensatt, med flere enkeltutbyggere som må samordnes.

Organisering av de mange involverte partene vil ofte være en forutsetning for at fortettingsprosjektene skal komme i gang. Det er flere måter å organisere utviklings- og utbyggingsprosjekter på – som vil være egnet i forskjellige situasjoner, både med hensyn til områdenes størrelse og kompleksitet.

Med utgangspunkt i prosjektets eksempelområder er det vurdert 3 hovedmodeller for

organisering av parter:

- Områdevis selskaper
- Avtalefestet samarbeid
- Partsorganisering ut fra jordskifteverkets arbeidsmetodikk

Med parter menes i denne sammenheng grunneiere, rettighetshavere og utbyggere.

4.1.2 Områdevis selskaper

Innledning

Etablering av aksjeselskap er en velprøvd organisasjonsmodell for utvikling av større og mindre utbyggingsprosjekter. Av eksempelområdene prosjektet har fulgt, utvikles Tangenområdet i Kristiansand etter denne modellen. Tilsvarende modell er for eksempel benyttet i Solheimsviken i Bergen (ikke eksempelområde her), der tomteselskapet har vært initierende, og selv er med som aksjonær. Aker Brygge i Oslo er også utviklet etter denne modellen av selskapet Aker Eiendom AS.

Områdevis utbyggingselskaper innebærer at de aktivt involverte parter, dvs grunneiere, utbyggere, og eventuelt fremtidige eiere, stifter et aksjeselskap med det formål å utvikle området så langt at de enkelte partene deretter kan gjennomføre sine prosjekter. Selskapet oppløses når oppgaven er utført. Selskapet kan ha som formål å foredle eiendom for sine eiere, slik at gevinst tas ut i de fremtidige enkeltprosjekter. Ved oppløsningstidspunktet kan det da ha brukt både aksjekapital og sitte med låneforpliktelser som må overtas av dem som skal nyttiggjøre seg den infrastruktur som er etablert.

For aksjonærer i et slikt områdeselskap kan altså et "positivt resultat" skille seg fra de vanlige avkastningsforutsetninger i et aksjeselskap. I stedet for å få avkastning på innskutt kapital i selve selskapet, vil aksjonærene få som resultat at området blir tilrettelagt til en pris som deres utbyggingsprosjekter er i stand til å betale. Deltakelse i selskapet blir derved en del av betalingen for å oppnå byggeklare tomter. Selskapet kan alternativt ha foredlet området slik at salg til fremtidige brukere kan medføre gevinst som tilfaller selskapets eiere ved oppløsning.

Selskapsmodellen er ryddig når det gjelder å organisere parter. Eierne går inn i selskapet, investerer sin kapital og vet hvilken risiko de tar. Selskapet har et klart definert formål, en oppgave å utføre for sine eiere. Denne oppgaven blandes ikke med andre oppgaver. Modellen har en klar styrke i at den økonomiske realismen vurderes av dem som selv må betale regningen hvis regnestykket er feil. Dersom offentligheten ønsker å realisere prosjekter med for dårlig avkastningspotensiale, vil de også her måtte yte tilskudd.

Det finnes flere grader av samling i delselskaper; blanding av selskap og individer. Ved denne organiseringen kan for eksempel de private finansiere alle deler av prosessen. Når det offentlige ønsker utvikling av områder private ikke finner tilstrekkelig regningssvarende, og derfor ikke vil delta i utviklingen av gjennom et aksjeselskap, kan nødvendig offentlig ressursinnsats settes inn ved at kommunen selv går inn som aksjonær. Dersom samfunnsmessige interesser tilsier det, kan også kommunen som aksjonær legge inn den nødvendige basiskapital

som gjør området interessant for de private aksjonærene. Gjennom aksjonæravtalen kan det sikres at de private aksjonærer får tilfredsstillende avtalefestet avkastning, dvs at prisen for tilrettelagt område ikke overskrider fastlagte rammer. Dernest kan det, dersom området gir avkastning, tilbakeføres midler til kommunen som aksjonær. Man kan derved unngå at bedrede rammebetingelser medfører at det gis tilskudd til områdeutvikling som først og fremst kommer private utbyggere til gode.

Erfaringer fra selskapsmodell - eksempelområdet Tangen i Kristiansand.

Plansituasjon og forhistorie

Tangen ligger sørøst for "Kvadraturen" – grenser til denne langs elven Otra og ut i havnen. Kristiansand har utpekt Tangen som sitt eksempelområde i samarbeidsprogrammet, med utgangspunkt i oppstart av et integrert planleggings- og utviklingsprosjekt for Tangen – som et sentralt beliggende omformingsområde. I "Kommunedelplan for Kvadraturen 1998 – 2010" vedtatt 22.06.99, er Tangen utpekt som et av 5 utviklingsområder, med krav om utarbeidelse av reguleringsplan. Det er der gitt retningslinjer for hvordan Tangen skal omformes til et område med boliger, forretning, kontor, offentlig formål og park.

Området er på ca 125 daa, hvorav kommunen er eier til ca 79 daa. Det har en eiendomsmasse i dag på ca 36.000 m². I arkitektkonkurransen fra våren 1999 er det i vinnerutkastet vist et samlet potensiale på 132.100 m², hvorav 48.600 m² bolig, 59.100 m² næring og 24.400 m² offentlig formål.

Kommunedelplan for Kvadraturen, Kristiansands sentrumsplan, ble startet opp i 1990, med Tangen påtenkt som byutviklingsområde. Det hadde da vært lansert idéer for SAS-hotell, et nytt rensaneanlegg ble besluttet bygd annet sted, og ingeniørvesenets lager ble flyttet ut tidlig på 1990-tallet. I 1995 la eiendoms- og utbyggingsetaten fram Prosjektrapport for eiendomsutvikling Tangen, basert på idéer/ innspill fra 3 inviterte interessegrupper. Kommunaltvalgets behandling konkluderte med at en

kommunal prosjektgruppe skulle forestå planarbeidet.



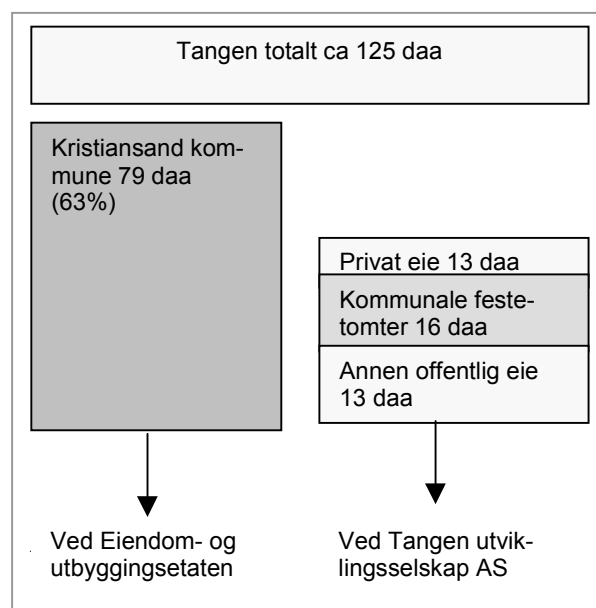
Figur 4.1.1 Tangen - oversiktsbilde

I kommuneplanen fra 1995 ble det vedtatt at "Fortettingsprosjekter innarbeides i kommunens utbyggingsprogrammer med ca. 60 prosent av total utbygging pr. år i kommuneplanperioden." Vedtaket medførte at administrasjonen måtte engasjere seg mer innenfor allerede utbygde områder. Eiendoms- og utbyggingsetaten innledet samtidig et utviklingsprosjekt med en større grunneier (Elvebredden øst) som krevde mye oppfølging. Arbeidet med Tangen ble stillet i bero.

I 1996 ble sentrumsplanarbeidet igjen intensivert, blant annet som nøkkelprosjekt i Miljøbyprogrammet.

Opprettelsen av Tangen Utviklingsselskap AS

Etter idéfasen i 1995 ble kontakten mellom kommunen ved eiendomsetaten og berørte aktører i Tangenområdet opprettholdt. Kommunalutvalget godkjente høsten 1997 at arbeidsopplegget ble endret slik at dagens eiere/festere i større grad ble gitt et ansvar for selve planprosessen. Begrunnelsen var ene og alene at man ville komme raskere i gang med en endring av dagens bruk dersom disse fikk en mer sentral rolle i utviklingsarbeidet. Forutsetningen for dette var imidlertid at eierne/festerne ville organisere seg på en slik måte at de utad kunne opptre samlet. Det ble skissert et opplegg hvor samtlige eiere/festere skulle tilskrives med anmodning om å etablere Tangen utviklingsselskap (TUAS).



Figur 4.1.2. Eiere på Tangen

Selskapet skulle samordne de ulike private interessene, og sammen med representanter for kommunens eiendommer engasjere prosjektleder (prosjektkoordinator) og reguleringsarkitekt.

TUAS ble dannet i 1998, og samarbeidsavtale ble inngått, etter vedtak i kommunalutvalget, om utarbeidelse av reguleringsplan for området. Planarbeidet ble igangsatt, og reguleringsarkitekt ble valgt på grunnlag av en arkitektkonkurranse med 5 innbudte firma etter internasjonal utlysning, våren/ høsten 1999. Føringer i høringsutkastet til kommunedelplanen for kvadraturen ble lagt inn som retningslinjer til arkitektkonkurransen.

Organisatoriske problemstillinger

Det er laget en intensjonsavtale mellom TUAS og eiendoms- og utbyggingsetaten i kommunen. Intensjonsavtalen varer frem til vedtatt reguleringsplan. I avtalen er det dessuten gitt "føringer" i retning av at utbygging blir organisert etter tilsvarende modell, med de samme hovedparter.

Etter valgt løsning og vedtatt reguleringsplan forutsettes forholdet mellom grunneierne regulert i en (standard for Kristiansand kommune) utbyggingsavtale. Denne vil blant annet

fastlegge ansvar, kostnadsdeling, rekkefølge og fremdrift på områdeklargjøring. Innen rammene av avtaler og vedtatt reguleringsplans rammer, er det den enkelte grunneier, evt. flere grunneiere i fellesskap, som skal gjennomføre sine respektive byggetiltak.

I omformingsområder kan det være vanskelig å gjennomføre en gradvis utvikling uten en samlet plan for endelig løsning. Et industriområde er vanskelig å konvertere bitvis til, eksempelvis, et attraktivt boligområde med tilhørende grøntarealer, trafikkoppyrdding med mer. Det er for denne områdekategorien særskilt påkrevet med et operativt gjennomføringsapparat som kan sikre en planmessig omforming innen fastlagt fremdriftsplan. I omformingsområder med én, eller et fåtall eiere vil dette være enklere enn i sammensatte områder.

I Kristiansand er kommunens eiendoms og utbyggingsetat involvert på utviklersiden og som interessant ved behandlingen av reguleringsplanen. I begge tilfeller har etaten til oppgave å se på viktige momenter for å kunne sikre en gjennomføring av vedtatt plan. Engasjementet på utviklersiden har nå medført at planarbeidet midlertidig har stanset opp i påvente av at eier/rettighetshavere innenfor planområdet kommer til enighet om en avtale/ forutsetninger som kan sikre gjennomføringen av en vedtatt plan. Avtalen tar sikte på å sikre at en ikke treffer på gjenstridige grunneiere/gratispassasjerer som kan stanse gjennomføringen.

Nærmere om kommunens eierrolle

Kommunen har gjennom eierrollen 2 oppgaver som til dels er motstridende. Eiendomsmassen skal forvaltes på en økonomisk forsvarlig måte. Den andre rollen er å sikre at byutviklingshensyn og kvalitet ivaretas.

Tradisjonelt har byutviklingshensyn og kvalitet vært ivaretatt av kommunen som planmyndighet gjennom utarbeidelse av reguleringsplan, mens eiendom- og utbyggingsetaten gjennom inngåelse av en tilfredsstillende utbyggingsavtale har sikret at planen er gjennomført på en for kommunen økonomisk forsvarlig måte. Det spesielle ved foreliggende situasjon, er sterkere engasjement fra kommunal eierside allerede i planfasen.

I Tangeneksampelet er kommunens betydelige eierposisjon en viktig faktor i forhold til å oppnå et best mulig samlet resultat. Grunneiere/utbyggers ønsker kan ivaretas ved tomtebytte innenfor planområdet, og vil derved dempe presset på disponering av bestemte tomtearealer til bestemte formål som kan være i strid med den overordnede planens ideelle hovedgrep. Kommunen er dessuten eier av tomtearealer utenfor Tangenområdet og kan i særskilte tilfeller bruke disse som bytteobjekter for å oppnå en hensiktsmessig plan.

Imidlertid er også grunneierrollen til kommunen en faktor, idet kommunen selvsagt ønsker best mulig uttelling for sine tomteverdier. Det vil derfor kunne oppstå konflikter mellom eiendoms- og utbyggingsetatens primærønske om å få best mulig avkastning og Plan- og bygningsetatens primærønske om en best mulig plan sett fra byen som helhet. Selv om disse to etatene har samme overordnede administrative ledelse, skal de ivareta forskjellige hensyn som må koordineres også politisk (sorterer under forskjellige politiske utvalg). Dette må i den grad det representerer et problem håndteres innenfor kommunes egen organisering.

Egnethet i forhold til fortettingskategoriene

Områdevis utbyggingsselskaper har vært brukt i mange *omformingsområder*. Eiendomsforholdene er vanligvis klare, og eierne har stort sett felles interesse i å få noe nytt og bedre ut av eiendommene. Utvikling av slike eiendommer er som regel tydelig prosjektrettet – det er kort linje fra områdeutvikling til prosjektrealisering. Eksisterende infrastruktur og påstående bygg kan representere store verdier som reduserer behovet for aksjekapital i penger – og som er gode panteobjekter.

Modellen er egnet til omformingsområder med mange eiere og rettighetshavere. Der kommune eller stat er eier eller rettighetshaver innenfor området, må det offentliges rolle drøftes særskilt, dvs om de skal inngå i selskap eller opptre "individuellt".

Også i *nybyggingsområder* egner denne modellen seg. Det er mange eksempler på ordinær feltutbygging der eiendomsserverv og tilrette-

legging er gjennomført av private eller offentlig-private selskaper etablert for formålet.

Villahagene er vanskeligere å organisere på denne måten. Det er tilnærmet umulig å tenke seg at alle involverte investorer i et slikt selskap. Et selskap bestående av noen få utbyggingsinteresser i et villaområde, der infrastruktur betyr inngrep i andres eiendommer, får lett karakter av elefant i porselensbutikk. Den enkelte grunneier som ikke er med kan føle seg "overkjørt".

Et aksjeselskap der eierne har som formål å gjøre et område klart for en ny utvikling – inklusive gjennomføring av avtaler med grunneiere og avklaring (detaljplaner, tekniske planer med mer) med myndighetene, vil kunne gjøre dette arbeidet målrettet. I forbindelse med etableringen av et slikt selskap vil eierne skyte inn aksjekapital. I nødvendig grad suppleres denne med lån – det kan være ansvarlige lån fra aksjonærene selv, eller det kan være eksterne lån. Kostnadene ved områdeutviklingen vil derved bæres av dem som har interesser i utviklingen av området. Det må forutsettes en stor grad av sikkerhet for å få realisert den utbygging som er ønsket, samt at nye forutsetninger ikke endrer beregningsgrunnlaget. Det må sikres felles verdsetting og fordeling av gevinst uavhengig av endelig planløsning.

Planrammene må være forutsigbare. På den annen side kan det godt tenkes at detaljplanleggingen medfører krav fra selskapet om endringer i rammebetingelser for å få tilfredsstillende avkastning. Områdekvaliteter kan bli utsatt for press. Private eiere av et slikt selskap er imidlertid avhengige av å kunne tilby kvalitet for å oppnå ønskete priser ved salg. Det er derfor også i utbyggernes interesse å sikre kvalitet.

Utenlandske erfaringer

I England er det utviklet en rekke modeller som senere er adoptert i mange andre nasjoner, stort sett alle med det hovedformål å skape grunnlag for en ønsket utvikling som ikke

vil finne sted uten et initierende engasjement enten fra offentlig eller privat side. I England engasjerer staten seg på en sterkere måte i gjennomføringen enn i Norge både mht til økonomi og organisering.

De klassiske modellene som ble tatt i bruk tidlig på 50-tallet og som fortsatt er i aktivt bruk både for eksisterende og nye områder er:

- Development areas, med tilhørende development corporations. (utviklingsområder, utviklingsselskaper).
- Enterprise zones (i praksis er dette rene næringsutviklingsområder i mindre arealer enn development areas).

Senere er det blitt etablert forskjellige direkte tilskuddsordninger som blant annet:

- Derelict Land Grant (tilskudd til områder i forfall)
- Urban Development Grant (UDG) (tilskudd til utvikling av større byområder).
- City Grant (som er en variant av Urban Development Grant, men for det sentrale byområde).

De to siste konstruksjonene som ble introdusert i 1982 og 1989, er kun tilgjengelig for bestemte storbyregioner. Tilskuddene gis fra staten basert på søknader fra kommunene. Søknadene kan gjelde alt fra større områder innen byen til konkrete utbyggingsprosjekter, der den offentlige såkornkapital er nødvendig for å trekke i gang den private kapitalen. UDG ble opprinnelig introdusert i 1982 nettopp for å stimulere utvikling i byområdene, for å trekke betydelig privat investering til bykjernene ("Inner City") og for å fremskaffe nødvendig minimum offentlig bidrag for å utløse privat initierte prosjekter.

Slike direkte økonomiske tilskuddsordninger er ofte benyttet sammen med de organisatoriske grepene som Development Areas/ Development Corporations er.

Eksempel på utviklingsorganisasjon og prosess fra England

England har benyttet Urban Development Corporation og Enterprise Zones i en årrekke. Hensikten er å oppmuntre til nyetableringer og styre privat sektor-virksomhet inn i bestemte områder, blant annet ved å redusere skattetrykk gjennom tilskuddsordninger med mer.

I hovedtrekk gjøres følgende:

1. Et bestemt område avgrenses i samråd mellom lokale og sentrale myndigheter og med grunneiere og eventuelt andre "tunge" interessenter. Avgrensningen må baseres på en vurdering av hvor store områder som trengs, og hvilke områder og virksomheter som egner seg som deler av utviklingsområdet samt grunneiernes vilje til medvirkning.
2. Offentlig infrastruktur-investeringer fungerer normalt som "tensats". Det bør i den sammenheng spesielt arbeides for å få medvirkning fra statlig hold til revitalisering av næringspolitisk viktige byområder, slik det i vesentlig grad har vært gjort i Storbritannia.
3. Det oppnevnes et eget styre for området/selskapet (Utviklingsområdet/ Utviklingsselskapet) og knyttes til et sekretariat på engasjement – eller konsultativ basis, formelt organisert.
4. Det utvikles en overordnet rammeplan – tilsvarende kommunedelplan – for området. Denne utarbeides og behandles i samsvar med lovverket og fastlegger hovedtrekk i arealbruk, utnyttelse o.l. og avklarer forholdet til alle berørte parter.
5. Området/selskapets rettigheter og plikter i forhold til lokale og sentrale myndigheter, samt spesielle tidsbegrensede skatte- og avgiftsletter, tilskuddsordninger, spesialordninger innen plan- og bygningslov med mer utredes og behandles og avtales for den periode spesialordningen forutsettes å bestå.
6. Området utvikles, markedsføres, selges og drives av selskapets styre/ administrasjon frem til det er etablert som et velutviklet næringsområde i full drift. Deretter avvikles alle spesialordninger (for eksempel etter 10 år) og området er påny en vanlig del av byen.

Enkelt sagt betyr dette at når en kommune, gjerne i samarbeid med private, gjennom overordnet planlegging og politisk beslutningsprosess definerer et nærmere bestemt område som det skal gjøres en egen innsats for å utvikle/ fornye/fortette/med mer er det etter søknad tilgjengelig betydelige statlige midler for å legge grunnlaget for den ønskete områdeutviklingen. Det dreier seg da hovedsakelig om forskjellige former for infrastrukturkostnader som kan dekket gjennom det statlige engasjementet. Intensjonen er da at dette gjør området interessant for privat kapital og tiltrekker seg den bolig/næringsutvikling som ellers ville gått andre steder.

Av de eksempler som finnes i England er der betydelige variasjoner. Av de mest omfattende er bruken av Development Areas/ Development Co-operations for hele nye byer (New Towns) East Kilbride i Skottland er eksempel på dette, en new town som ble besluttet i 1947. East Kilbride Development Corporation har i

hele byens historie fungert som et aksjeselskap som har hatt oppgaven med utvikling og drift samt nasjonal og internasjonal markedsføring av byen. Først i 1996 ble East Kilbride Development Corporation oppløst. Selskapet har altså eksistert i knapt 50 år, har hatt hovedansvaret for å bygge ut en by på ca. 70.000 innbyggere fra nesten 0, med private arbeidsplasser på ca. 34.000 i tillegg til de offentlige arbeidsplassene, og har på denne måten vært kommunens operative organ for utvikling i hele byens historie.

Av andre internasjonalt velkjente prosjekter er London Docklands. Også dette enorme omformingsprosjektet langs Themsen i Øst-London ble organisert som et Utviklingsselskap – London Docklands Development Corporation – initiert av statlige og kommunale myndigheter. Utviklingsselskapet har hatt ansvaret for den overordnede områdeplanlegging og infrastruktur, opprydding og utbygging, deriblant et eget skinnegående kollektivt transportsystem. Selskapet har initiert – og i forskjellig

grad selv vært medaksjonær i en rekke delområdeselskaper. Noen av disse har utviklet rene boligområder, noen har utviklet næringsområder.

Videreutvikling av kunnskapsgrunnlaget om områdevis selskapsmodeller

Det har i prosjektet ikke vært anledning til å gå inn på ulike varianter av selskapsmodeller, med situasjonsbetingete tilpasninger. Selskapsmodellene reiser mange spørsmål og det er behov for en bredere drøfting av tilgjengelige modeller som belyser kritiske faktorer ved etablering og anvendbarheten for ulike fortettingssituasjoner. Det bør også analyseres nærmere om utenlandske modeller kan tilpasses og nyttiggjøres hos oss.

4.1.3 Områdevis avtalefestet samarbeid

Dersom partene ikke er enige om å etablere et felles selskap for å realisere en utbygging, kan de alternativt organisere seg gjennom avtaler. For de av partene som skal forestå selve utbyggingen, dersom dette innebærer bruk av økonomiske ressurser, vil det normalt være sikrere og ryddigere å lage et utbyggings-selskap enn å inngå i en avtale. For grunneiere og evt. andre "passive" parter kan avtaler være mest hensiktsmessig.

Avtaler mellom grunneiere, eiendomsutviklere og utbyggere har vært nyttet i utbyggings-sammenheng i en årrekke, og det foreligger derfor mange eksempler på slike avtaler.

Utvikling av fortettingsområder – som andre utbyggingsområder – forutsetter sterk samordning mellom kommunale etater; byutvikling, teknisk, vei, skole, fritid-kultur. I tillegg vil flere private aktører være medvirkende; grunneiere, prosjektutviklere, utbyggere/entreprenører. Enkeltprosjekter kan realiseres i privat regi uten annen offentlig medvirkning enn ivaretagelse av forvaltningsoppgavene (plan- og bygningsloven, med mer), men systematisk fortetting av byområdene for-

utsetter at en rekke oppgaver som i dag tilligger offentligheten, løses.

Fra feltutbygging av boliger foreligger mange eksempler på ad-hoc eller fast organisering for koordinert områdeutvikling. Ansvar kan plasseres hos kommunen ved en fagetat gjennom hele prosessen. Internt i kommunen kan ansvaret flyttes i forhold til stadier i utviklingen og oppgavens karakter.

Tilsvarende som ved etablering av utviklings-selskaper, kan private aktører knyttes (avtalemessig) til en slik organisasjon.

Ved en slik organisering er det mulig for kommunen å fremforhandle nøkler for kostnadsdeling for de medvirkende parter, både for løsning av plan- og prosjekteringsoppgaver og for gjennomføring av nødvendige felles tiltak, som vei- og ledningsanlegg, friområder og tilhørende eiendomsverv.

Når det gjelder utvikling og gjennomføring av enkeltprosjekter etter en felles områdeklargjøring, vil dette være den enkelte aktørs eget ansvar og oppgave.

For kommunen kan en slik organisering være ønskelig i mange tilfeller. Ved at kommunen deltar i ulike faser av plan- og gjennomføringsprosessen, kan de intensjonene som ligger i planene ivaretas løpende. Skal man nå frem til realisering i et overskuelig tidsperspektiv, er det likevel nødvendig at forpliktende, avtalefestede fremdriftsplaner følges, og at områdeutviklingen har en klart definert ansvarshavende.

Eksempler der organiseringsmodellen er benyttet

Av prosjektets eksempelområder er Bekkestua i Bærum et stykke på vei organisert i henhold til denne modellen. Planarbeidet ble utført av kommunen selv. Videre organiserte kommunen gjennomføring og opparbeidelse av offentlige areal og infrastruktur i et kommunalt prosjekt i henhold til vedtatt reguleringsplan og gatebruksplan. Kommunen forhandlet med de enkelte gårdeierne og grunneierene om deltakelse i finansiering av strøkgate, torg med mer. Det ble inngått avtaler med hver av gård-

eierene etter en felles mal. I avtalene ble det også tatt inn bidrag fra fremtidige byggeprosjekt. I Bekkestuaprojektet var det følgelig ikke inngått avtale mellom gårdeierne, men kommunen virket som et bindeledd mellom gårdeierene.

4.1.4 Partsorganisering ut fra jordskifteverkets arbeidsmetodikk

Urbant jordskifte som virkemiddel i byer og tettsteder har vært et viktig tema i prosjektet, og er nærmere omtalt i kapittel 4.2. I dette kapitlet ses det spesielt på bruk av jordskifteverkets organisatoriske grep og arbeidsmetodikk overfor partene i fortettingsprosesser.

Når det kreves jordskifte for et område med flere grunneiere, vil disse få en særskilt partsstatus i den videre prosessen. Dette har vært sett på som interessant i fortettingsområder, fordi en slik partsstatus bidrar til å organisere og forplikte partene. I tillegg har jordskifteverket tvangsmidler som gjør at enkeltgrunneiere ikke kan motsette seg deltagelse dersom vedkommende vil ha nytte av prosessen. Selv om jordskifteretten har muligheter til å gjennomføre ulike vedtak med tvang, står forhandlinger og meglings ofte svært sentralt med tanke på å komme fram til løsninger på de problemer som er oppstått. Det er en åpen prosess, med mulighet for partene til aktiv deltagelse.

I prosjektet er det benyttet elementer fra jordskifteverkets arbeidsmetodikk i arbeide med en gjennomføringsorientert reguleringsplan for villahagefortetting på Langodden i Bærum. Det er viktig å understreke at det ikke er krevd jordskifte i dette eksempelområdet, slik at jordskifteverkets bidrag ikke er knyttet til bruk av jordskiftelovens virkemidler, men tilføring av prosesskompetanse og forhandlingsmetodikk i en ordinær reguleringsplanprosess.

Eksempel fra reguleringsplanprosess på Langodden i Bærum.

Langodden er en langstrakt odde syd for Fornebu, nå nedlagt hovedflyplass. Odden ligger

vakkert til i fjordlandskapet i vestre del av Oslofjorden. Området har frodig vegetasjon og er i dag bebygget med åpen villabebyggelse. Området regnes som et svært attraktivt boligområde.



Figur 4.1.3 Langodden i Bærum kommune

Langodden består av 115 eiendommer og 103 boliger. Enkelte tomter er ubebygde. En stor del av strandarealene, med rettigheter til brygger med mer eies av den opprinnelige hjemmelshaver på Langodden. Her har grunneierne "bruksrett" gjennom Langodden vel. Arealene lengst øst på Langodden inngår som del av planene for etterbruk av Fornebu.

Bærum kommune har startet utarbeiding av en reguleringsplan i kommunal regi for området. Erfaringer, spesielt fra de siste årene, har vist at det kan være vanskelig å få politisk sluttbehandling og endelig godkjenning av fortettingsplaner. Det kan både skyldes store interesse-motsetninger lokalt innenfor området, eller det kan være fremmet innsigelser fra overordnede myndigheter fordi nasjonale interesser blir berørt. Fortettingsplaner for større villaområder blir derfor svært ressurskrevende for kommunen. Ved at kommunen deltar i et samarbeidsprosjekt for å utvikle nye virkemidler i fortetting, er det et ønske å benytte denne situasjonen for å se om en kan finne nye veier for å få til en fortettingsplan for området. Langodden er derfor nyttet som eksempelområde i prosjektet.

Oppstart - fastsetting av rammer for reguleringsplanarbeidet

Langodden inngår i kommunedelplan for etterbruk av Fornebu, som ble vedtatt i 1996. I kommunedelplanen er det stilt krav om at ny

reguleringsplan skal utarbeides før videre utbygging kan tillates på Langodden. Området omfattes av rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden. Retningslinjene legger avgjørende vekt på at utbygging i strandsonen ikke skal redusere natur- og kulturmiljøet og mulighetene for rekreasjon. Fri ferdsel og landskapshensyn skal veie tungt.

Kommuneplanen for Bærum, arealdelen, har generelle bestemmelser for fortetting i villaområder som også er retningsgivende for planarbeidet på Langodden. Dette gjelder spesielt bestemmelser om avstand for bebyggelse fra sjø, tomtestørrelse for villamessig bebyggelse, krav til uteoppholdsareal og til tomteutnyttelse samt retningslinjer for estetikk og grøntstruktur.

Planutvalget i Bærum vedtok følgende rammer for planarbeidet:

Reguleringsplanen skal legges til rette for:

- *at videre fortetting i området skjer i tråd med RPR for Oslofjorden,*
- *at videre fortetting skjer så områdets landskapsvirkning som en skogkledd ås ivaretas,*
- *at områdets kvaliteter som boligområde bevares og videreutvikles,*
- *at videre fortetting i området skjer i tråd med viktige prinsipper for estetikk og byggeskikk.*

Oppstart av reguleringsarbeidet ble annonsert i pressen den 25.09.1998 og grunneiere ble underrettet i eget brev.

Bebyggelsesstrukturen består i dag av villabebyggelse på forholdsvis store tomter. Det er i Langodden vel uttrykt ønske om å beholde dette preget i fremtiden. Fortettingspotensialet er vurdert til mellom 20 og 40 boliger. Ut fra antall beboere på Langodden i dag og ut fra forutsetningen om at antallet øker i fremtiden, vil det være behov for å avsette areal for 2 lekeplasser. Langodden er langstrakt og gangavstanden for barn må vurderes. Langodden har enkelte bevaringsverdige hus hvor det må tas særskilte hensyn ved fortetting eller påbygging. Det må avklares om eksisterende veitraseer er tilfredsstillende for dagens trafikk og om veiene også vil tåle mertrafikken som følge av framtidig fortetting.

Aktører og mandater

Bærum kommune utarbeider i dette eksempelet en offentlig reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Det er planseksjonen i kommunen som utfører oppgaven og utarbeider forslag til plan.

Internt i kommunen er representanter for de ulike sektoretater trukket med i planarbeidet gjennom deltagelse i en arbeidsgruppe. Sektorene representerer både fagkunnskap og kunnskap om forutsetninger for gjennomføring for eksempel av kommunaltekniske anlegg. Gjennom denne arbeidsgruppen samordnes de kommunale "interessene". Arbeidet baseres på fullført saksbehandling, hvor planseksjonen utarbeider en samordnet "rådmannens innstilling". De har således bare mandat til å fremlegge innstilling for politiske myndigheter. Reguleringsplanen egengodkjennes i kommunestyret så fremt det ikke er innsigelse fra statlig myndighet til planen. Dialog med fylkesmannen og fylkeskommunale myndigheter i planarbeidet er viktig fordi nasjonale interesser i Oslofjordområdet blir berørt.

Langodden Vel er hovedsamarbeidspart på vegne av lokalmiljøet. I planarbeidet på Langodden har planseksjonen hatt møter med styret i Langodden Vel om et samarbeidsopplegg for reguleringsarbeidet. Styret i vellet har fungert som et arbeidsutvalg. I prinsippet er det vellet som har ansvar for videre informasjon til vellets medlemmer og samarbeidsopplegget har blitt presentert og drøftet på vellets årsmøte.

De viktigste private aktørene i området er den enkelte grunneier. En fortetting representerer endring og inngrep i etablerte miljøer samt store økonomiske verdier for den enkelte grunneier som blir berørt. I et område med 115 eiendommer er det en stor utfordringen å kunne informere og kommunisere på en måte som gir den enkelte beboer / grunneier en rimelig mulighet til å kunne ivareta sine interesser og ha mulighet for å påvirke planarbeidet. Interessenter i et planområde vil i utgangspunktet kunne informere og samarbeide med kommunens administrasjon frem til innstilling er utarbeidet, deretter er det en politisk oppgave å fatte beslutning.

Organisering av partene etter jordskifteverkets metodikk

Hovedgrepet i organiseringen av partene etter jordskifteverkets metodikk er en inndeling av planområdet i delområder basert på eiendomsstruktur og felles problemstillinger mellom eiendommene. Dette krever god oversikt over eiendomsforholdene. På Langodden er det etablert 6 slike samarbeidsområder.

Denne organiseringen legger grunnlaget for store deler av medvirkningen i den videre reguleringsplanprosessen. Langodden vel er også representert i hver av samarbeidsgruppene.

Planseksjonen i Bærum kommune har hatt flere møter med styret i Langodden Vel om opplegget for planarbeidet. Årsmøtet i vellet sluttet seg til et forslag til arbeidsopplegg som i korte trekk går ut på følgende:

- Kommunen fastlegger rammer for reguleringen. For den videre prosessen er det viktig at disse rammene klarlegger hvilke interesser som det skal tas hensyn til (for eksempel krav til strandsonen). Samtidig må partene få nødvendig handlefrihet til å forme ut egne løsninger på andre områder.
- For enkelte områder dannes det samarbeidsgrupper av beboere/grunneiere på Langodden som drøfter hvordan regulering av deres nærområde bør være og prøver å komme til enighet om konkret utforming. Dette gjelder spesielt områder der det kan være ønsket om større endring i forhold til dagens arealbruk. Deltagelse er frivillig.
- Planutvalget har gitt sin tilslutning til prosessen.

For å få til en god prosess er det vesentlig at arbeidsopplegget klargjøres for de involverte allerede i starten. Det har blitt avholdt oppstartsmøter hvor alle ble innkalt og orientert om opplegget. Generelt bør det i et slikt første møte gjennomgås følgende opplegg:

- presentasjon av medvirkere,
- informasjon om arbeidsopplegg,
- hvorfor det er viktig å se Langodden samlet,
- hensikten med å dele opp planområdet i naturlige delområder geografisk og saklig.

Området er delt inn i hensiktsmessige delområder/ "forhandlingsområder" der det kan gjennomføres direkte "forhandlingsmøter" med grunneiere. Det er videre viktig med en kvalifisert verdsetting av arealer som blir berørte og som ikke kan nyttes som utbyggingstomt. For fellesinvesteringer bør en gjøre kost/ nytte – vurderinger som grunnlag for en fordeling av utgifter. Planløsninger må drøftes med grunneiere.

Planforslaget kan også følges opp av etableringer av foreninger for drift av fellesinvesteringer, fellesarealer. Eiendomsforhold og bruk og vedlikehold i strandsonen vil være viktige problemstillinger i dette området.

Erfaringer

Utarbeiding av reguleringsplan i større villaområder hvor det må tas stilling til utbyggingsmuligheter for hver enkelt eiendom er svært ressurs- og arbeidskrevende. Vanligvis skjer ønske om fortetting "tilfeldig" etter søknad fra den enkelte grunneier. Dette kan gjøre det vanskelig å fortette med kvalitet, da en ikke får anledning til å gjøre helhetsvurderinger eller finne frem til gode fellesløsninger. Derfor er det behov for å utarbeide helhetlige planer. Da det oppfattes som urimelig å pålegge enkeltpersoner å utarbeide en helhetlig plan for et større område, blir dette vanligvis en oftest oppgave.

I et område med over 100 grunneiere er det krevende å kunne forholde seg til hver enkelt eier. Vanligvis er grunneierne representert ved en velforening som deltar i planarbeid sammen med kommunens representanter. Representanter for velforeningene kan vanskelig fange opp alle de individuelle interesser eller drøftinger som skal til for at et planforslag skal oppfattes positivt fra samtlige grunneiere. Dermed blir det lett misnøye fra noen som da vil mobilisere for å få endret forslaget. Erfaring viser at det da blir problematisk å få beslutninger i saken. Slike planprosesser kan da trekke ut i årevis og dermed gi negative effekter både for den enkelte og for kommunen.

Tentativ vurdering - fordeler og ulemper/krav ved organisering av planprosess etter jordskifteverkets arbeidsmetodikk:

Fordeler

- Felles grunneiermedvirkning og ansvar for større områder samlet
- Eierforhold til resultat
- Større engasjement
- Styrker fellesskapet
- Kan være prosessøkonomisk

Ulemper/krav

- Krever dyktig igangsetter og prosessleder
- Interessekonflikter blir synlige
- Tidkrevende
- Uklart om de juridiske virkemidlene i jordskifte-loven også kan brukes (se egen omtale om urbant jordskifte)

Det er spesielt den kompetanse som jordskiftesystemet besitter når det gjelder forhandlinger mellom partene som kan forbedre disse planprosessene og rette de mer inn mot rettferdig fordeling av utbyggingsretter, verneområder og grøntområder. Derigjennom er mulighetene bedre for å få aksept for et godt planforslag og en bedre gjennomføring, samt et bedre boligområde og bomiljø.

Det er ofte årelange prosesser for å få gjennomført et planarbeid i fortetningsområder, og vanskelig å få til så stor enighet i området at planene enkelt lar seg vedta. Større vekt på samhandling med den enkelte grunneier, verdsetting av eiendom og rettferdig fordeling av gevinst og byrder kan gjøre det lettere å få til gode og gjennomførbare utbyggingsløsninger