

Temarapport

Byomforming

Erfaringer og anbefalinger fra nettverk og pilotområder



Temarapport

Byomforming

Erfaringer og anbefalinger fra nettverk og pilotområder



MILJØVERNDEPARTEMENTET

INNHold

FORORD	3
SAMMENFATTENDE ANBEFALINGER	4
1 INNLEDNING	6
2. ULIKE SITUASJONER - FELLES UTFORDRINGER	9
2.1 Introduksjon til pilotområdene	9
2.2 Felles utfordringer	11
3 LØSNINGER OG ERFARINGER FRA BYENE	13
3.1 Stavanger – Urban Sjøfront	13
3.2 Bergen - Områdeløft for Puddefjorden-Damsgårdsundet	21
3.3 Trondheim - Omforming av mellomlandet Lade-Leangen	29
3.4 Skien - Styrking av bysentrum, Landmannstorget – Kverndalen	41
3.5 Tromsø - Stakkevollvegen Sjøfront	48
3.6 Fredrikstad - Samhandling om knutepunktsutvikling Torvbyen-Grønli	57
4. GJENNOMFØRING AV BYOMFORMING MED KVALITET – OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER	63
4.1 Kommunalt engasjement i omformingsprosessene	63
4.2 Nye roller for grunneiere og næringsliv	65
4.3 Statens rolle og samspill med byene	67
4.4 Felles forankret visjon	67
4.5 Løpende debatt om byutvikling som ny informasjons- og medvirkningsarena	68
4.6 Initiativ og tiltak for å skape innhold og kvalitet	69
4.7 Robuste planrammer med fleksibilitet	70
4.7 Avtaler og forutsigbar gjennomføring	70
VEDLEGG UTVALGTE UNDERLAGSDOKUMENTER	73

FORORD

Miljøverndepartementet har i samarbeid med byene Fredrikstad, Skien, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø gjennomført et 4-årig nettverkssamarbeid om byomforming. Nettverket har tatt utgangspunkt i pilotprosjekter i byene, og har spesielt sett på erfaringer med offentlig – privat samarbeid i omformingsprosessene.

Det politiske grunnlaget for pilotarbeidet ligger i St.meld. 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder, som fikk bred tilslutning ved behandlingen i Stortinget. I meldingen ble det varslet at Regjeringen ville invitere kommuner, næringsliv og andre til samarbeid om pilotprosjekt på ulike satsingsområder, prioritere og teste ut tiltak på disse områdene og bidra til at aktuelle virkemidler blir gjort tilgjengelige. Byomforming inngår som ett av fire temaer for pilotprosjekter som er omtalt i meldingen; miljøsoner, utvikling og drift av sentrum, planlegging og organisering av byomforming, og næringslivet og miljøvennlig transport. Pilotarbeidet for miljøvennlig byutvikling er oppsummert i en hovedrapport.

I denne rapporten er det gitt en oversikt over hovedfunn og anbefalinger fra pilotområder og nettverk byomforming. Rapportens innledende del (kapittel 1-2) gir en introduksjon til pilotområdene og de felles utfordringene en ser på tvers av byene. I rapportens hoveddel (kapittel 3) gis det en beskrivelse av erfaringer og løsninger fra byene. Her gis det også en omtale av tematiske problemstillinger som byene har belyst særskilt i nettverksarbeidet. Beskrivelsene fra byene er faglig forankret og framstilt slik det oppleves av deltagerne fra byene i nettverket. I prosjektets anbefalinger

(kapittel 4) er det fokusert på viktige felles forutsetninger og virkemidler for gjennomføring av byomforming med kvalitet.

Det er utviklet flere tematiske rapporter fra byene i tillegg til den ordinære dokumentasjonen som har fulgt utviklingen av pilotområdene i plan- og gjennomføringsprosessene. For flere tema vil underlagsrapportene gi viktig utdypende informasjon som ikke kommer fram i denne rapporten. I vedlegget er det gitt en oversikt over rapportene med lenker til nettsted der de kan hentes.

Byomforming vil bli framtidens dominerende måte å bygge by, og må gjennomføres i ulike byplanmessige sammenhenger. Markedssituasjon og andre organisatoriske og økonomiske forutsetninger er også forskjellige. Dette mangfoldet er gjenspeilet i nettverket, og resultatene fra prosjektet representerer en bred erfaringsplattform for planlegging og gjennomføring av byomforming i Norge i dag.

Temarapporten er sammenstilt av Erik Plathe Asplan Viak AS på bakgrunn av innspill fra byene i pilotarbeidet. Representanter fra Miljøverndepartementet i pilotarbeidet har vært Unn Ellefsen og Kjell Spigseth. Foto og illustrasjoner er levert med innspill fra byene, dersom ikke annet er angitt.

Oslo, juni 2007

SAMMENFATTENDE ANBEFALINGER

Framtidens byutvikling vil i stor grad skje ved omforming av den allerede utbygde by, i ulike byomformingsområder med et stort utbyggingspotensiale. Byomforming gjennomført med kvalitet vil styrke en miljøvennlig byutvikling og skape mer attraktive byer. Byomforming er krevende å gjennomføre og forutsetter nye og tettere samarbeidsformer mellom offentlige og private aktører. Transportsystemer må utvikles med tilstrekkelig kapasitet og et sterkt fokus på miljøvennlig transport. Viktige grønnstrukturer må sikres og eksisterende miljøkvaliteter ivaretas. Det må tilrettelegges et bredt boligtilbud og god service. I sentrumsnære områder er det aktuelt å bygge tett og tilrettelegge for varierte bymessige funksjoner.

Byomforming inngår i ulike stedlige og byplanmessige sammenhenger, men har mange felles utfordringer. De mest sentrale utfordringene er knyttet til å ivareta overordnede byutviklingshensyn, utvikle gode områdeløsninger – utover enkeltprosjekter, samordne en sammensatt eierstruktur, etablere gode offentlig-private samarbeidsprosesser, og utvikle gjennomføringsmodeller som kan sikre anlegg av felles teknisk- og grønn infrastruktur.

Med utgangspunkt i erfaringer fra pilotprosjektene og diskusjonene i nettverket er det sammenfattet flere sentrale anbefalinger for planlegging og gjennomføring av byomforming.

Byomforming med kvalitet krever aktivt kommunalt engasjement

Bykommunene må engasjere seg aktivt i byomformingsprosessene. Erfaringene fra pilotområdene viser at kommunene bør spille en sentral rolle i tidlige faser for å utvikle felles visjoner for områdeutvikling. Samtidig må kommunen ha vilje og evne til å delta i planlegging og gjennomføring.

Kommunen må være villig til å bruke de virkemidlene som finnes. Blant annet etablere en hensiktsmessig administrativ og politisk organisering med hensyn til praktisk og økonomisk gjennomføring, vise vilje til å bruke kommunale investeringsmidler i samarbeid med private aktører, bruke kommunal eiendom som innsatsfaktor, bruke lovgivningens få, men praktiske virkemidler knyttet til rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler, og ikke minst vurdere kommunale lokaliseringer og kulturelle/sosiale tiltak som "motorer" for å sikre innhold og kvalitet.

Byomforming krever offentlig-privat samarbeid basert på tillit og dialog mellom private aktører, kommunen og andre offentlige myndigheter. Samarbeidet må være tett og nært i tidlige faser når det legges felles forank-

rede visjoner for områdeutvikling, videre vil det kreves god rolleforståelse i regulerings- og avtaleprosesser fram mot gjennomføring. Kommunene spiller en nøkkelrolle for å etablere tillit mellom aktørene.

Nye roller for grunneiere og næringslivet

Byomforming med kvalitet forutsetter områdeløsninger og vil derved i de fleste situasjoner også omfatte flere grunneiere. I mange områder er det en sammensatt og komplisert eie- og leiesituasjon, ofte i kombinasjon med pågående næringsaktivitet og realisering av utbyggingsprosjekter. Grunneierne og næringsdrivende i byomformingsområdene må ha vilje til samarbeid og nødvendig organisering – både i plan- og utviklingsfaser og i gjennomføringen.

Erfaringen fra pilotområdene viser ulike strategier for samarbeid og grunneierorganisering på områdenivå. Fellestrekk er en gradvis utvikling fra samarbeid til fastere organisering med deltakelse basert på frivillighet. Organiseringen ivaretar oppgaver knyttet til koordinering og pådriverrolle uten å tre inn i de enkelte utbyggernes selvstendige dialog med kommunen i utbyggingssaker. Erfaringene viser også at offentlig initierte omformingsinitiativ gjennom oversiktsplanlegging kan skape betydelig usikkerhet for eksisterende bedrifter som er leietakere – ofte med langsiktige leiekontrakter. Involvering av bedriftene som berøres, og ikke bare grunneiere, er derfor viktig i disse prosessene.

Statens rolle og samspill med byene

Staten spiller en viktig rolle i gjennomføringen av byomforming som tiltakshaver ved utbygging av jernbane, veg og havn, lokalisering av statlige bygg, og som leietaker. I tillegg kan staten være grunneier. I St. meld. nr. 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder og St. meld. nr. 31 (2002-2003) "Storbymeldinga" er det lagt føringer som vektlegger at statlig virksomhet skal bygge opp under lokale planer og strategier for by- og tettstedsutvikling når planene er i samsvar med nasjonal politikk.

Erfaringene fra pilotområdene viser at:

- statlige virksomheter må være kjent med å følge opp de nasjonale føringer om å bygge opp under miljøvennlig byutvikling,
- det er behov for å utvikle bedre praktiske grep for samarbeid mellom kommunene og ulike statlige aktører,
- nasjonale føringer om å bygge opp under miljøvennlig byutvikling må implementeres i statlige lokaliseringsbeslutninger,

- statlige organer med vilje til å vurdere nye løsninger, kan legge grunnlag for nye visjoner og omformingsløsninger som sikrer viktige byutviklingshensyn.

Statens ansvar for å støtte opp under miljøvennlig byutvikling ved statlig lokalisering er nå innarbeidet i Regjeringens årlige bestilling til Fylkesmennene.

Statsbygg og Miljøverndepartementet samarbeider om en formidlingsstrategi for statlige aktører i god by- og stedsutvikling. Som et ledd i strategien, har de gått sammen om å utarbeide en eksempelsamling om "God stedsutvikling gjennom statlig lokalisering, utbygging og eiendomsforvaltning".

Løpende debatt om byutvikling som ny informasjons- og medvirkningsarena

Byomforming reiser viktige spørsmål om byutvikling generelt, og skaper nye behov for informasjon og medvirkning ut over den lovpålagte medvirkningen etter plan- og bygningsloven. Det må åpnes for at befolkning, interessegrupper, offentlige myndigheter og næringslivet kan møtes for dialog og informasjonsutveksling, og få informasjon om hvilke offentlige planoppgaver som er aktuelle og har prioritet i kommunen. Erfaringene fra nettverket viser at det er viktig å profesjonalisere den offentlige diskusjonen om byutvikling.

Initiativ og tiltak for å skape innhold og kvalitet

Utvikling av byomformingsområdene kan kreve en bredere satsing enn hva som er mulig gjennom fastsetting av rammer for arealbruk og utvikling av fysiske utbyggingsløsninger. For å skape innhold og kvalitet i områder som trenger fornyelse og nytt omdømme, viser pilotområdene at det må satses bredt i forhold til fysisk utvikling, levekår, aktiviteter og tilbud. Samarbeid om konkrete nøkkelprosjekter kan ha stor betydning for utviklingen i byomformingsområdene og stimulere deltagelse fra innbyggere, ulike kommunale sektorer og næringslivet.

Robuste planrammer med fleksibilitet

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

Avtaler og forutsigbar gjennomføring

Forutsigbar gjennomføring av byomforming krever avtaler mellom parter med gjennomføringsansvar. Avtalene må inngås på riktige tidspunkt i prosessene og være samordnet i forhold til de formelle planprosessene etter plan- og bygningsloven. Bruken av avtaler henger nært sammen med hvilken rolle kommunen velger å ta i gjennomføringen, eierorganiseringen i områdene, og hvilke offentlige og private parter som blir involvert.

I pilotområdene er det benyttet to ulike avtaleformer - samarbeidsavtale og utbyggingsavtale etter § 64 i plan- og bygningsloven. Samarbeidsavtale er en avtaletype som kommer tidlig i utviklingsprosessene og legger premisser og fordeler ansvar og oppgaver i de videre plan- og utredningsprosessene. Utbyggingsavtalene gjelder gjennomføring av vedtatt kommunal arealplan (reguleringsplan) og er et viktig virkemiddel for gjennomføring av byomforming. I nettverket er det særlig satt fokus på de metodiske grepene Stavanger kommune har utviklet for bruk av utbyggingsavtaler ved gradvis omforming av områder med mange eiere.

1. INNLEDNING

Miljøverndepartementet har i samarbeid med byene Fredrikstad, Skien, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø gjennomført et 4-årig nettverkssamarbeid om byomforming. Samarbeidet har tatt utgangspunkt i konkrete områder i byene som er under omforming –

i prosjektet kalt pilotområder. Nettverket har hatt fokus på utfordringer, virkemidler og metoder for samarbeid og samhandling mellom offentlige og private aktører som kan sikre gjennomføring med ønsket kvalitet.

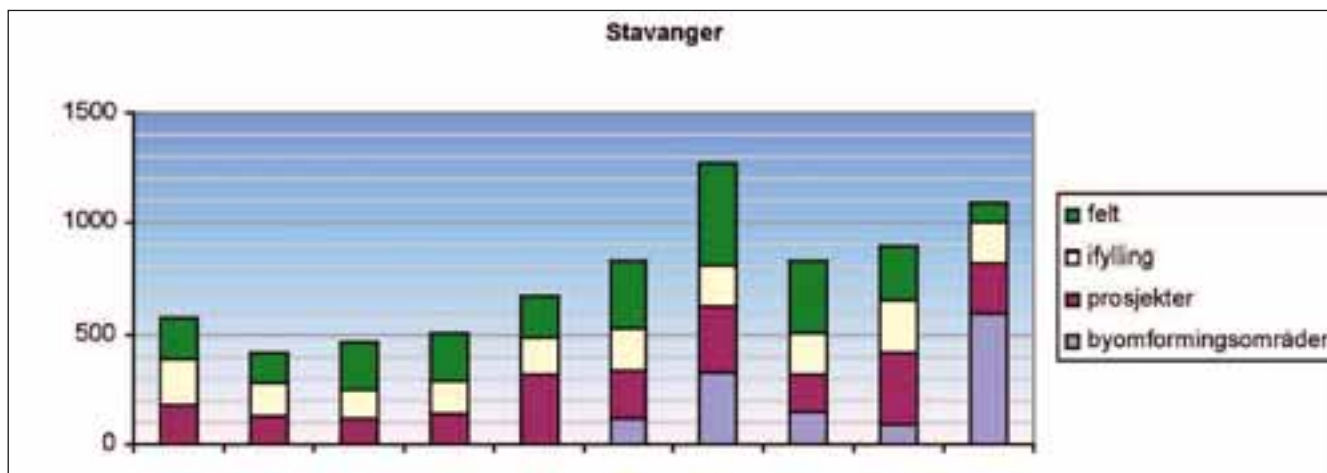


Et viktig siktemål med pilotområdene har vært å få fram problemstillinger og gode eksempler på samarbeidsformer og løsninger. Det har vært vektlagt å få fram en bredde med erfaringer innenfor temaet, med næringslivet og andre parter som aktive deltakere.

- **Hovedmålet** med pilotområdene er å få fram gode eksempler på byomforming som tilfører byen kvaliteter både i ny og eksisterende bebyggelse, byrom og grøntarealer, kulturmiljøer, funksjoner og kulturelle tilbud. Pilotområdene skal vise hvordan god byplanlegging og samarbeidet med næringslivet kan bidra til bærekraftige løsninger
- **Delmål** er å utvikle effektive organisasjonsmodeller, planredskaper og virkemidler for lettere å kunne gjennomføre omforming og fortetting på utbygget grunn innenfor bystrukturen.

Nettverket er drevet fram gjennom 2 nettverkssamlinger i året. Erfaringsoverføring mellom byene og mellom næringslivet i byene har vært en del av nettverksarbeidet.

NETTVERKSBY	PILOTOMRÅDE
Stavanger	Urban Sjøfront
Bergen	Helhetlig områdeløft, Puddefjorden- Damsgårdssundet
Trondheim	Omforming av mellomlandet Lade -Leangen
Skien	Styrking av bysentrum, Landmanstorget-Kverndalen
Tromsø	Stakkevollvegen Sjøfront
Fredrikstad	Samhandling om knutepunktsutvikling, Torvbyen-Grønliområdet



Utviklingen i andelen av boligbygging i byomformingsområdene – eksempel fra Stavanger

Byomforming gjennomføres i ulike byplanmessige sammenhenger. Markedssituasjon, forvaltningskultur og andre organisatoriske og finansielle forutsetninger er også forskjellige. Dette mangfoldet er gjenspeilet i nettverket, og resultatene fra nettverket viser bredden i planlegging og gjennomføring av byomforming i Norge i dag.

Byutvikling gjennom byomforming

Med byomforming menes en endret og mer effektiv bruk av dårlig utnyttede arealer sentralt i byene, slik som for eksempel nedlagte industriarealer, store parkeringsplasser, industri, transport- og havneområder eller bykvartaler. Norge har de siste årene hatt en høy etterspørsel etter boliger sentralt i byene. Mange av boligene bygges i byomformingsområder som har et stort utbyggingspotensiale. I flere byer utgjør nå boligproduksjonen i byomformingsområdene en betydelig og økende andel av den samlede boligproduksjonen.

I motsetning til tidligere trender som har stimulert byspredning, trekker de nye markedstrendene i samme retning som de nasjonale føringene og byenes politikk for miljøvennlig byutvikling. Byomforming kan

bidra til å styrke bymiljøene og byenes attraktivitet og bygge opp under miljøvennlige transportløsninger, men reiser også betydelige utfordringer i forhold til mangfold i byenes boligtilbud, byenes komplekse arealbehov, hensynet til bymiljøet med grønnstruktur og kulturverdier, og gjennomføring av krevende transport- og infrastrukturutbygging.

Med markedsdrevet byomforming menes at private aktører i offentlig-private samarbeidsprosesser bygger ut og tar en stor del av den økonomiske risikoen ved realisering av byomforming. I mange byomformingsområder er private investeringer helt avhengig av at det også gjøres offentlige investeringer i infrastruktur – spesielt innen transport. I tillegg varierer utbyggingspresset mellom byene. Veksten er markert sterkere i storbyer som Stavanger enn i mindre byer som Skien, og dette påvirker også mulighetene for å finansiere og gjennomføre byomforming med ønsket kvalitet.

Interessen for byomforming hos private eiendomsbesittere og utviklere har i de siste årene vært stor. Endrede verdiforhold mellom bolig- og næringsareal gir økt etterspørsel etter planendringer. Arealer som tidligere var lagt ut til industri- og næringsformål ønskes endret til bolig eller blandet bolig og næring. Mange av byene har betydelige utfordringer i å tilrettelegge for og behandle omfattende private utbyggingsinitiativ.



Fra Stakkevollvegen Tromsø



Fra Landmannstorget-Kverndalen, Skien

Byomformingsområdene, og spesielt de større områdene, krever svært mye av utbyggerne. Tendensen er at det er de største utbyggings-selskapene som har evne til å påta seg oppgavene. Områdene har ofte høy reguleringsrisiko, høy finansieringsrisiko, høy produksjonsrisiko og ofte også høy markedsrisiko¹. Private investeringer er ofte avhengig av at det gjøres samtidige offentlige investeringer i veg- og samferdselstiltak, eller leie- og lokaliseringsbeslutninger som tilfører områdene offentlige leietakere.

Stort utbyggingspotensiale

Utbyggingspotensialet i områder som byene har prioritert for byomforming er betydelig.

Utbyggingspotensialet henger bla sammen med:

- strukturelle endringer i næringslivet der arealkrevende industri- og lagerområder legges ned eller flytter ut og frigjør store arealer,
- høy etterspørsel etter boliger med tilhørende strategiendringer hos eiere av fast eiendom i byene,
- samordnet nasjonal og lokal politikk om å bygge byene "innover" for å skape miljøvennlige og attraktive byer.

Gjennomføring av byomforming er krevende og det kan være stor forskjell mellom teoretisk og reelt utbyggingspotensiale. Eiersituasjon og utbygging av transportløsninger og felles infrastruktur er ofte kritisk for om utbyggingspotensialet lar seg realisere.

Den sterke etterspørselen etter boliger gir press på arealer som brukes til andre formål som havn, industri, lager og andre arealkrevende funksjoner. Omformingsprosessene kan derved skape nye arealbehov for ulike typer arealkrevende virksomhet som flytter ut av byomformingsområdene.

Områdetilnærming er viktig

Byomformingsområdene inngår i ulike stedlige og bymessige sammenhenger. Områdene er i stor grad bebygde områder med behov for sanering og rehabilitering, og utvikling krever løsninger på tvers av enkeltprosjekter og enkelteiendommer. Områdeløsninger ut over enkelteiendommer er ofte nødvendig for å bygge gode fysiske løsninger, sikre kvalitet og etablere nødvendig teknisk infrastruktur og grønnstrukturer. Veg- og transportløsninger har også innvirkning ut over enkelteiendommer og prosjekter. Ofte gir eierstrukturen og eiernes ulike holdninger i større byomformingsområder få sammenfallende mål for en samlet utvikling av området.

Kvalitet ved byomforming må forstås ut fra et bredt levekårsperspektiv. Byomforming innenfor et større område/bydel kan bidra til utvikling i tilgrensende bydeler som trenger fysiske og sosiale løst, og ikke bare innenfor de primære omformingsområdene. Flere byomformingsområder kan også ha lav status og dårlig



Fra Damsgårdssundet i Bergen

omdømme, og ny identitetsbygging kan være en viktig del av omformingsprosessene. Det kan også være krevende å få etablert en ønsket demografisk og boligsosial utvikling i nye byomformingsområder.

Transportløsningene står sentralt

Utbygging av transportløsninger er for mange byomformingsområder kritiske for mulig realisering. Miljøvennlig byutvikling krever satsing på miljøvennlig transport der kollektivtilbud og gang- og sykkeløsninger er bærende transportformer. Samtidig må byomformingsområdene utvikles på en måte som ikke sprenger kapasiteten på eksisterende vegnett, noe som kan kreve tiltak og betydelige investeringer i vegnettet. Utvikling av miljøvennlige transportsystemer er langsiktige prosesser som er avhengig av offentlige bevilgninger – noe som kan være en utfordring i forhold til næringslivets behov for forutsigbarhet og overskuelig realisering av utbyggingsløsninger.



"Kollektivbuen" i Trondheim

¹ Storbyenes boligmarked – drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg, Rolf Barlindhaug og Berit Nordahl 2005.

2. ULIKE SITUASJONER - FELLES UTFORDRINGER

Pilotområdene i nettverket viser eksempler på byomforming med ulike stedlige, byplanmessige, organisatoriske og økonomiske utfordringer. Likevel er mange utfordringer og problemstillinger felles. I dette kapitlet gis det en introduksjon til pilotområdene og de felles utfordringene en ser på tvers av områdene.

2.1 Introduksjon til pilotområdene

Pilotområdene omfatter ulike situasjoner fra knutepunktsutvikling, store mellomland med mange eiere og næringsdrivende, sentrumsnære sjøfronter og bykvartaler. Områdene har sammensatte utfordringer, er i ulike utviklingstrinn og har hatt ulik framdrift i utviklingen gjennom nettverksperioden.

Stavanger: Urban Sjøfront



Urban Sjøfront er et tidligere havne- og industriområde i Stavanger øst. Området har tidligere slitt med negativt omdømme som industriområde og har en komplisert og sammensatt eierstruktur. Området gjennomløper nå en omfattende og stedtilpasset byomforming. En stor andel av de private partene er organisert gjennom selskapet Urban Sjøfront as som har vært en drivende part for det offentlig-private samarbeidet og omdømmebyggingen i området. Urban Sjøfront har vært et prøveområde for Stavanger kommunes engasjement i gjennomføringen av byomforming. Utbygging er påbegynt i deler av området og nær 600 boliger er ferdigstilt.

Bergen: Puddefjorden-Damsgårdssundet



Kommunedelplanen for Puddefjorden-Damsgårdssundet gir grunnlag for å omdanne området fra et industrielt næringsområde til et sammensatt byområde med et høyt antall boliger. Bergen kommune har tatt initiativ til et offentlig-privat handlingsprogram for å gi et områdeløft spisset mot energi, trafikkisikring, grønnsstruktur, kultur, næringsutvikling, nye boligtyper og universell utforming.

Programmet fokuserer på en rekke delprosjekter blant annet nytt lokalsenter, ny infrastruktur, ny gangbro som binder området til sentrum, nye boliger, sosio-kulturelle løft med barnehage, flere familieboliger, oppgradering av utearealer, tiltak for flyktninger og innvandrere, og tilrettelegging for nytt næringsliv. Det nye byområdet kan romme 1500 boliger. Bergen og omegn Boligbyggelag er en hovedaktør i området. Den eksisterende bebyggelsen i tilgrensende bydeler med behov for utvikling skal betjene det nye byområdet med skole, lokalfunksjoner og service, tilgang til naturområder mot fjellet – og nye naboer.

Trondheim: Lade-Leangen



Lade-Leangen er i utvikling fra industri og lager til detaljhandel og noe bolig. Gjennom en ny kommunedelplan og flere delprosjekter, er det etablert offentlig-privat samarbeid med sikte på en gjennomføringsorientert utvikling. Denne er tilpasset eier- og nærings-situasjon og andre byplanmessige forutsetninger.

Området er på ca 3600 daa med 800 bosatte og 5600 arbeidstakere i 270 virksomheter. Området er preget av tradisjonelle næringsbygg for industri og lager, og mangler en bystruktur med offentlige rom og bredere funksjonsinnhold. Eiersituasjonen er komplisert, med bygninger som brukes til næringsvirksomhet av eier, eller leies ut både med kort og langsiktige kontrakter. Eierne i området har ulike forventninger om endring, og omformingen av området vil skje gradvis og over lang tid. Viktige utfordringer er knyttet til å sikre utvikling av en god bystruktur med finansieringsløsninger for infrastruktur der mange offentlige og private parter er involvert. Samtidig må eiernes ønske om utviklingstakt og fleksibilitet ivaretas.

Skien: Landmannstorget-Kverndalen



Landmannstorget - Kverndalen omfatter tre sentrale bykvartaler i Skien sentrum. Kommunen er en større grunneier i området. Kommunens mål for sentrumsutviklingen forutsetter kvartalsutvikling med løsninger og funksjoner som styrker Skien sentrum. Et sentrum tilpasset næringsvirksomhet og forretning, boliger/leiligheter, knutepunkt for kollektivtrafikk, og integrering av muligheter for kulturelle aktiviteter. I et kommunalt initiert utviklingsarbeid forankret i bystyret i 2001 ble det gjennomført en prosjektkonkurranse. Det ble fokusert på sammenhengene mellom fysiske løsninger og evne til gjennomføring. I mindre bykommuner som Skien er prioritering av kommunens begrensede tilretteleggingsressurser av stor betydning. En samarbeidsavtale ble forhandlet fram mellom vinneren av prosjektkonkurransen og Skien kommune.

Tromsø: Stakkevollvegen Sjøfront



Stakkevollvegen Sjøfront omfatter en stor og sentrumsnær del av av Trømsøs sjøfront med et potensiale for å kunne bli et av Tromsøs viktigste utviklingsområder - beliggende mellom universitetsområdet og sentrum. Området har tidligere vært preget av industri og maritim rettet virksomhet, men er i endring mot mer sammensatt næringsbebyggelse og boliger. Stakkevollvegen strekker seg over et område på 2 km og omfatter om lag 200 daa. Området omfatter en rekke eiere og leietakere og har en småbedrifts/-utleieprofil med vel 180 leietakere.

Stakkevollvegen er en hovedgate i bydelen og skal prioriteres for gjennomgående kollektivtrafikk og gående. Etter lengre tids arbeid med en kommunedelplan for området, har man sett behovet for å samle offentlige og private parter for å komme fram til en felles forankret visjon og strategi for trinnvis utvikling. Stakkevollvegen omfatter mange eiere med ulike ønsker for utviklingen, og organiseringen av eierne har vært en viktig del av arbeidet. Stakkevollvegen må få definert sin rolle i byen, og det offentlig-private samarbeidet mellom næringslivet og kommunen fokuserer på dette.

Fredrikstad: Torvbyen-Grønliområdet



Torvbyen-Grønli ligger strategisk til i møtepunktet mellom bykjerne, innfartsåre og jernbane og en ny byakse mot Fredrikstad mekaniske verksted. Fredrikstad mangler i dag et sentralt kollektivknutepunkt og innfallsport til byen fordi byen og jernbane-

stasjonen har "vokst fra hverandre", slik at dagens jernbanetilknytning ligger perifert i forhold til sentrale byutviklingsområder. Torvbyen- Grønli er et byutviklingsområde som kan utvikles til å bli selve innfallsporten til bykjernen, et transportknutepunkt hvor bil, bane og buss møter bykjernen og det moderne forretningssenteret. Viktige utfordringer er knyttet til å etablere en planmessig og finansiell koordinering av en rekke offentlige og private parter i området.

2.2 Felles utfordringer

Erfaringene fra pilotområdene viser fem sentrale utfordringer ved byomforming:

- ivareta viktige **byutviklingshensyn**,
- behovet for **områdeløsninger** ut over enkelt-eiendommer og prosjekter,
- samordne en **sammensatt eierstruktur**,
- etablere gode **offentlig-private samarbeidsprosesser**, og
- **gjennomføringsmodeller** som kan sikre anlegg av felles teknisk og grønn infrastruktur.

Byutviklingshensyn

Byomforming med kvalitet forutsetter at flere krevende hensyn må tas ved omforming av byene:

- miljøvennlige transportløsninger med god kopling til kollektivtransport og knutepunkter, gang- og sykkeløsninger/grønnstruktur og nødvendig kapasitet på vegnettet,
- høy fysisk kvalitet og universell utforming ved tett utbygging av bebyggelse og utemiljø,
- mangfold av boliger og tjenester, kulturelle og sosiale elementer.

Byutviklingshensyn har tradisjonelt hatt et sterkt fokus i planleggingen, mens det i mindre grad har vært fokus på de utfordringer og dilemmaer som oppstår når disse hensynene skal kobles til gjennomføringen. I gjennomføringsløsningene må private og offentlige aktører bidra i en koordinert, og dels samtidig finansiering og utbygging av infrastruktur og tiltak som gir områdekvalitet. Fokus på gjennomføring gir sterke føringer og utfordringer tilbake til planleggingen – kvalitet i plan må finne sitt motsvar i finansielle løsninger for å ha gjennomføringsrealisme.

Områdeløsninger

Gjennomføring av byomforming med kvalitet krever områdeløsninger ut over enkeltprosjekter og utvikling av enkelteiendommer og prosjekter. Miljøvennlig transport, felles teknisk- og grønn infrastruktur må i mange byomformingsområder planmessig og finansielt løses på områdenivå. Levekårshensyn, der byomforming sees som et virkemiddel for større fysiske og sosiale områdeløft, krever også løsninger på områdenivå. Behovet for områdeløsninger ut over enkelt-eiendommer er en viktig årsak til at byomforming er krevende, både å planlegge og å gjennomføre.

Sammensatt eierstruktur

Mange byomformingsområder preges av sammensatt eierstruktur med mange grunneiere og leietakere som krever ulike former for eierorganisering.

Eierorganisering kan være en viktig forutsetning for å kunne etablere gode offentlig-private samarbeidsprosesser. Organiseringen av eiere kan være komplisert fordi eiernes situasjon og motivasjon for endring varierer. Mange grunneiere vil ha ulike forutsetninger og ønsker om å stille egen eiendom til disposisjon for omforming. Næringsdrivende med langsiktige leiekontrakter og veletablert virksomhet kan ha liten motivasjon til å flytte, og samtidig representere virksomhet som er lite forenlig med integrering av nye boliger. Komplekse eierforhold stiller store krav til organisering og involvering av eiere i alle faser av omformingsprosessene.

Offentlig- privat samarbeid.

Byomforming omfatter et bredt spekter av utviklingssituasjoner som forutsetter ulike strategier og deltagelse fra partene i omformingsprosessene. Felles er behovet for å etablere gode offentlig-private samarbeidsprosesser tilpasset situasjon og fase i prosessene.

Kommunene må ha en avklart holdning til hvordan de skal engasjere seg i byomformingsprosessene. Kommunalt engasjement forutsetter prioritering av nødvendige ressurser og virkemidler, og organisatoriske løsninger for å følge opp det engasjementet som velges. Bykommunenes engasjement berører alle stadier av omformingsprosessene, og byenes mange roller som planmyndighet, tjenesteyter, forvaltningsmyndighet og i mange områder også grunneier. Gjennomføring av byomforming med kvalitet forutsetter aktiv kommunal tilrettelegging i plan- og gjennomføringsfase.

Eiere av fast eiendom, næringsdrivende og utviklere må etablere en hensiktsmessig organisering for områdeutvikling. Organiseringen må både sette aktørene i stand til å delta i ulike utviklingsfaser av omformingsprosessene, og bidra som parter i avtaler for anlegg av felles teknisk- og grønn infrastruktur.

Staten spiller en viktig rolle i gjennomføringen av byomforming som tiltakshaver ved utbygging av jernbane, veg og havn, lokalisering av statlige bygg, og som leietaker. I tillegg kan staten være grunneier. Staten kan også ha en viktig rolle for å støtte opp om byutvikling med kvalitet gjennom ulike tilskuddsordninger. Statens sektoriserte oppdeling i mange underliggende organer og virksomheter gir et betydelig koordineringsbehov.

Gjennomføringsmodeller

Gjennomføring av planer for byomforming medfører store kostnader til felles infrastrukturtiltak i forbindelse med transportløsninger, teknisk infrastruktur (veg, vann og avløp, energi) og grønn infrastruktur

(grønnstruktur, parker, sjøpromenader, felles møteplasser). Innenfor områdeutvikling med flere eiere må alle grunneiere og utbyggere ta sin forholdsmessige andel av de felles infrastrukturtiltakene, og det er behov for koordinering og planer for etappevis utbygging av tiltakene. Klarlegging av kostnader til felles

infrastrukturtiltak må samordnes med arealplanleggingen både på overordnet nivå og ved regulering og prosjektplanlegging. Det må etableres gjennomføringsmodeller som muliggjør en situasjonstilpasset og trinnvis utvikling av de større byomformingsområdene.

3. LØSNINGER OG ERFARINGER FRA BYENE

I dette kapitlet presenteres byenes erfaringer og løsninger med utgangspunkt i pilotområdene, og de mål og strategier byene har lagt for byutviklingen. Gjennom byenes beskrivelser gis det også en presentasjon av temaområder byene har vektlagt i nettverks-

arbeidet. Byenes erfaringer er fokusert mot sentrale tema knyttet til utfordringer og dilemmaer, valg av virkemidler og verktøy, og organiseringen av de offentlig - private samarbeidsprosessene.

STAVANGER



3.1 Stavanger – Urban Sjøfront

Urban Sjøfront er et 620 daa stort tidligere havne- og industriområde, nær Stavanger sentrum. I en periode med nedleggelse av stedlig industri, var det i flere tiår lav aktivitet i området. Den lokale Næringsforeningen Stavanger Øst (NSØ) og Stavanger kommune startet allerede i 1980-årene et arbeid for å stimulere til ny utvikling, men det er først de senere år at konkurransedyktige rammer for satsning er på plass. Området er i kommuneplanen definert som byomformingsområde. Det åpnes for et samlet byggepotensial på vel 600 000 m². Deles dette likt mellom bolig og næring, er det plass for ca. 4000 boliger og 6 – 7000 arbeidsplasser.

3.1.1 Overordnet strategi i kommuneplanen

Stavanger kommune har et landareal på bare 68 km². Herav utgjør landbruksområder og friområder nær halvparten. Byen har i dag 117 000 innbyggere og vokser årlig med 1%. Et sterkt jordvern betinger optimal nytte av den utbygde by. Dette har vært

kommunens målsetting de siste ti årene, og danner grunnlaget for kommunens byomformingspolitikk, slik denne framgår av kommuneplanen.

Kommuneplan 1994-2005, godkjent 29.05.1995

For boligbebyggelse settes fortetningsandelen til 50%. Resten kan bygges i nye felt.

Bystyret presiserer ved behandling av planen viktigheten av at eldre næringsområder blir aktivisert.

Kommuneplan 1998-2009, godkjent 29.09.1997

Kommunene engasjerer seg aktivt i et samarbeid med grunneiere for å finne strategier som kan bringe eldre næringsområder i fokus som konkurransedyktig lokaliseringsssted for næringslivet, gjerne i kombinasjon med andre byfunksjoner som boliger, kultur og service. Fire områder defineres som byomformingsområder og det blir vedtatt retningslinjer for planlegging og markedsføring av etableringsmuligheter. Et av disse områdene er Næringsområdet Stavanger Øst, senere kalt Urban Sjøfront.

Kommuneplan 2002-2017, godkjent 12.06.2003

Det defineres flere nye byomformingsområder. Til sammen gir disse plass for minst 15 000 nye boliger og like mange arbeidsplasser. Det er åpenbart at utbyggingsperspektivet strekker seg langt utover kommuneplanperioden og at det derfor må tenkes langsiktig. Bystyret vedtar retningslinjer for planlegging i byomformingsområder:

- Planlegging og tilrettelegging for en revitalisering i byomformingsområder skal prioriteres og legges opp i samarbeid med eiere og brukere.
- Det skal planlegges for blandet bymessig bebyggelse med arealer for boliger, kontor, lettere produksjonsvirksomhet, kultur og lokalservice.
- Det skal utvikles et bredt spekter av boligtyper og stilles samme kvalitetskrav til boligområder her som andre steder i byen. Segregasjon skal forebygges.
- Det skal sikres tilstrekkelig offentlige parkarealer. Behovet utredes i hvert enkelt tilfelle i forkant av planleggingen.
- Det skal sikres fri ferdsel langs sjølinjen og praktiseres en byggelinje på min. 10 m.
- Opparbeidelse av lekeanlegg, parker og nødvendig offentlig service skal sikres ved rekkefølgebestemmelser knyttet til kommunedelplan eller reguleringsplan.
- I de tilfeller hvor lekeplassnormens krav oppfylles innenfor netto tomt, tillates en tomteutnyttelse (TU) opptil 100 % i rene boligområder. Ved blandet utnyttelse kan TU økes etter en glideskala opp til 200 %, se tabellen under. I de tilfeller hvor lekeplassnormens krav kan dokumenteres tilfredstilt utenfor netto tomt kan det tillates en TU opp til de tall som er angitt i ().

Tillatt maksimum TU i %	Boligandel i %	Næringsandel i %
100 (130)	100	0
120 (140)	70	30
140 (150)	30	70
160	10	90
200	0	100

- Maksimum byggehøyde skal normalt ikke overstige 5 etasjer. Byplanmessige- eller arkitektoniske hensyn kan tilsi andre byggehøyder.
- Det skal stilles høye krav til bebyggelsesplaner og til den arkitektoniske utforming av bebyggelse og utomhusanlegg.
- Det skal tas hensyn til bebyggelsens virkning sett fra sjøen og sentrale standpunkt på land. Det skal også legges vekt på ikke å forstyrre byens silhuett.

Kommuneplan 2006-2021, godkjent 12.03.2006

Byomforming har funnet sted i større omfang enn forutsatt, men det viser seg at næring ofte forlater byomformingsområdene når det åpnes for boligbygging med høy tomteutnyttelse. Det presiseres at spredt satsing kan bety unødig lang tid fra første innflytting, til et område er ferdig omformet. Planen definerer derfor ingen nye byomformingsområder.



Kartet viser de byomformings- og ertversområder som er omtalt i Kommuneplanene

Fortettingsandelen økes fra 50% til 60%. Statistikken viser at hele 70% av boliger, bygget de siste årene, er lokalisert innenfor den utbygde by. Det forutsettes at fortettingsandelen økes etter hvert som reserven av jomfruelig byggegrunn reduseres.

3.1.2 Urban Sjøfront - historikk, organisering og strategi

Stavanger kommune og Næringsforeningen Stavanger Øst (NSØ), startet allerede i 1980 årene et samarbeid for å stimulere til utvikling i området. Satsningen ga enkelte konkrete resultater som f.eks ny tilknytning til hovedvegnettet gjennom Bergelandstunnelen og noe næringsetablering bl.a. nytt bygg for Statens Kartverk – Sjøkartverket. Videre ble det bygget ny dypvannskai på Siriskjær og området ble omtalt som et strategisk industri- og havneområde. NSØ og Stavanger kommune samarbeidet også om en rekke konkrete tiltak i området, som opprusting av Haugesundsgata, etablering av et torg, beplantning i Ryfylkegata, og ny kulvert som forbandt Haugesundsgata med Havneringen. Aktive grunneiere forsøkte å få til lokalisering av mer virksomhet, men opplevde at området ble sett på som forfallent og dårlig tilgjengelig.



Utover det skjedde det lite i området fram til slutten av 90-tallet. En utløsende faktor for fornyet satsning på området kom i 1997 med Miljøverndepartementets restriksjoner om å frigi mer landbruksareal på Forus, før kommunen gjennomførte en bedre utnyttelse av eksisterende områder, herunder nevnes Stavanger Øst. Samarbeidet mellom Stavanger kommune, Næringsforeningen Stavanger Øst (NSØ) og private grunneiere ble gjenopptatt og ga grunnlaget for den byutviklingen som i dag skjer i området.

Første samarbeidsoppgave var utarbeiding av "Strategisk Næringsplan – Storhaug Næringsområde" 1998, som tegnet opp en rekke anbefalinger for en ny utvikling av området. Ved behandling av strategiplanen våren 1998 ga Stavanger bystyre støtte til planen og bevilget kr. 100.000,- til "felles sekretariat og markedsføringsoppgaver for bydelen i 1998. Bevilgningen er gitt under forutsetning av at NSØ dekker tilsvarende beløp"

Bevilgningen ga grunnlag for arbeidet med utarbeiding av "Urban Sjøfront Storhaug – Visjon for sentrumsnær byomforming" 1999, utarbeidet av Asplan Viak Stavanger og Helen & Hard på oppdrag fra samarbeidskonstellasjonen.

Visjonen trekker opp viktige felles målsetninger: Gir rammer og kvaliteter som stimulerer til byutvikling av en urban bydel med høy utnyttelse som et kombinert bolig- og næringsområde.

Tanken bak visjonen var å vise områdets kvaliteter og potensial. Videre skulle den sikre kontinuitet og koordinering av hovedtrekkene i framtidig reguleringsplanarbeid. Arbeidet hadde likhetstrekk med en komunedelplanprosess og viste overordnede studier av fortetting, infrastrukturelle strategier, etablering av hovedtrekk for offentlige uterom, samt programme-

ring. Det ble valgt å utgi sammendraget av visjonen i plakatform for å gjøre innholdet lettfattelig og egnet for distribusjon og markedsføring.

Visjonen ble lansert sommeren 1999. Arbeidet vakte oppsikt og fikk bred medieomtale. Arbeidet ble svært positivt mottatt både administrativt og politisk i Stavanger kommune, samt blant grunneiere og innbyggere.

Området har en svært kompleks grunneierstruktur, med om lag 100 større og mindre eiendommer. Deler av området har utbygd infrastruktur tilpasset tidligere funksjoner, der eiendomsstrukturene forholder seg til disse. Andre delområder er nye utfyllingsområder uten fullført infrastruktur, med store variasjoner i eiendomsstrukturen. Eierne har samlet sett svært ulike forutsetninger og insitamenter for egen eiendomsutvikling. Visjonen ble viktig både som prosess og dokument for å samles om en felles byutvikling av området.

Videre var visjonen viktig for å gi noen nye bilder av hvilke muligheter som lå i området. Området er tradisjonelt ansett som mindre attraktivt, og derfor har områdets kvaliteter og potensial vært lite synlig. En byutvikling i dette området inneholder dermed også en mer mental del; for å endre holdningene til området og synliggjøre eksisterende kvaliteter og utviklingsmuligheter.

Organisering

I oktober 1999 vedtok Stavanger formannskap å videreføre byutviklingsprosjektet ved å legge visjonen til grunn for videre utvikling av området.

Formannskapet ga videre tilslutning til bevilgning av lønnsmidler til prosjektleder, samt sammensetning av styringsgruppe og arbeidsoppgaver for denne. Samarbeidsprosjektet tok navnet fra visjonen;



"Urban Sjøfront Storhaug – Visjon for sentrumsnær byomforming" 1999

URBAN SJØFRONT. Styringsgruppen var sammensatt med 4 representanter fra Stavanger kommune og 4 representanter fra private grunneiere.

Etter utløpet av det toårige samarbeidsprosjektet var ulike modeller for en mer langsiktig og forutsigbar videreføring blitt vurdert. Styringsgruppen landet på å etablere et non-profit aksjeselskap som tok navnet etter visjonen Urban Sjøfront as. Begrunnelsen for å videreføre arbeidet i denne form ble definert som følger:

1. Sikre kontinuitet
 2. Styrke fellessatsning
 3. Mer forutsigbarhet for de involverte
- Selskapet ble stiftet sommeren 2002 av 9 grunneiere. Fram til i dag har selskapet vokst og eies nå av 22 grunneiere og sentrale leietagere i området. Styret er sammensatt av private og kommunale representanter og fungerer som et koordinerende organ for områdeutviklingen.

Daglig leder, siv.ark Kristin Gustavsén, er eneste ansatt i selskapet Urban Sjøfront as. I tillegg legges det ned betydelig arbeid fra eiere, Stavanger kommune, andre samarbeidspartnere og innleide konsulenter. Driften finansieres gjennom honorerte oppdrag, eierbidrag og offentlige prosjektmidler.

Prosjektmodell

Den eneste formelle oppgaven som ble tildelt samarbeidsprosjektet var å gjennomføre reguleringsplaner for to av tre delområder. Det ligger imidlertid store begrensninger i hva en reguleringsplan alene kan initiere av satsning og aktivitet. På eget initiativ påtok derfor samarbeidsprosjektet seg å være pådriver også i andre nøkkelprosjekter parallelt med reguleringsplanarbeidet.

Prosjektmodellen er forsøkt illustrert i figuren nedenfor, der man fra gitte målsetninger (symbolisert med

visjonen) jobber parallelt med RAMMER og NØKKELPROSJEKTER. Dette resulterer/skal resultere i at konkrete utbyggingsprosjekter gradvis former området. Enkelte realiserte prosjekter er av så stor viktighet for området at de igjen utgjør nye visjoner og/eller sentrale nøkkelprosjekter for videre påvirkning av byutviklingen. Erfaringsvis er det gjennom nøkkelprosjektene at det oppnås størst grad av deltagelse, noe som åpner områdets utvikling for mange aktører.

Nye rammer - overordnede arealplaner

Etablering av nye overordnede rammer for fremtidig utvikling har stått sentralt gjennom administrasjon av to større felles reguleringsplaner, som begge nå er vedtatt. Reguleringsplanene bygger på - og viderefører hovedtrekkene fra visjonen. Eksisterende bystrukturer opprustes og suppleres gjennom innføring av nye friområder, sikring av offentlig tilgjengelighet til sjøfronten, nye interne bystrukturer og gjeninnføring av brutte kommunikasjonsårer til sentrum og bydelens øvrige bebyggelse. Planene gir overordnede føringer for ny bebyggelse med hovedvekt på kombinasjonsformål bolig/næring. Planen regulerer byggehøyder og det er utviklet en skala for beregning av utnyttelsesgrad avhengig av detaljert programmering av formålssammensetning i bebyggelsesplanene.

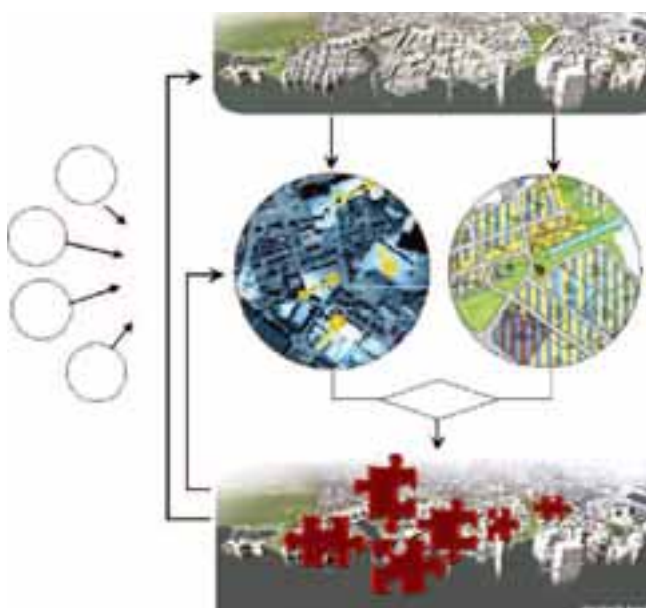
Urban Sjøfront hadde som forslagstiller et tidlig fokus på økonomi og plangjennomføring. Stavanger kommune v/Utbyggingsavdelingen og Urban Sjøfront utviklet i samarbeid en gjennomføringsmodell for fordeling av infrastrukturkostnader. Reguleringsplanene brukes her bevisst som redskap for gjennomføring gjennom rekkefølgebestemmelser og krav om videre samarbeid mellom grunneiere gjennom felles bebyggelsesplaner.

Parallelt med planarbeidet har det vært en bevisst satsning å stimulere til nytt innhold og felles kvaliteter i området.

3.1.3 Kommunens rolle og virkemiddelbruk

Urban Sjøfront er det første store byomformingsområdet i Stavanger hvor det ble innledet et samarbeid mellom private og offentlige aktører med sikte på finne en modell for områdeutvikling og plangjennomføring. Kommunes roller har vært mange:

- Myndighetsutøver og forvalter iht. primært plan- og bygningsloven.
- Grunneier, selger og utbygger av kommunale eiendommer.
- Mekler, samtalepart og rådgiver mellom private grunneiere og utbyggere.
- Deltaker i ulike samarbeidsorgan i området, nå med styrerepresentasjon i Urban Sjøfront as.
- Eiendomserverver og eksproprierer.
- Bidragsyter og kostnadsbærer til infrastrukturtiltak utført av private.
- Tiltakshaver av større infrastrukturtiltak i samarbeid med andre offentlige myndigheter uten tilskudd fra private.



Illustrasjon av prosjektmodellen for Urban Sjøfront

Kommunen er bevisst sine mange roller og har av den grunn gjort bestemte organisatoriske grep både politisk og administrativt for å ha en klar ansvars plassering når det gjelder forhandling, tilrettelegging og gjennomføring innenfor den etablerte organisasjon. Dette er sikret ved opprettelsen av et forhandlingsutvalg og en utbyggingsavdeling.

Kommunens virkemiddelbruk har vært og er fortsatt mangfoldig i Urban Sjøfront:

- Kommunen har foretatt strategiske eiendomskjøp og vurderer fortsatt det fortløpende som grunnlag for utvikling i egen regi eller som grunnlag for forhandling om makebytte med andre grunneiere.
- Som planmyndighet knytter kommunen alltid relevante og nødvendige rekkefølgebestemmelser til en plan.
- Kommunen har innrømmet gebyrfritak ved behandling av de to felles reguleringsplanene i området.
- Kommunen har medvirket i vesentlig grad til drift av private og offentlige samarbeidsorganer, i dag til Urban Sjøfront as.
- Kommunen har brukt betydelige investeringsmidler i infrastruktur og andre tiltak i området uten avtale om refusjon fra andre som har fordel av tiltaket.
- Kommunen har vært bidragsyter til private tiltakshavere av infrastruktur.
- Kommunen har vært villig til om nødvendig å medvirke til ekspropriasjon for å få til en områdeutvikling.
- Kommunen har ikke minst utviklet en modell hvor man påtar seg en tiltakshaverrolle av overordnet infrastruktur i området gjennom avtale om kostnadsbidrag fra andre grunneiere og utbyggere.

Kommunens tiltakshaverrolle i Urban Sjøfront innebærer i korthet at kommunen:

- Fremskaffer kostnadsanslag og kalkyler for opparbeidelse av ny offentlig infrastruktur og friområder.
- Forskutterer kostnader ved kjøp av konsulent tjenester til dette arbeid.
- Fremforhandler små og store avtaler med avtalt kostnadsbidrag fra utbyggere.
- Innkrever og forvalter utbyggerbidrag til teknisk og grønn infrastruktur som er fastsatt i plan.
- Påtar seg ansvar for å kreve inn kostnadsbidrag fra alle andre utbyggere.
- Står ansvarlig for at all ekstern infrastruktur blir bygget når dette blir nødvendig.
- Påtar seg ansvar for å ferdigstille alle anlegg uten full kostnadsdekning fra "alle andre".

Kommunens bakgrunn og begrunnelse for å innta denne tiltakshaverrolle er:

- Kommunens erfaringer og kompetanse fra sine hovedutbyggingsområder.
- Kommunen ønsker å styre og medvirke til å få i gang en ønsket utvikling i et område hvor alternativet ellers vil være at en utbygging ikke kommer i gang.

- Det vil erfaringsmessig kunne være dyrere og medføre større risiko for kommunen å la være å medvirke. Kommunen vil i så fall stå i fare for å bekoste tiltaket alene etter for eksempel en klage fra en grunneier og utbygger som påstår ikke å finne utbyggingen regningsvarende, og hvor klagen tas til følge.
- Med dagens og fremtidens kommuneøkonomi er det stor fare for at kvaliteter i en regulering og rekkefølgebestemmelser forsvinner gjennom dispensasjoner og omreguleringer dersom ikke tiltaket sikres med en gang.
- Man kan neppe påregne mer forutsigbar statlige eller fylkeskommunale tilskudd og eller finansieringsstøtte i fremtiden.

Kommunens utfordringer i denne tiltakshaverrolle er store; dvs å:

- Utarbeide praktiske og håndterbare bestemmelser om rekkefølge av tiltak til det enkelte felt.
- Få alle grunneiere til å bidra med sin andel av ny eller oppgradert infrastruktur gjennom frivillige avtaler.
- Lage praktiske og gjennomførbare planer for etappevis utbygging av eksterne VVA-anlegg og offentlige parkområder og grønnstruktur/-promenader.
- Tilrettelegge et grunnlag for at selv små delfeltutbygginger kan realiseres uten i nødvendig sammenheng med et større delområde.
- Minimalisere kommunens økonomiske ansvar og risiko som tiltakshaver av ekstern infrastruktur herunder offentlige friområder og parker.

Status når det gjelder utbygging i Urban Sjøfront er at det pr. 31.08.2006 er godkjent ca. 1200 boliger hvorav ca. 600 boliger er innflyttet eller under salg.

- I Badedammen er det inngått seks utbyggingsavtaler om kostnadsbidrag m.m. To avtaler gjenstår.
- I Spilderhaugplanen er det inngått tre avtaler.
- I planområdet Breivig og Lervig er det inngått fem avtaler. I dette planområdet er det imidlertid tatt ut startpakke eller bebyggelsesplan er under utarbeidelse/behandling for de fleste delfeltene. Det er derfor grunn til å regne med at Stavanger kommune i løpet av 2007 – 2008 vil medvirke i en rekke avtaler om kostnadsbidrag etter den modell som er skissert.

3.1.4 Utvalgte konkrete prosjekter innenfor Urban Sjøfront

Innenfor Urban Sjøfront er det siden 2000 gjennomført en rekke prosesser og prosjekter som brikker av den totale byutviklingsstrategien (jfr. prosjektmodell). I dette kapitlet presenteres kun et lite utvalg av flere sentrale nøkkelprosjekter (f.eks Tou Scene, European 8, Norwegian Wood – den nye trehusbyen på Siriskjær, Kulturparken o.a.).

Offentlige uterom og medvirkningsprosesser

Folkeparken på Kjelvene

Omfattende satsinger rundt kvalitet i offentlige uterom er behandlet i en rekke delprosjekter. Våren 2001 ble beboerne i bydelen invitert til deltagelse i "Uterom – slik vil vi ha det!" for å komme med forslag til innhold og utforming i uterom før ordinær planprosess. Resultatet fra et arbeidsverksted ble bearbeidet og innsendt til en nasjonal idèkonkurranse, utlyst av Kulturdepartementet. Som én av to nasjonale vinnere har friområdet nå vært gjenstand for en nasjonal landskapsarkitektkonkurranse med påfølgende lokal bearbeiding. Vinnerforslaget til Smedsvig Landskapsarkitekter ble videre bearbeidet i en bred medvirkningsprosess og opparbeidelsen ble finansiert gjennom tilskuddsmidler til vinnerprosjekter, bidrag fra private utbyggere gjennom utbyggingsavtaler og kommunale prosjektmidler. I 2005 var Folkeparken på Kjelvene ferdig anlagt, som et sjeldent eksempel på offentlig - privat samarbeid og brukermedvirkning fra idè til realisering.



Parklaboratoriet

Fokuset på uterom og medvirkningsprosesser ble i 2004 videreført i prosjektet Parklaboratoriet, del-finansiert av Husbanken og Miljøverndepartementet. En tidligere lagerbygning ble innredet til møtested og verksted, med ukentlige arrangementer og gjennomføring av en rekke delprosjekter. Arbeidet ble ledet av en styringsgruppe, bredt sammensatt med representanter fra en rekke kommunale avdelinger og Urban Sjøfront as. Gruppen fungerte i tillegg som et koordinerende organ for det totale arbeidet med friområder i byutviklingsområdet. Parklaboratoriet var ment å være et kortvarig prosjekt, men responsen var så positiv at prosjektet nå videreføres konsentrert om mer konkrete prosjekter - og er således mer adhoc-rettet.

Parklaboratoriet har vært intensivt, krevende og lærerikt har gitt betydelig kunnskap om:

1. Metoder og forutsetninger i medvirkningsprosesser.
2. Konkrete innspill til utforming av eksisterende og nye parkområder i byutviklingsområdet.

Parklaboratoriet har i tillegg bidratt til en økt fokus og forståelse av selve omformings-prosessen, bl.a. gjennom midlertidig bruk av brakkområder og eksisterende bygningsmasse. Bl.a er en industrihall tatt i bruk som treningshall for sandvolleyball. Disse nye aktivitetene gir området liv og bidrar positivt til hele området. Da Parklaboratoriet har viet spesiell oppmerksomhet rundt tema Universell utforming – tilgjengelighet for alle, er denne delen av arbeidet ytterligere utdypet i en egen delrapport.



Utfyllende beskrivelse av Parklaboratoriet er nedfelt i tre delrapporter:

- Et år i Parklaboratoriet, 2004
- Parklaboratoriet – Universell Utforming, 2004
- Parklaboratoriet i 2005 – og vegen videre, 2005

Næring i byomformingsområder

Målsetningen med Urban Sjøfront er å utvikle et mangfoldig og variert byområde. Fram til i dag har vi imidlertid erfart at utviklingen viser en overvekt av bolig-etableringer. I dette prosjektet er det gjennomført en registrering av dagens situasjon mht. næringsetablering, gjeldende rammeforutsetninger og regionale utviklingstrekk. Videre er det gjort vurderinger av sentrale faktorer for en positiv næringsutvikling, som grunnlag for innspill til en handlingsplan.

Prosjektgruppen har lagt vekt på å tegne et perspektiv sett fra Urban Sjøfront.

I prosjektperioden har det skjedd betydelige endringer i markedsballansen for næringsareal. Det er likevel tydelige tegn på at en positiv næringsutvikling i Stavanger Øst fortsatt vil være avhengig av strategiske tiltak.

Til tross for høyere boligitablering er det klare positive trekk i næringsetableringen i området. Eksempelvis har 40% av respondentene i undersøkelsen om Næring i Omformingsområder (Asplan Viak as, 2005), etablert seg i området etter 2000. Det kan imidlertid tyde på at området i dag har en god tiltrekningskraft på næringer som vil ha problemer når kostnadsnivået stiger. Dette bildet underbygges tydelig i kartleggingen av Kulturbaserte Næringer, gjennomført som del av dette prosjektet. Det er derfor sentralt for utviklingen å vise betydelig oppmerksomhet for den delen av næringsvirksomheten som kan presses ut av området. Interessen for etablering i området er økende også fra mer kommersiell virksomhet. Dette skyldes både at holdningene til området og bedriftenes egne preferanser for lokalisering er i ferd med å endres betydelig. Det gjenstår likevel mye arbeid både mht. vurdering og evt. justering av rammevilkår, markedsføring, strategisk lokalisering og oppgradering av området, før det framstår som attraktivt for etablering i hele markedet.

Innenfor juridiske rammer (planer og normer) anbefaler prosjektgruppen at eksisterende virkemidler knyttet til gradert TU, fordelingsmodell for bidrag til infrastrukturkostnader og definisjon av næring, opprettholdes inntil videre og overvåkes i forbindelse med kommende prosjektrealiseringer. Rammer og virkemidler knyttet til handelsvirksomhet og parkering bør vurderes på nytt.

Innenfor mer stimulerende tiltak har prosjektgruppen vektlagt faktorer som kommunikasjon (markedsføring), variasjon, tilgjengelighet og områdekvalitet og bl.a. trukket fram viktigheten av å (uprioritert rekkefølge):

- synliggjøre områdets kvaliteter og fortrinn (for næringsliv og sentrale aktører (meglere mv.)
- forstå og anvende næringslivets lokaliseringpreferanser
- sikre lokaler med differensiert standard og leiekostnader
- etablere brohoder/dragere for å åpne området for nye markedssegmenter
- synliggjøre ledige lokaler og eiendommer
- få høyere kollektivdekning gjennom økt frekvens og strategisk trasèvalg internt i området (buss/bybane), til sentrum og i tilknytning til hovednett bl.a. til dobbeltspor i Paradis
- etablere gode kommunikasjonsakser til sentrum
- etablere vedtatt infrastruktur. Herunder underbyggesoner/satsningsområder. Eksempelvis parkplan i Kulturaksen
- sikre høy skjøtelsgrad/vedlikehold
- utvikle/relokalisere eksisterende virksomheter som ikke er forenlig med områdeutviklingen.

Utfyllende beskrivelse av delprosjektet Næringsutvikling er nedfelt i egen delrapport *Næringsutvikling, 2006*.

Boligsosiale forhold

Boligutbyggingen i byutviklingsområdet Urban Sjøfront har startet opp. Pr. i dag er det godkjent ca 1200 boliger, der ca halvparten er innflyttet eller under ferdigstilling. Hovedvekten av boligutbyggingen har skjedd i delområdet Badedammen. Som grunnlag for videre planlegging er det av stor interesse å hente erfaringer fra ferdigstilte prosjekter. Dette for å analysere hvilke faktorer som påvirker den demografiske utviklingen. I dette arbeidet er det derfor kartlagt boligsammensetning, demografi og utvikling i levekårsindeksen i delområde Badedammen og påpekt sammenhenger mellom disse faktorene. Kartleggingen er videre lagt til grunn for scenarier av aktuelle utviklingsmønstre for byutviklingsområdet totalt.

Arbeidet er å anse som en ren empirisk kartlegging, der det ikke tas stilling til forhold som har påvirket utbyggingsmønsteret, f.eks markedsbehov eller planbehandling, samt opplevelsesfaktorer som f.eks. trivsel.

Gjennomført kartlegging av boligtyper viser en overrepresentasjon av mindre boenheter (1- og 2- roms) i delområde Badedammen. Dette er ikke i samsvar med overordnede retningslinjer i Kommuneplanen 2006 – 2021, som nettopp vektlegger at det skal utvikles et bredt spekter av boligtyper også i omformingsområder.

Likeledes viser kartleggingen en betydelig overrepresentasjon av unge voksne i alder 20 – 35 år i dette delområdet. Dette er ikke i samsvar med retningslinjer i Kommuneplanen 2006 – 2021 og fundamentet i Levekårsmeldingene, om at segregasjon skal forebygges. Når vi sammenholder kartleggingen mellom boligtyper og demografi ser vi følgende tendenser på sammenhenger:

- I sentrumsnære områder, inkl. Badedammenprosjektene, er 1 og 2 roms leiligheter nær ensbetydende med en overrepresentasjon av aldersgruppen 20 – 35 år.
- Overrepresentasjonen reduseres merkbart ved innslag av 3- roms leiligheter, med en dreining mot aldersgruppen + 50, nær proporsjonalt med andelen.
- I sentrumsnære områder gir en økt andel 4- til 6 roms leiligheter en markant økning i aldersgruppen + 50 år.
- Tilsvarende gjelder ikke for barneandelen. Dette indikerer at det er faktorer i tillegg til leilighetsstørrelse som bestemmer andelen barnefamilier, som pris, omgivelser og holdninger til å bo med barn i by.

Levekårsundersøkelsene viser i hovedsak en positiv utvikling av området i perioden 2000 – 2004. Det er imidlertid viktig å påpeke at utviklingstrekkene foreløpig viser marginale utslag og at siste måletidspunkt i 2004, på langt nær fanger opp majoriteten av de senere års utbygging i området. Først ved neste levekårsundersøkelse vil vi få tilstrekkelige målbare signaler om hvordan Badedammenprosjektene vil gi utslag.

De vedtatte reguleringsplanene for delområdene Breivig, Lervig, Spilderhaugvigå og Spilderhaug, gir andre rammebetingelser for boligutbygging enn de samlede rammene i Badedammenområdet, bl.a. lavere TU og større andel friområder. Erfaringer fra utbyggingen i dette området er likevel svært interessant som del av en økt forståelse av årsakssammenhenger for å oppnå gode boligsosiale forhold, både for å vurdere mulige tiltak internt i delområdet og som grunnlag for videre planlegging i de øvrige delområdene.

Samlet sett må kartleggingene og sammenstillingene som er gjennomført i dette prosjektet ansees som en innledende studie, da analysegrunnlaget fortsatt er noe begrenset. Arbeidet har imidlertid vist at et framtidig datatilfang i kombinasjonen boligtyper, demografi og levekår, vil gi gode muligheter for å trekke erfaringer fra realiserte prosjekter.

Allerede nå mener vi å ha grunnlag for å påpeke at det er faktorer utover leilighetsstørrelser som er avgjørende for etablering av barnefamilier i sentrumsnære områder. I det videre arbeidet vil det derfor være avgjørende å arbeide systematisk med informasjonsinnhenting fra tilgjengelige studier lokalt og nasjonalt,

supplert med stedlige analyser, av hvilke andre forhold som påvirker befolkningssammensetningen.

Utfyllende beskrivelse av delprosjektet Boligsosiale forhold er nedfelt i egen delrapport.

3.1.5 Utfordringer videre, sentrale satsningsområder

Det er en rekke utfordringer knyttet til byomforming av områder som Urban Sjøfront. Slike byutviklingsprosesser er omfattende og komplekse, bl.a. med hensyn til bruk av virkemidler og forståelse av tidsperspektivet. En rekke aktører bidrar i prosessene, i ulike roller og med ulike forventninger.

I dette arbeidet er det lett å miste fokus og forståelse av hvordan enkeltelementer påvirker hverandre og har avhengighetsforhold som deler av en helhet. Samtidig må det aksepteres at det ikke finnes enkle fasiter og at ny erfaring kontinuerlig forutsetter vurdering av rammeforutsetninger og virkemiddelbruk.

Det offentlig-private samarbeidet i Urban Sjøfront er resultat av et behov for en mer samordnet byutvikling, enn det som kunne blitt dersom eiendommene var planlagt og utviklet enkeltvis. Fram til i dag har dette utviklet seg til et fruktbart og forpliktende samarbeid, spesielt knyttet til plangjennomføring. En utfordring videre vil være å utvikle samarbeidet til å gjelde hele byomformingsprosessen, fra første kontakt mellom utbygger og planmyndighet, til forvaltning og drift av byområdet.

Urban Sjøfront vil holde fokus på avhengighetsforholdet mellom kunnskap, overordnet plangjennomføring og samordnet prosjekterialisering. En rekke konkrete elementer i dette arbeidet framkommer i beskrivelsene av delprosjektene Næringsutvikling og Demografi/boligsosiale forhold.

Utfyllende beskrivelse av videre strategi er nedfelt i egen delrapport, *Erfaringer og strategisk utvikling angående oppgaver og organisering, 2005.*

BERGEN



3.2 Bergen - Områdeløft for Puddefjorden-Damsgårdssundet

Bergens bidrag i Miljøverndepartementets pilotprosjekt "Byomforming" har fulgt en viktig fase av arbeidet med de viktigste byutviklingsområdene langs Bergen sjøfront.

Det første året var Kommunedelplanen for Store Lungegårdsvannet inne som kommunens pilotprosjekt. Da dette arbeidet stoppet noe opp, og fordi det samtidig ble fokus på byutviklingsområdene rundt Damsgårdssundet med bærekraftige ambisjoner og et samarbeid mellom Bergen kommune og private aktører, søkte Bergen om å nytte dette området som sitt pilotprosjekt.

Bergen kommune har nå vedtatt prinsipper for omforming og fortetting innenfor byggesonen generelt og gjennomføring av et handlingsprogram innenfor et privat – offentlig samarbeid for områdene rundt Damsgårdssundet spesielt.

I det etterfølgende er hovedtrekkene i utviklingen frem til formaliseringen av flere kommunale virkemidler i arbeidet med byomforming og fortetting

beskrevet. Informasjon og medvirkning i overordnet planlegging er vektlagt.

De viktigste formelle avklaringene har vært:

- Høyhusmeldingen, vedtatt av bystyret 18.09.2006.
- "Prinsipper for fortetting", vedtatt av bystyret 30.9.2006.
- Forslag til Kommuneplanens arealdel for perioden 2006 – 2017(2025). Planen inneholder overordnet politikk og strategier for fortetting og omforming. Det er også knyttet enkelte bestemmelser for denne type oppgaver.
- Opprettelse av enhet for områdeutvikling og forhandling ved Byrådsavdeling Byutvikling fra 1.1.2007.
- Pilotprosjektet "Ny energi rundt Damsgårdssundet: "Byrådsvedtak 15.11.2006 om organisering og gjennomføring av et handlingsprogram med høye ambisjoner for miljø og energi. Prosjektgruppens forslag til prosjektplan og kommunens tiltak innenfor prosjektperioden 2007 – 2011 er vedtatt av byrådet 24. april 2007. Prosjektet gjennomføres i et samarbeid mellom private og offentlige aktører.

3.2.1 Overordnede politiske strategier for fortetting og byomforming i Bergen

Kommunens strategi for fortetting innenfor byggesonen er best illustrert i kartfremstilling fra egen sak, vedtatt av bystyret 30.09.2006; "Prinsipper for fortetting."



Prinsipper for fortetting vedtatt av bystyret 30.09.06.

Følgende strategier er lagt i prinsippvedtaket:

- Inndeling av byggesonen i prioriterte og ikke prioriterte fortetningsområder

I fortetningsstrategien anbefales det som et hovedgrep å dele byggesonen inn i prioriterte fortetningsområder og andre områder. I de prioriterte områdene er det et overordnet mål å øke tettheten og forsterke de urbane strukturene. Innenfor disse områdene vil det være påregnelig at det skjer endringer gjennom fortetting. Endringene skal likevel være forutsigbare, og utbygging i de prioriterte områdene skal skje innenfor på forhånd godkjente rammer.

Innenfor "andre områder" legges det opp til en annen strategi enn i de prioriterte områdene. Her er det et overordnet mål å tilpasse nybygg til den eksisterende, omkringliggende bebyggelsen. I disse områdene skal økning i tetthet skje innenfor de rammene som byggeskikk og strøkskarakter kan tillate.

I figuren til venstre er vist prinsipielt hvilke områder som anbefales som prioriterte fortetnings- og omformingsområder innenfor byen. Dette er:

- Bydelsentrene
- Bybanestopp på strekningen Sentrum – Rådal
- De viktigste lokalsentrene
- Eldre næringsområder som Midtun, Nyborg, sjøfronten fra Laksevåg til Breiviken og Næringskorridoren sør for Danmarks plass. Disse områdene omtales ikke nærmere i denne saken.

- Kvalitetskrav ved fortetting

Ved fortetting bør det stilles generelle kvalitetskrav, og utbygging i de prioriterte fortetningsområdene skal ikke skje før infrastruktur (tekniske anlegg og samfunnstjenester) er tilstrekkelig utbygd. Dette betyr at det må gjennomføres vurderinger om et område faktisk egner seg til fortetting. Dette omfatter for eksempel å utrede om følgende forhold er på plass:

- Veger og kollektivtilbud
- Offentlig infrastruktur som skole, barnehage, vann og avløp
- Avstand til private og offentlige tjenestetilbud
- Om det oppstår konflikter i forhold til barns interesser
- Det skal gjennomføres utredninger for støy og luftforurensing i samsvar med retningslinjer i kommuneplanens arealdel
- Ved fortetting bør det være tilgang til friområde/park på minst 5 daa innenfor 200 m avstand og turområde på minst 200 daa innenfor 500 meters avstand. For øvrig skal gjeldende normer for utearealer ved boligen legges til grunn. Ved sjøen skal det tilrettelegges for gode oppholdsarealer, der dette er mulig.

Det må vurderes om kravene til grønnstruktur i de prioriterte områdene kan reduseres noe, for eksempel dersom det er god kollektivforbindelse mellom bolig og turområde.

Opprettelse av ny kommunal enhet for områdeutvikling – forhandling av utbyggingsavtaler

Bystyret vedtok i juni 2006 at det skulle opprettes en enhet for områdeutvikling og strategisk bruk av kommunal eiendom i plansammenheng. Dette arbeidet sees i nær sammenheng med bruk av utbyggingsavtaler.

Enheten skal blant annet forhandle frem gjennomføring av planer, og være avtalepart og forvalter av utbyggingsavtaler i omformingsområdene og andre områder.

Enheten skal etableres fra 1.1.2007, og er administrativt tillagt kommunaldirektøren for byutvikling. Politisk sorterer enheten til byråd for byutvikling.



Byomformingsområder innenfor de sentrale byområdene i Bergen



3.2.2 De sentrale byomformingsområdene langs Bergen sjøfront.

Illustrasjonene ovenfor viser byomformingsområdene innenfor de sentrale byområdene der det de siste årene har vært et tungt utbyggingspress og der Bergen kommune har prioritert overordnet planlegging som rammer for nye initiativ og prosjekter.

To prosjekter innenfor disse områdene har vært grunnlag for kommunens samarbeid i byomformingsnettverket

- Kommunedelplan for områdene omkring Store Lungegårdsvann og
- Kommunedelplan og handlingsprogram for Puddefjorden - Damsgårdssundet.

Det siste prosjektet har vært kommunens pilotprosjekt de siste to årene.

3.2.3 Nye informasjons- og medvirkningsformer

Offentlig planlegging og utredning er organisert i egen etat under Byutvikling; Plan- og miljøetaten. I all overordnet planlegging med bakgrunn i Plan- og bygningsloven gjennomføres ulike medvirkningsopplegg som ledd i de formelle planprosesser.

Ut over den lovpålagte informasjon og medvirkning har Byutvikling de siste tre årene ønsket å tydeliggjøre nytt fokus på overordnet planlegging. Utfordringen har vært å:

- vekke interesse for overordnede Byutviklingsspørsmål generelt,

- informere om hvilke offentlige planoppgaver som er aktuelle og har kommunal prioritet,
- etablere nye arenaer for offentlig og privat samhandling og diskusjon,
- øke å samordne private interesser mot ønsket utvikling for byen.

Informasjon og medvirkning innenfor overordnet og offentlig planlegging kan deles i to ulike oppgaver

1. De siste årene har det vært et mål at Byutvikling skal være offensiv i den overordnede debatten og ikke i første rekke bli invitert ut til større møter og konferanser i regi av andre – og i slike sammenhenger som regel for å informere eller forsvare kommunen i enkeltsaker. For å bidra til å sette dagsorden for en overordnet debatt inviterer derfor Bergen kommune nå til årlige Byutviklingskonferanser.
2. Arbeidet med utarbeidelse av kommunedelplaner blir i dag igangsatt først og fremst fordi det er store utbyggingsinteresser i et område. Ofte har utbyggere allerede meldt oppstart på en privat reguleringsplan.

Å samordne utbyggerinteressene i ønsket om en god områdeutvikling og byomforming har vært bakgrunn for bruk av verksted som samarbeidsform mellom Bergen kommune, Plan- og miljøetaten og utbyggere i de aktuelle områdene.

Det har vært spesielt viktig å finne nye samarbeidsformer fordi kommunen til nå ikke har drevet organisert områdeutvikling med et konkret ansvarssted for koordinering av utbyggere. Bergen kommune har inntil opprettelsen av egen enhet for forhandling av utbyggingsavtaler heller ikke brukt utbyggingsavtaler som grunnlag for områdeutvikling og gjennomføring i sentrale områder.

Informasjon og medvirkning i overordnet planlegging.

Bergen kommune har med bakgrunn i behovet for nye informasjons- og medvirkningsformer gjennomført følgende konferanser direkte knyttet til – eller som bakgrunn for kommunens arbeid knyttet til by-omforming:

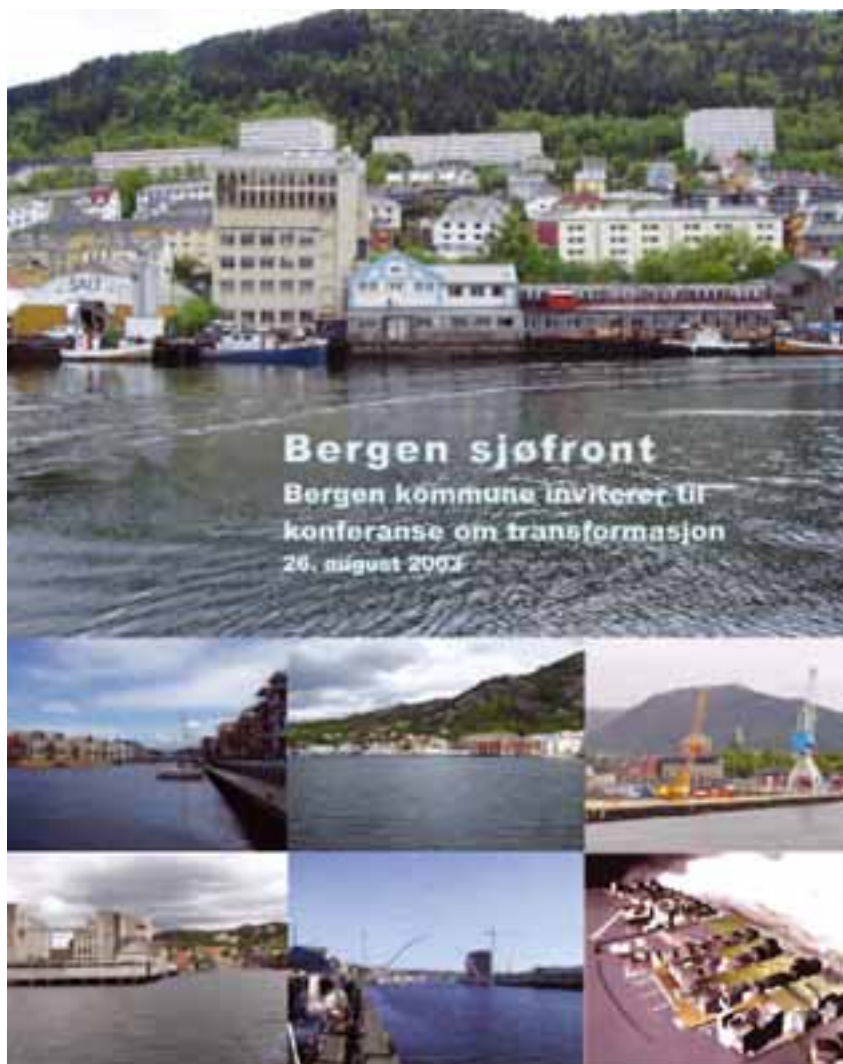
- Sjøfrontkonferansen 2003
- Planverksted Bergen sjøfront 2003
- Den store samtalen om Bergen sjøfront 2004
- Kollektivkonferansen 2005
- Byutviklingskonferansen 2005
- Barnas byutviklingskonferanse 2006
- Byutviklingkonferansen 2006
- Transportkonferansen 2007

Bergen kommune har fått mange og gode reaksjoner fra næringslivet og ulike interessegrupper for at den

nå jevnlig inviterer til bred informasjon og debatt om aktuelle planleggingsspørsmål.

Gjennom konferansene er blant annet Bergen Sjøfront – begrepet og de viktigste utfordringene knyttet til omforming i sjøfronten tydeliggjort i den debatt som er ført i media og i konkret planlegging i etterkant. Kollektivkonferansen ble et vesentlig grunnlag for vedtak om gjennomføring av bybanen. Dette var først og fremst betinget av at alle nøkkelpersoner i debatten lokalt var tilstede i konferansen.

Den store samtalen om Bergen sjøfront i november 2004 ble gjennomført som en informasjons- og debattkonferanse for å løfte debatten opp i offentligheten. Konferansen hadde innledningsvis informasjons- og inspirasjonsprosjektet i plenum. 4 parallelle verksteder tok deretter for seg ulike terskler og utfordringer i utvikling av omformingsområdene. Til ”den store samtalen” i plenum siste dag spilte deltakere fra verkstedene inn sine konklusjoner og sentrale politikere deltok i denne siste debatten. 6 journalister deltok som møte/debattledere i plenum og i verkstedene og bidro både til en god debatt - at pressen dekket konferansen godt og positiv omtale av Bergen kommunes initiativ. Referat fra verksteder og plenumsdebatt ble oppsummert i egen sak til byrådet i etterkant.



August 2003: Sjøfrontkonferansen

På bakgrunn av parallelt arbeid med flere kommunedelplaner innenfor Bergen Sjøfront inviterte Bergen kommune grunneiere, utbyggere, aktuelle etater og samarbeidspartner til en felles ”befaring” til nasjonale og internasjonale sjøfrontprosjekter. Konferansen ble innledet fra Bergen kommune med den store felles utfordring i utvikling av nye Bergen sjøfront. Gode prosjekter fra inn- og utland inspirerte og bidro til en god og løftet debatt og en meget positiv reaksjon på kommunens initiativ

November 2003: Planverksted Bergen sjøfront.

For å få nye, kreative og faglige innspill til debatten om Bergen sjøfront og konkrete planer inviterte Byutvikling 3 uavhengige arkitektkontorer til å foreslå videre utvikling i de 3 områdene der det var de største utbyggingsinteressene. Husbanken finansierte alle eksterne kostnader til dette prosjektet. På bakgrunn av forslagene ble grunneiere, utbyggere og aktuelle offentlige etater deretter invitert til et todagers planverksted for å drøfte grunnlag for videre utvikling. Ca 100 personer deltok. Arbeidet ble oppsummert i en egen rapport og det ble gitt en egen gjennomgang for Byutviklingskomiteén. Arbeidet har i ettertid vært et viktig grunnlag for den videre utvikling i spesielt to områder.

Kollektivkonferansen juni 2005. I en meget kritisk fase av bybanedebatten med stor mediaoppmerksomhet og en uryddig, offentlig debatt, ble det arrangert en konferanse der administrasjonen presenterte saken fra flere ulike sider og inviterte til debatt på dette grunnlaget. En samlet fremstilling av saken bidro til oppklaringer og et godt grunnlag for forhandlinger i siste og positive fase for bybanen.

Byutviklingskonferansen desember 2005.

Konferansen ble arrangert som ledd i høringsfasen på programmet for kommuneplanens arealdel. Nye hovedutfordringer i programmet ble belyst og drøftet.

Barnas byutviklingskonferanse 2006. Byråd for Byutvikling har spesielt ønsket å fokusere på barn og ungdoms oppvekstforhold i by. Byrådsavdelingen gjennomførte en 1-dags konferanse med ulike forelesere som belyste barns forhold og behov i byene. Konferansen er blant annet bakgrunn for at Bergen nå har igangsatt "Barnetråkk-registreringer" for å kartlegge dagens forhold og nye krav til en infrastruktur som tjener barn i by.

Byutviklingskonferansen november 2006.

Kommuneplanens arealdel ble lagt frem og presentert i denne konferansen. Hovedtema var regional utviklingsstrategi, arealpolitikk – ny fortettingsstrategi, energi og miljø som premiss for byutvikling. Det var lagt opp til innlegg på tre hovedtema og debatt på hvert av dem.

Konferansen var meget vellykket og kommunen fikk gode tilbakemeldinger – både på innhold i kommuneplanen – og for en profesjonell konferanse og debatt. 230 Deltakere. Venteliste. Ingen deltakeravgift. Konferansen oppfattes nå som et ledd i planprosessen.

Informasjon og medvirkning i større planprosjekter.

Kommunedelplan Store Lungegårdsvann. Etter at idékonkurransen for områdene rundt Store Lungegårdsvann var avgjort, inviterte Byutvikling grunneiere og utbyggere til et 2-dagers verksted (ett for hvert delområde), og samtlige premierte vinnere ble invitert til å delta. Husbanken ga tilskudd både til idékonkurransen og til oppfølging gjennom verksteder og en samarbeidsprosess med vinnerne og de private aktørene.

1. dag var konkurranseresultatet grunnlag for innspill fra grunneiere og utbyggere og 2. dag jobbet vinnerne og fagetatene videre i forsøk på en konklusjon og grunnlag for videre arbeid.

Vinnerteamet ble engasjert videre for å bistå til en konkretisering av dette arbeidet – et konkret grunnlag for utarbeidelsen av forslag til kommunedelplanen for området.

Det ble i denne fasen arrangert arbeidsmøter med utbyggere/grunneiere der vinnerteamet illustrerte denne drøftelsen underveis frem til grunnlag for planutkastet.

Kommentarer:

Snart to år etter at disse innledende verkstedene i en meget komplisert planprosess, kan det være nødvendig å kommentere situasjonen slik:

- De to gjennomførte verksteder ble fra fagadministrasjonens side oppsummert som meget positive der de ulike vinnerlagene samarbeidet med fagadministrasjonen om de viktigste prinsippene for utvikling av området videre.
- Grunneiere og utbyggere fikk komme til orde og deres synspunkter og ønsker ble grunnlag for konklusjoner i et skisseutkast og bakgrunn for videre arbeid.
- Allerede på 1. verksted kom det imidlertid frem at flere grunneiere og utbyggere hadde planlagt en egen agenda og en prosess for utvikling av sine eiendommer og dette skapte uklarhet i roller og videre arbeid – ikke minst fordi kommunen selv var grunneier, og som grunneier ikke samordnet med plan- og miljøetaten.
- Med finansiell bistand fra Husbanken ble det etter de første verksteder gjennomført et videre prosjektarbeid med vinnerteamet 3RW som konsulent for Bergen kommune. Det ble gjennomført flere oppfølgingsmøter med grunneiere og utbyggere i hvert delområde. Fagetaten og vinnerteamet utviklet forslaget til kommunedelplan i en prosess på bakgrunn av disse møtene.

Tre tema var konfliktfylte i denne fasen:

- 1. Byggehøyder.** Manglende overordnet strategi for byggehøyder i denne delen av sentrum og at det parallelt ble meldt opp flere forslag til høyhus i byen for øvrig, resulterte i at administrasjonen parallelt utarbeidet en høyhusmelding, som ble bakgrunn for en senere politisk føring på dette punktet.
- 2. Grunneiernes ønske om å utvikle eiendommene hver for seg og med samme utbyggingspotensiale.** Utbyggernes ønske om utnyttelsesgrad og byggehøyder ble konkretisert i et planforslag som etter administrasjonens vurdering var uakseptabelt. Tidligere forslag om, og behov for å bruke "landbanc-modellen"² i kommunal regi for en koordinert og god utvikling av området ble igjen aktuell, men ble imøtegått av grunneierne.
- 3. Statsbygg gjennomførte en arkitektkonkurranse for Kunsthøgskolen og valgte et prosjekt i strid med forslag til kommunedelplan.**

² Begrep brukt i Bergen om plan/gjennomføringsløsninger der alle eiendommer legges samlet inn i plan- og utbyggingsløsning med %-vis fordeling av inntekter/kostnader til eierne.

Det var et administrativt og politisk ønske om å få til en gjennomføring av dette prestisjeprojektet. Fra i store trekk enighet om planforslag til 1. gangs behandling av kommunedelplanen måtte aktørene i det sydlige delområde trekkes inn i en videreføring av planleggingen, men på nye premisser. En grunneier fikk redusert sine utbyggingsmuligheter vesentlig på bakgrunn av det nye prosjektet og har i siste fase av prosessen blitt lovet kompensasjon fra kommunen for reduksjon av utbyggingspotensiale etter 1.gangs behandling av kommunedelplanen.

Kommentarer:

Kommunedelplanen for Store Lungegårdsvann ble delt i to planområder. Den sydlige delen av planområdet skal til behandling i Byutviklingskomite og bystyre. Administrasjonen mener at dette planarbeidet hadde hatt et vesentlig bedre grunnlag for en god områdeutvikling dersom kommunen i forkant hadde hatt:

- en klar strategi for byggehøyder for dette området, som nå er lagt, og
- og en utbyggingsorganisasjon for koordinering og gjennomføring av byomforming i sentrale områder og med mandat til å nyttiggjøre "landbanc-modellen" og utbyggingsavtaler i dette arbeidet.

Det vises til vedtak om organisering av strategisk planlegging med en ny enhet lagt til Byutvikling.

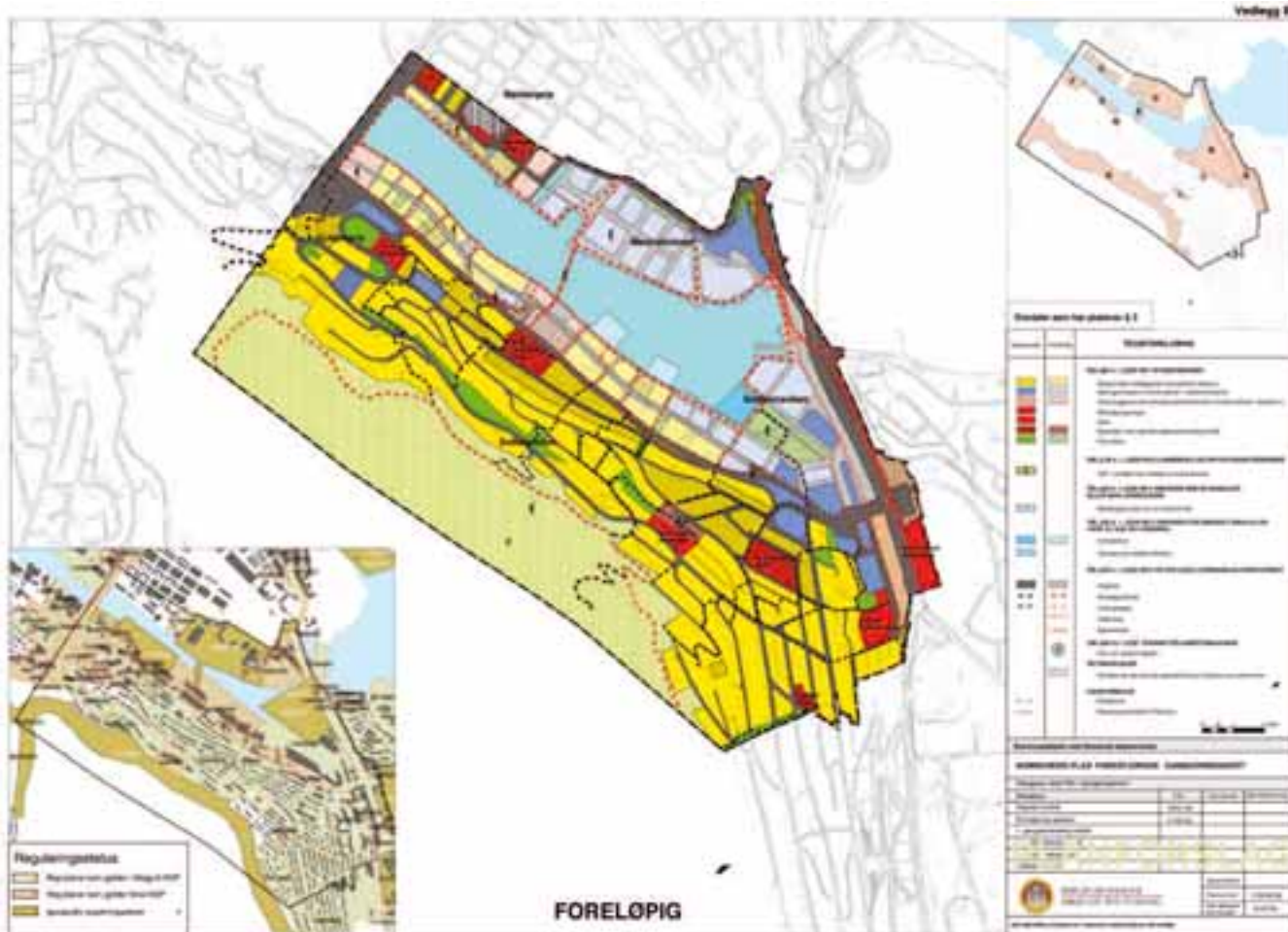
3.2.4 "Ny- energi rundt Damsgårdssundet." – et områdeløft

Dette området er kommunens pilotprosjekt innenfor de sentrale omformingsområdene. I området skal de store utbyggingsinteressene langs sjøfronten også bidra til et områdeløft for området bak og opp mot Løvstakken. Dette området er det lokalområdet i Bergen som har de tyngste miljø- og levekårsproblestillingerene. I et handlingsprogram samarbeider Bergen kommune med Husbanken og de lokale aktørene. 4 kommunale byrådsavdelinger går tungt inn i et samordnet og internt gjennomføringsprogram.



Bakgrunn for prosjektet

Flere reguleringsplaner både på øst og vestsiden av sundet er - og blir - behandlet parallelt med kommunedelplanen for Puddefjorden – Damsgårdssundet og er i hovedsak i tråd med denne. Reguleringsplanen for



Kommunedelplanen for Puddefjorden-Damsgårdssundet

Damsgårdssundet sør, det planområdet der Bergen og Omegn Boligbyggelag (BOB) er hovedaktør, ble vedtatt i bystyret i september 2004.

Kommunedelplanen for Puddefjorden Damsgårdssundet – gir grunnlag for omdanning av området mot sjøfronten fra et industrielt næringsområde til et sammensatt byområde med høy andel boliger. I denne omformingsprosessen kan det nye byområdet romme i størrelsesorden 1500 boliger. BOBs planlegging er igangsatt etter vedtatt reguleringsplan, og fremdriften for utvikling av den tyngste delen av området er fra 2007 – 2012. Kommunedelplanen gir grunnlag for at utbyggingen langs sjøfronten skal bidra til å gi hele lokalsamfunnet opp mot Løvestakken et miljømessig løft. Den eksisterende bebyggelsen skal betjene det nye byområdet med skole, lokalfunksjoner og service, tilgang til naturområdene mot fjellet – og nye naboer.

På østsiden av Damsgårdssundet utvikles Bergens nye kunnskaps- og næringsområde i et tett samarbeid mellom Høyteknologisenteret og Universitetet. Solheimsviken utvikles videre med nye arbeidsplasser og et sentralt, nytt messesenter.

"Ny energi rundt Damsgårdssundet." Et privat/offentlig samarbeid om et handlingsprogram. Et pilotprosjekt for bærekraftig byutvikling.

Byutvikling tok i 2005 initiativ til et samarbeidsprosjekt mellom Bergen kommune, Husbanken og lokale aktører (Høyteknologisenteret, Bergen og omegn boligbyggelag, Bergenshalvøens kommunale kraftselskap) for å utarbeide delprosjekter som tilsammen

kan gi området et nødvendig løft og ny profilering. Det ble opprettet en styringsgruppe på høyeste administrative nivå mellom aktørene og med Byråd for Byutvikling som leder. I dette viktige omformingsområdet langs Bergen sjøfront ønskes miljøambisjoner for opprustning og omdanning av området. Det foreslås som kommunens pilotprosjekt med delmål knyttet opp mot en bærekraftig utvikling. Det har vært en klar strategi fra styringsgruppen at høye ambisjoner vil kunne tjene flere viktige formål:

- Sette byutviklingsområdet på bykartet på en ny og positiv måte
- Samordne aktørene om en felles visjon og høy kvalitet
- Utløse nasjonale og internasjonale finansieringskilder
- Synliggjøre kunnskap og innovasjon i Bergensområdet

Informasjon og medvirkning i utarbeidelsen av et mål- og ambisjonsdokument.

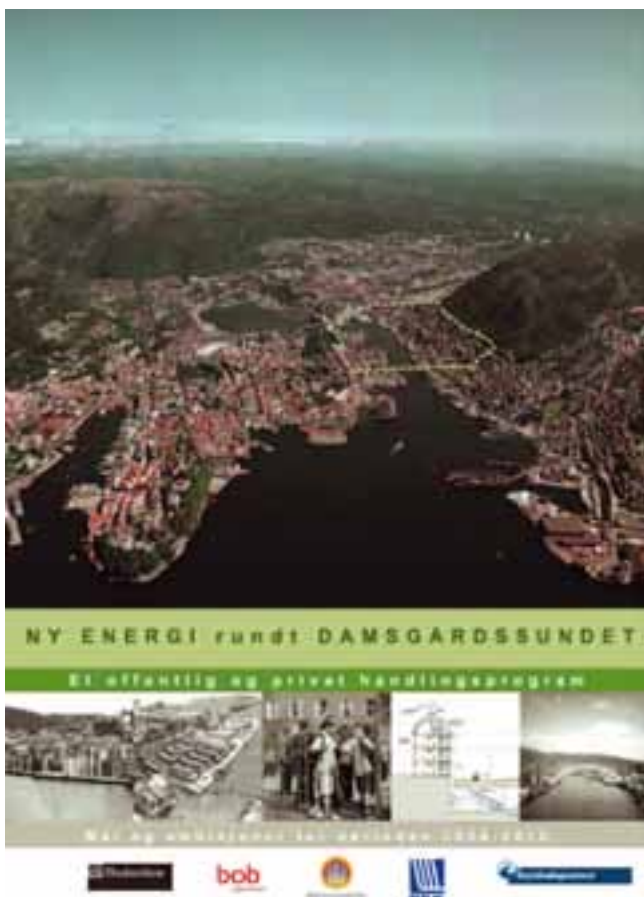
Gjennom hele 2005 arbeidet Bergen kommune med å få frem oppdaterte og nye behov, mål og ambisjoner fra lokalsamfunnet, de aktuelle kommunale etater og de private aktørene. De ulike aktørene ble i arbeidsprosessen utfordret til å se dette i sammenheng med overordnede mål for en bærekraftig byutvikling. Det ble i arbeidsprosessen innhentet internasjonal ekspertise.

Et mål- og ambisjonsdokument for handlingsprogrammet ble utarbeidet på bakgrunn av to større verksteder der kommunale etater, private aktører og representanter for lokalsamfunnet deltok sammen med den internasjonale arkitektbistanden og ekspertisen på bærekraft og energispørsmål.

Med et felles mål om å oppnå investeringsmidler fra EU – og med ønske om å strekke seg mot fremtidige og gode løsninger ble arbeidet i de to verkstedene og i oppfølgingsmøtene mellom eksperter, kommunale og private aktører preget av entusiasme og et felles kunnskapsløft.

Etter det omfattende samarbeidet mellom aktørene ble det i desember 2005 avsendt en søknad til EU – innenfor Concerto-II-programmet – om investeringsmidler til pilotprosjekter for nye løsninger knyttet til energiøkonomisering og bruk av alternative energikilder i nye og eksisterende bygg innenfor området. Ny, politisk oppmerksomhet omkring utfordringene i området bidro til at Byrådet besluttet å bevilge penger til en nødvendig og omfattende opprustning av den sentrale skolen i området og med midler også til kulturlokaler og i tilknytning til skolen. I 2006 har kommunen videre også prioritert en ny idrettshall i området.

Svaret på søknaden, i brev datert 11.09.2006 fra EU, konstaterer at Bergens søknad ikke er innvilget. Det er tross en negativ avgjørelse på søknaden til EU nedlagt et solid grunnlag for å utvikle et konkret handlingsprogram med høye kvalitetsmål.



Årlig informasjon og lokale markeringer av prosjekter og resultater i området

I søknaden til EU ble det lagt vesentlig vekt på at prosjektet skulle gjennomføres i god kontakt med lokalsamfunn og lokale aktører. Prosjektets mål om å være i god dialog med lokalsamfunnet, utløse lokale ressurser og gi lokalsamfunnet en tilbakemelding hvert år i prosjektfasen, ble oppfattet som en vesentlig styrke i søknaden. I regi av Byutvikling ble det i mai gjennomført en prosjektmarkering i området under overskriften: *20. mai kan du bli kjent med "Ny energi rundt Damsgårdssundet – visjoner for morgendagens bydel"*

Gjennom arrangementet ble det gitt informasjon om mål og ambisjoner for området gjennom 4 utstillinger. I programmet for dagen gjennomførte de større aktørene (Bergen kommune, Husbanken, Bergen og omegn boligbyggelag, Nansensenteret, Høyteknologisenteret) informasjon og ulike opplevelser for barn og voksne som underbygget aktuelle planer og den nye giv for området. Det var stor velvilighet og entusiastisk deltakelse i arrangementet fra lokalsamfunnet og fra offentlige og private aktører. Det forutsettes gjennomført en lokal prosjektmarkering også i 2007.



Kommentarer:

Et løfte til lokalsamfunnet om en årlig rapportering ser ut til å gi en ekstra giv til fremdrift og resultater. "Hva skal vi vise til neste år?" ligger bak diskusjonene og fremdriftsplanene for delprosjektene. Arrangementet i seg selv bidro til god kontakt mellom aktørene og lokalsamfunnet. Byrådet har i møte 15.11 vedtatt at det er et overordnet mål at området skal kunne vise prosjekter og anlegg av høy kvalitet – og innenfor et bredt spekter av miljøtemaet.

For Bergen kommune vil dette bety at det i opprustning og forvaltning av kommunale eiendommer og anlegg og gjennom en bred tilnærming til et område-løft, skal legges vekt på å bringe frem nyskapende og miljøvennlige prosjekter og tiltak som kan bidra positivt til ny kompetanse og videre utvikling og forvaltning. Fornybar energi og energiøkonomisering er meget aktuelle stikkord i denne sammenheng.

Levekårsdimensjonen i byomformingsprosessen.

"Løvestakksiden" er det utviklingsområdet i Bergen med tyngst utfordringer i forhold til levekår. Området er også knyttet opp til store omformingsprosjekter i byen. Byutviklingsprosjektet "Ny energi rundt Damsgårdssundet" holder ambisjonsnivået høyt gjennom et offentlig - privat handlingsprogram med et bredt spekter av miljøtema. Med utgangspunkt i disse forholdene arbeides det med å skaffe statlige bidrag til finansiering av viktige tiltak innenfor området.

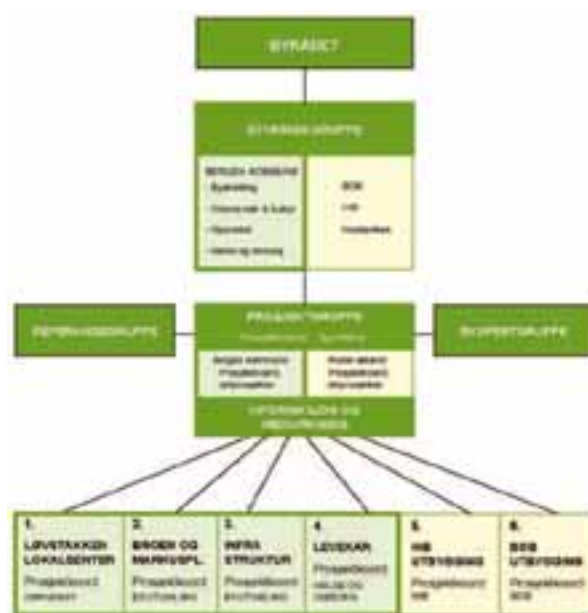
Et videre arbeid i området Damsgård - Løvestakksiden tar også sitt utgangspunkt i erkjennelsen av at området har vært forsømt over mange år, og at flere grupper av befolkningen har krevende livssituasjoner. Dette kom klart frem i den levekårsundersøkelsen Bergen kommune gjorde i 1997. Situasjonen i området er ikke særlig endret etter denne undersøkelsen. Dette er en situasjon som særlig utfordrer barn og unges oppvekstmiljø. En målrettet innsats på så vel levekårsområdet som på barn og unges oppvekstmiljø, kan gi området og befolkningen det løftet som trengs for å ta del i den generelle velferdsutviklingen i samfunnet.

Sentrale plandokumenter som er særlig relevant for arbeidet i området er:

"Melding om fattigdom i Bergen – med særlig fokus på barnefamiliers situasjon", og Handlingsplan for integrering og mangfold."

Utarbeidelsen av prosjektplan og et handlingsprogram.

I 2006 er det fra kommunens side jobbet videre med organisering og bemanning av de kommunale delprosjektene. Organisering og arbeidsplan for handlingsprogrammet ble vedtatt av byrådet 15.11.2006. Forslag til handlingsprogram og innspill til økonomiplanperioden 2008-2011 ble behandlet av byrådet 24.04.2007.



Organisering av handlingsprogrammet

TRONDHEIM



3.3 Trondheim - Omforming av mellomlandet Lade-Leangen

Pilotprosjektene i Trondheim har vært fokusert på tre områder hvor man ønsket å starte opp med kommunedelplaner og initiere byomforming. Målsettingen med prosjektet var å se på felles problemstillinger og få en gjensidig nytte av et parallelt planarbeide.



Lade består i dag i stor grad av enkle produksjonslokaler som er omgjort til butikker.

Fellestrekket ved områdene er at de ligger mellom den tette byen og boligområdene og i tilknytning til hovedkollektivårer, men utover dette er de relativt uensartede. Lade-Leangen er et industriområde fra 1950-tallet hvor det har skjedd bransjeglidning og omdisponering, slik at det i dag framstår som en blanding av handelssenter og industri/lager. Tillerbyen er et senterområde for detaljhandel planlagt på 80-tallet og er preget av store varehus, mens Tempe er et industriområde fra 60-tallet hvor det fortsatt er en rekke produksjonsanlegg, men også transportbedrifter.

3.3.1 Overordnet politikk – strategier for byutviklingen i Trondheim

Trondheim kommune formulerte fire hovedutfordringer for den fysiske byutviklingen i arealdelen 2001-2012:

- Fortette byen med betydelig vekt på byomforming av bebygde områder
- Styre lokalisering av virksomheter og boliger
- Ivareta at byens grønne preg opprettholdes og videreutvikles
- Etablere et plangrunnlag som gir forutsigbarhet og raskere saksbehandling

Hovedstrategien i Trondheims byutviklingspolitikk er å bygge byen "innover", hvor en stor del av framtidig utbygging skal skje gjennom fortetting og omforming i

sentrumsnære bydeler. Sentralt i denne byutviklingsstrategien er en omforming av nåværende næringsområder med lav utnyttning til tettere og bymessige områder. I arealplanen for Trondheim avsettes det flere sentrale arealer for framtidig bybebyggelse (*byomformingsområder*), de omfatter både områder hvor byomformingen er kommet langt, slik som Ila og Nedre Elvehavn, og områder hvor man nå tar initiativ til en omformingsprosess.

Etter fem år kan en oppsummere at denne politikken i stor grad har vært vellykket; 9 av 10 boliger er i perioden bygget innenfor eksisterende byområder. De resterende 12% av boligene er bygget i boligfelt som slutter inn mot eller er omkranset av den eksisterende bebyggelsen. I den samme perioden har Trondheim opplevd en av de sterkeste vekstperiodene, hvor boligbyggingen i 2005 alene var på om lag 2500 boliger. Dette illustrerer både at potensialet for fortetting er stort i de bebygde områdene, samtidig som man har lyktes med å skape forutsigbare rammer for planprosessene ved fortettingsprosjekt.

En vesentlig faktor for gjennomføringen av en vellykket fortettingspolitikk er endringene som har skjedd på 90-tallet både på bolig- og kontormarked, og en sterkere etterspørsel etter mindre leiligheter med sentrumsnær beliggenhet og kontorlokaler i Midtbyen. Samspillet mellom marked og planlegging har vært avgjørende for realiseringen av intensjonene i arealpolitikken.

Trondheim kommune foretok flere grep i arealdelen for å forsterke fortettingsprosessen:

- Det totale utbyggingsarealet er redusert fra tidligere, det ble stilt plankrav til all byggevirkksomhet i byomformingsområdene for å tydeliggjøre behovet for nytenkning.
- Arealdelen la til grunn prinsippet om "rett virksomhet på rett sted" for lokalisering av nyetableringer slik at arbeids- og besøksintensive virksomheter lokaliseres sentralt med godt kollektivtilbud.
- Det ble stilt minimumskrav til arealutnyttning og den restriktive parkeringspolitikken videreføres.
- For å sikre at fortettingen skjer med kvalitet skal byens grønne preg sikres gjennom en sammenhengende grønnstruktur fra bebyggelsen til de større rekreasjonsområdene.

Trondheim har korte transportavstander og stort sett korte reisetider med bil innenfor hele byområdet. Det er også relativt lite transportareal, og relativt lavt energiforbruk til transport i Trondheim sammenlignet med andre byer³.

Trondheim kommune peker på fire ulike type virkemidler for å møte utfordringer for å tilrettelegge

for mer miljøvennlig og effektiv persontransport:

- Forbedring av alternative og mer miljøvennlige transporttilbud
 - Bedre kollektivtilbud og utbygging av gang- og sykkelveger
- Avbøtende tiltak som begrenser biltrafikkens ulemper
 - Tiltak mot støy og forurensning, og trafikk-sikkerhetstiltak
 - Nye vegforbindelser
- Regulerende virkemiddel for å styre eller begrense biltrafikk
 - Parkeringsregulering
 - Trafikkstyring, -sanering og kapasitetsbegrensning
 - Holdningsskapende arbeid
- Økonomiske virkemidler for å påvirke folks atferd



De mest attraktive byomformingsområdene ligger i tilknytning til det planlagte hovedvegnettet rundt Trondheim

Vedtak til transportplanmelding 2005 stadfestet at en restriktiv parkeringspolitikk skal være et viktig virkemiddel for å redusere veksten i biltrafikken, skape trafikkgrunnlag for kollektivtransporten og opprettholde tilgjengeligheten til sentrum med en videreføring av fortettingsstrategien. Det viktigste virkemiddelet er restriksjoner på arbeidsplassparkering gjennom maksimalkrav til nybygg, men også liberalisering av minimumskravene til parkering for boliger.

Strategien for å begrense byveksten ble fastlagt gjennom forarbeidet til arealdelen, hvor man presenterte 3 ulike modeller for videre arealbruksut-

³ Petter Næss 1995: *Urban form and energy Use for Transport. A Nordic Experience. Doktoravhandling. Trondheim, Norges tekniske høgskole.*

vikling hvor bystyret valgte en strategi med kombinert tilsluttende utbygging og byomforming. I forbindelse med sluttbehandlingen av arealdelen uttaler bystyret: *"Bystyret ber rådmannen prioritere følgende plan- og programoppgaver i oppfølgingen av kommuneplanens arealdel: (...) c. Planlegging/ utvikling av byomformingsområdene, herunder at kommunen spiller en aktiv rolle for å initiere og realisere de utbyggingspotensialer og bykvaliteter som dette kan gi. (...)"*

Mens mange byer har basert sin byomformingsstrategi på omforming av gamle havne- og industriområder, har Trondheim historisk sett hatt lite industri og har i dag begrenset med arealer hvor virksomheter allerede er nedlagt. Fortetningspolitikken må derfor baseres på utvikling av tomter med arealekstensiv virksomhet, omlokalisering og utbygging av mindre tomter. Eksempler på denne type arealressurser er gartnerier, parkeringsplasser, Forsvarets eiendommer og restarealer etter tidligere utbygginger. En byomforming basert på behov for omlokalisering av eksisterende virksomheter kan være svært konfliktykt. Det forutsetter en samordnet arealpolitikk, hvor egnede erstatningstomter blir gjort tilgjengelig og en gjennomføringsstrategi som bidrar til verdiskaping i alle ledd. Trondheim har bare i begrenset grad lyktes med dette så langt.

3.3.2 Mellomlandet – Lade-Leangen, Tempe og Tillerbyen

Kommunedelplan for Lade-Leangen ble vedtatt våren 2005. Kort oppsummert legger planen føringer for en byomforming i to senterområder, samtidig som den fastlegger en ny gate- og kvartalsstruktur i bydelen. På arealene utenfor senterområdene legges det til rette for en mer langsiktig omforming, men begrensningene for dagens virksomheter er mindre. På Tempe ble kommunedelplanarbeidet ført fram til tre konseptuelle skisser for en framtidig utvikling, men ut fra en vurdering av at området ikke var byggemodent, konkluderte en med å stanse planleggingen. På Tiller ble det aldri igangsatt kommunedelplanarbeid. Planen fra 80-tallet dannet et fungerende rammeverk for en fortetting og utvikling av området videre, samtidig som planleggingskapasiteten var begrenset.

Områdeperspektiv

Trondheim kommune har konsentrert sin innsats i forhold til å være pådriver i byomforming om større sammenhengende områder. Dette har flere årsaker, for det første skjer det en kontinuerlig omforming og fortetting i byen, drevet av private utbyggerinteresser. Dette arbeidet følges opp gjennom saksbehandling og forhandlingsplanlegging. Det er derfor i mindre grad behov for å ha en pådriverrolle i disse større og mindre enkeltsakene. "Størrelse har betydning" – skal byen innfri målsettingen om vokse "innover" må arealomfanget som er gjenstand for omforming stå i forhold til etterspørselen. Områdene som er aktuelle for omforming har i dag få eller ingen offentlige rom.

Skal disse bli flerfunksjonelle og attraktive bydeler med gode møteplasser, forutsettes det at uterommene sees i sammenheng og at man unngår fragmenterte løsninger.

Når kompleksiteten vokser, øker også behovet for å finne løsninger på tvers av eiendommer og kvartaler. På denne måten gir områdeperspektivet mulighet for å legge til rette for samarbeid mellom grunneiere slik at flere bidrar til en felles oppgradering. En omforming av et byområde endrer forutsetningene og "spille-reglene" for de eksisterende bedriftene. Et områdeperspektiv i planleggingen gir bedre mulighet for å ta høyde for behov og forutsetninger for gjennomføring, slik at konflikter mellom nåværende bedrifter og framtidige utbyggere kan reduseres.

Transport og lokalisering

Byomforming og fortetting gir et bedre grunnlag for kollektive transportløsninger, men kan skape større miljøbelastninger lokalt på grunn av økt trafikk. Transportkapasitet og – løsninger kan ha avgjørende betydning for utbyggingspotensialet i et område. Belastningen på vegnettet og behovet for framkommelighet har vist seg å være en viktigere faktor i vurderingen av utbyggingsløsninger både med hensyn til totalt omfang og butikkareal enn de byformmessige vurderingene på Lade. Denne type vurderinger er bare mulig å avklare når en ser områdets utbyggingsmuligheter under ett.



I prioriteringen av byomformingsområdene har tilgjengelighet til hovedkollektivårer vært et vesentlig tema. Ut fra prinsippet om "rett virksomhet på rett sted" har det vært en målsetting å bygge opp under kollektivnettet og sikre god tilgjengelighet for alle trafikanter. Dette reflekterer seg i retningslinjene for arealdelen, hvor grad av utnytting er knyttet opp mot

avstand til hovedkollektivårer. De mest besøks- og arbeidsintensive bedriftene ønskes lokalisert til "kollektivbuen" som strekker seg gjennom den sentrale byen hvor hovedtyngden av arbeidsplassene er lokalisert, og som har et godt lokalt og regionalt kollektivtilbud. Utviklingen av byomformingsområder har også vist at det er mulig å etablere jernbanestasjoner i tilknytning til arbeidsplassveksten i disse områdene, Lademoen stasjon ved Nedre Elvehavn er gjenåpnet, mens Leangen stasjon er planlagt samlokalisert med det nye senterområdet som er under utvikling.

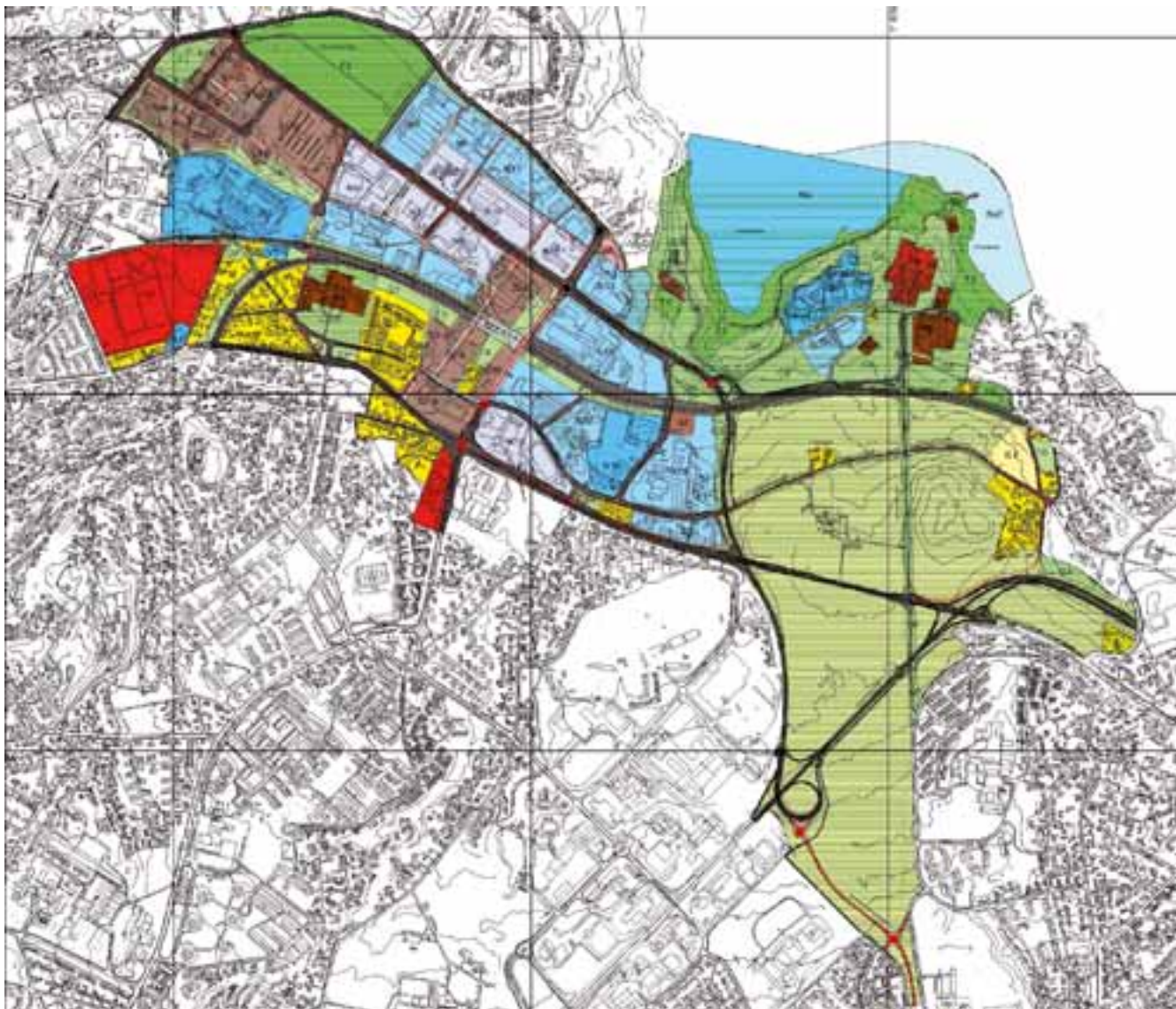
3.3.3 Omforming av Lade-Leangen

Arealknappheten og etterspørselen etter tomter har vært størst i sentrumsnære områder og resultert i en rask byomforming. Ilsvika og Nedre Elvehavn er eksempler på dette. Lade-Leangen ligger i et mellomland, planlagt som nærings- og industriområde. En bransjegliding mot handel med detaljvarer og matvarer etablerte området gradvis som et handelssenter. Denne handelen er bilbasert og utviklet med sikte på varehuskonsept og store enheter. Felles uteområder

har vært begrenset til offentlige veier. Disse gaterommene er lite attraktive.

Kommunens prioritering av Lade-Leangen er knyttet til flere faktorer; området har en lav arealutnytting i dag, området er attraktivt med et godt utbud av handel og det er omkranset av boligområder, samtidig som det har et godt lokalklima. Potensialet for en utvikling av området er derfor stort både med hensyn til å skape et bredt utvalg av handel og tjenester og å skape en større variasjon i boligtilbud. Kommunedelplan for området ble derfor igangsatt med følgende hovedmålsettinger vedtatt av kommunestyret i april 2005:

- *Byomforming på kort og lang sikt*
Planen skal sikre en bystruktur som gir fleksible utviklingspotensialer i et langsiktig perspektiv. Planen skal sikre at industri- og næringsinteressene i området får gode rammebetingelser. Ved omforming bør det etableres en høy andel av boliger.
- *Bedre tilgjengelighet for alle*
Planen har som mål å bedre tilgjengelighet til og innenfor planområdet. Det skal legges vekt på



Kommunedelplan Lade-Leangen-Rotvoll

tilrettelegging for fotgjengere og syklistene og et godt kollektivtrafikktilbud. Prinsippet om universell utforming skal ligge til grunn både for byggetiltak og uterom.

- *Bevaring av kulturlandskap og bygninger*
Det er en målsetting at kulturlandskap og eldre lystgårder med parkanlegg og verneverdige bygninger blir bevart for ettertiden.
- *Helhetlige løsninger og forutsigbar saksbehandling*
Området bør utvikles gjennom et samspill mellom private og offentlige aktører, for å sikre en helhetlig utvikling og forutsigbar saksbehandling.

Planprosess – forholdet til eksisterende næringsliv

Planprosessen på Lade/Leangen viste at det er vanskelig for alle involverte å forestille seg hva de overordnede strategiene for byomforming innebærer i praksis inntil planen er kommet på et håndgripelig og konkret nivå. Kommunedelplanen må sikre en bystruktur som gir fleksible utviklingspotensialer i et langsiktig perspektiv. Den største utfordringen blir å ivareta utbyggernes ønske om ulik utviklingstakt og fleksibilitet og samtidig sikre god kvalitet i omgivelsene og etablering av nødvendig infrastruktur.

Planforslaget fra 2004 hadde høye ambisjoner om byomforming både med hensyn til utbyggingspotensialer og kombinasjon av aktiviteter. Planen ble utarbeidet gjennom et samarbeid med næringsorganisasjoner og sentrale aktører, men det var først i høringsprosessen at interessekonflikten kom tydelig fram. Situasjonen var langt mer kompleks enn både administrasjonen, politikere og næringslivet hadde forutsett. Fram til utleggingen var planforslaget oppfattet som både ønsket og relativt uproblematisk, selv om man hadde lagt vekt på at planen skulle ha en tydelig retning i forhold til byomforming.

I planfasen møter en først og fremst de som ønsker å utvikle eiendommene sine. Gjennom høringsprosessen møtte vi de som ser på byomforming som en trussel. Vi har lært at et planforslag med høy grad av omforming setter eiendomsverdier i spill, sprer usikkerhet og påvirker mer eller mindre pågående flyttediskusjoner. Bedriftenes fremste behov er stabile forutsetninger med hensyn til tomt og lokaler for å drive egen virksomhet. På samme tid ønsker de omformingsmuligheter som kan maksimere eiendomsverdien den dagen de velger å flytte virksomheten. En av de viktigste erfaringene vi kan trekke fra dette planarbeidet er at dersom en ønsker en rask og omfattende byomforming må det være tilrettelagt erstatningstomter, noe som Trondheim ikke hadde parat.

Grunneiere og bedriftseiere har generelt et langt kortere tidsperspektiv med hensyn til planlegging enn arealplanleggere, og det var nødvendig å sette seg ned sammen for å komme fram til felles referanserammer. Prosessen viste at både planforslaget og arealdelen var unyansert og for ambisiøs med hensyn til gjennomfø-

ring. Å ha et mer bevisst forhold til takten i byomforming er vesentlig. Dette omfatter både de enkelte virksomhetenes muligheter for raske endringer og behovet for å skape kontinuitet i bystrukturen. Dessuten videreføre de kvaliteter som er tilstede i området med hensyn til aktiviteter, arbeidsplasser, tjenestetilbud og fysiske strukturer.

Resultatet av høringsprosessen var at planen ble revidert for bedre å ivareta hensynet til eksisterende virksomheter ved å redusere omfanget av byomformingsområder. Kommuneplanens føringer om bymessig utvikling ble fastholdt som en langsiktig strategi, og hovedgrepet med to senterområder og introdusering av en ny og mer finmasket kvartalsstruktur, lokalgatenett og offentlige torg/parker ble beholdt.

Roller og virkemidler.

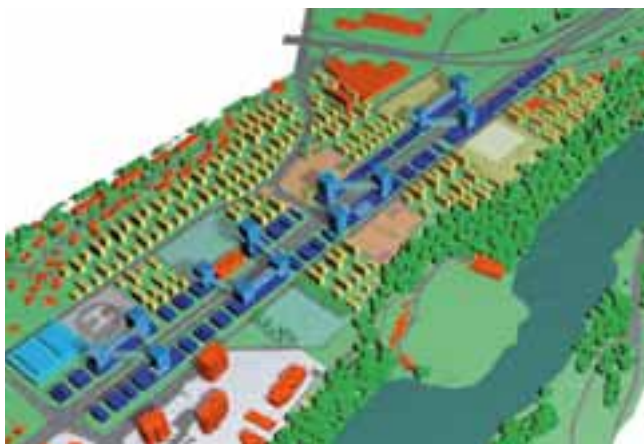
Kommunen har tradisjonelt fire ulike roller i byutviklingssammenheng; samfunnsutvikler, myndighet, grunneier og bruker/leietaker. Virkemidlene som er til rådighet for å påvirke byomforming er knyttet til alle disse rollene.

Trondheim kommune tok tidlig initiativ til å formidle potensialer og muligheter som lå i planene for en byomforming på Lade-Leangen ved å invitere tre arkitektkontor til å levere idéforslag til nytt bydels-senter på Leangen i et nært samarbeid med grunneierne. Konkurransen var både ment som et eksempel på arbeidsform, utbyggingsmuligheter og som et insitament for en videre prosess. I dag arbeides det videre med denne planen med utgangspunkt i vinnerforslaget, hvor grunneierne samarbeider tett for å realisere et bydelssenter som inneholder et variert spekter av byfunksjoner med en blandet forretnings-, kontor og boligbebyggelse. Senteret vil ha god tilgjengelighet både med buss og tog.

I arbeidet med kommunedelplanen for Tempe ble det valgt en annen metode for å etablere et idégrunnlag for framtidig utvikling. Et 20-talls ressurspersoner fra ulike fagmiljøer innen offentlig og privat sektor var invitert til å diskutere Tempes mulige fremtid i fem ulike grupper. Hver gruppe ble bedt om å utarbeide en konkret

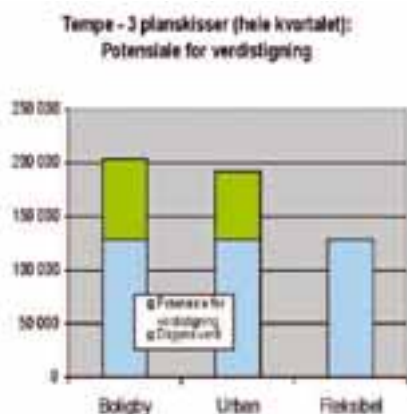


Idéprosjekt og framtidssbilde Leangen



Konseptstudier Tempe (5Xtempe Plan B architecture & urban design).

temabasert idéskisse i løpet av to dager. Disse idéskissene ble, sammen med en dokumentasjon av dagens situasjon, benyttet som grunnlag for medvirkningsprosessen med grunneiere og virksomheter på Tempe. Intensjonen var å få belyst ulike grader av styringsnivå, ulike grader av tetthet, ulike grader av grøntinnslag, ulike måter å håndtere eksisterende funksjoner på og ulike muligheter å fordele program. Innholdsmessig representerer temaene ulike verdigrunnlag for en mulig omforming. I realiteten vil en utvikling av området sannsynligvis være basert på en blanding av flere verdier.



Bestemmelsene i kommunedelplanen for Lade, Leangen og Rotvoll ble benyttet aktivt som et virkemiddel for å sikre kvalitet og gjennomføringsmuligheter. Det ble derfor stilt krav om bebyggelsesplan for hvert delfelt/kvartal, og retningslinjene uttrykker behov for at bebyggelsesplaner bør omfatte hele kvartaler inkludert gatenettet. Plansamarbeid er i mange delområder nødvendig for å komme fram til gode felles løsninger på adkomst, uterom og parkering.

Behovet for plansamarbeid reiser spørsmål om kommunen bør innta en mer aktiv rolle i planprosessene mht. å initiere, samordne og veilede grunneierne med sikte på å oppnå gode fellesløsninger. Det reiser også spørsmål i forhold til lovverket med hensyn til mulighetene for å stille krav om slikt samarbeid. Trondheim kommune engasjerte en ekstern konsulent for å legge



Forsøk grunneiersamarbeid Lade. Første fase 40 grunneiere, andre fase 7 grunneiere.

til rette et rammeverk for og avtale om et samarbeid mellom grunneierne i deler av senterområdet på Lade. Det ble i første del av prosjektet utarbeidet et spørreskjema for å kartlegge ulike forhold knyttet til eierforhold, dagens bruk og ønsket framtidig bruk av eiendommen, samt hvordan hjemmelshaver ev. kunne delta i et samarbeid for utvikling av området. Basert på informasjon fra spørreskjema og etterfølgende intervju, ble det klart at det var store forskjeller mellom de ulike hjemmelshavernes interesser både med hensyn på nåværende bruk av eiendommene og interesser for utvikling av området. Konklusjonen ble at det var naturlig å dele planområdet i tre delområder, hvor Trondheim kommune selv tok ansvar for det videre arbeidet i ett område, mens et annet område var allerede under utbygging.

Det siste delområdet var ett kvartal med sju ulike grunneiere. Her ble prosjektet videreført og en avtale ble inngått mellom samtlige hjemmelshavere og Trondheim kommune om utarbeiding av reguleringsplan. I samarbeid mellom hjemmelshaverne og Trondheim kommune er det så utarbeidet en plan for hvordan arbeidet med en slik reguleringsplan skal gjennomføres. Første delprosjekt er gjennomført ved at det er kontrahert arkitekt som skal bistå ved nødvendige mulighetsstudier og utarbeidelse av nødvendig planmateriale. Denne prosessen starter primo 2007.

I planen ble det stilt krav til rekkefølge på etablering av infrastruktur og samfunnstjenester i takt med ny utbygging knyttet til de enkelte kvartalene/delfeltene. Det kan være vanskelig å konkretisere/detaljere rekkefølgekrav på overordnet plannivå, uten at en mister muligheten til å sikre sammenheng og hensiktsmessig gjennomføringsrekkefølge på infrastrukturtiltak. Rekkefølgekravene kan derfor først konkretiseres på detaljplannivå, slik at en kan avklare hvilke deler av for eksempel hovedvegssystemet det er hensiktsmessig og mulig å realisere i tilknytning til et utbyggingsprosjekt. For å sikre en gjennomføring og gi sikkerhet for investeringer, er det imidlertid behov for å gi rammer og kostnadsanslag så tidlig som mulig i prosessen.

Som grunneier kan kommunen spille en aktiv rolle i å utvikle egne eiendommer i samarbeid med andre eiere, samtidig som arealet kan benyttes ved make-skifte. Trondheim kommune hadde lite tomteareal i byomformingsområdet på Lade/Leangen. Det dreier seg stort sett om grønnstruktur, kirkegård, idrettsanlegg og vegareal. Likevel har dette vist seg viktig både for å sikre areal til felles rekreasjon og ved at man tar en aktiv rolle i planprosesser og viser vilje til initiativ.

Transportkonsekvenser

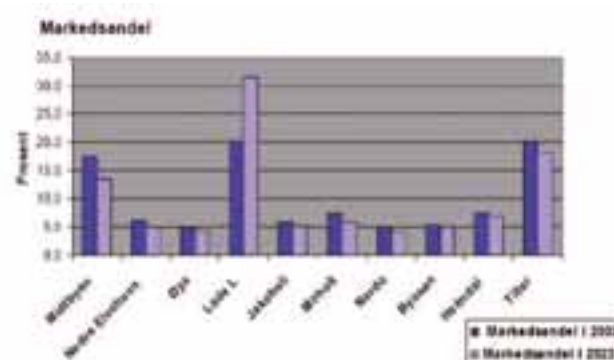
Utbyggingspotensialet blir ordinært vurdert ut fra størrelsen på området og hvilken konsekvens en utbyggingstetthet har for omgivelsene med hensyn til høyder og åpenhet i bebyggelsesstrukturen. Byutviklingsstrategien med å bygge byen "innover" vil samlet sett bidra til å redusere transportbehovet fordi det gir kortere reiseavstander for flertallet. Konsentrasjon av boliger og arbeidsplasser kan likevel føre til trafikkøkning lokalt fordi transportarbeidet konsentreres.

Beregninger av turproduksjonen som følge av planforslaget viste at en realisering av hele potentialet i kommuneplanens arealdel vil kunne gi nesten 4 ganger så mye trafikk som i dag. Selv en kraftig økning i bruken av andre transportmidler enn privatbil vil i liten grad begrense trafikkveksten. Trafikkberegningene viste at et nytt vegsystem kan utvikle 30-40 % mer trafikk til/fra Lade enn i dag, men en trafikkvekst ut over 50 % ville føre til utviklings-

problemer. Dette førte til at utbyggingstettheten ble redusert for å forhindre utviklingsproblemer.

Handelskonsekvenser

Lade-Leangen var pekt ut som ett av tre regionale sentre i Trondheim for kjøpesenteretablering, hvor hver står for om lag 20% av detaljhandelsomsetningen i kommunen. Lade-Leangen hadde i utgangspunktet forholdsvis lite faghandel/sentrumshandel og mye handel med plasskrevende varer. Planforslaget viste derfor en høy andel handel, samt at handelen var fordelt over store deler av området. Effekten av en slik arealutvikling ble utredet gjennom en modell som baserte seg på tre forhold: lokalisering av kjøpekraft og handelsomsetning, samt reiseavstand mellom disse. Analysen viste at andelen handel som ble planlagt måtte reduseres til det halve dersom det ikke skulle endre den eksisterende handelsbalansen i Trondheim.



Medvirkning og planprosess

Arbeidet med kommunedelplanen på Lade-Leangen tydeliggjorde svakheter i dagens praksis med hensyn til å involvere alle berørte parter. I planleggingsarbeidet er det vanlig å fokusere på grunneiere, naboer og konsekvenser for barn og unge. Bedriftene som leier lokaler har ingen formell rolle i plan- og bygningsloven, og de blir vanligvis heller ikke fanget opp i ordinære medvirkningsprosesser. En nylig gjennomført spørreundersøkelse blant bedrifter i Trondheim viste at opp mot 70% av bedriftene var leietakere, og det var spesielt en stor overvekt av leietakere blant de mindre bedriftene. Dette hadde konsekvenser for planen, både ved at viktige hensyn ikke kom til overflaten tidlig i prosessen og ved at innholdet og konsekvensene av planen ikke ble godt nok formidlet til en viktig berørt gruppe og dermed framstod som mer konfliktfylt enn den i realiteten var.

Både økte krav til profesjonalitet i planlegging og gjennomføring, høy risiko og behov for langsiktighet i forbindelse med byomforming og kravene som stilles til rekkefølgeinvesteringer, gjør det vanskeligere for engangsutbyggere og enkeltgrunneiere å delta i eiendomsutviklingen. En ser derfor en stadig tydeligere tendens til at det er færre, men større aktører som aktivt går inn i denne type utbygging. Verdipotensialet som kan realiseres ved en byomforming er ofte knyttet

til en samlet utvikling av kvartalene, mens mindre enkelttomter kan ha marginale eller negativ verdiutvikling. Denne erfaringen har en sett både på Lade og Tempe, og det har skjedd en konsentrasjon av hvem som eier tomter i området. En mer profesjonell eindomsutviklingsbransje gjør at planprosessene blir enklere og at sjansen for en realisering av prosjektene blir høyere, men det reduserer samtidig variasjonen i bransjen.

Rekkefølgekrav kommunedelplan Lade-Leangen:

- Omfatter tiltak over 300 m²
- Veger og gater
- Gang-, sykkel og turveger
- Bydelsparker
- Barnehage

Ambisjonene for omfanget og takten i byomformingen ble sterkt redusert på Lade i den planen som til slutt ble vedtatt, mens planarbeidet for Tempe ble avsluttet uten at det ble lagt fram noen plan, kun retningslinjer for videre næringsutvikling. Planprosessene fører likevel i seg selv til endringer i holdninger og sier noe om utviklingsmuligheter og verdivurderinger dagens eiere og eiendomsutviklere har i områdene. To år etter vedtaket på Lade er det reguleringsplanprosesser for om lag halvparten av tomtene med sikte på en omdanning, og ny rullering av arealdelen vil reintrodusere boligutvikling i områder hvor det ved forrige korsveg var sterk motstand. På Tempe opplever en at området vurderes både av OL-2018-organisasjonen som hovedarena for deltakerlandsby, samtidig som også andre aktører i eiendomsbransjen vurderer bydelen som attraktiv for omdanning.

Målsettingen fra kommunens side da planarbeidet på Tempe ble startet var å etablere en planberedskap for framtidig omforming, for at man ikke skulle være "på etterskudd" i planarbeidet slik man opplevde det på Lade. Erfaringene man gjorde seg i prosessen var at planlegging av byomforming best skjer i situasjoner hvor omforming sees på som realistisk i en ikke altfor fjern framtid, og at det er mest fruktbart når det skjer gjennom et samarbeid med aktive grunneiere og eiendomsutviklere. Planarbeidet som ble gjennomført har derfor gitt en nødvendig kunnskap om muligheter og begrensninger, men det ville gitt liten merverdi å gå videre til en konkret arealplan. Våre erfaringer er derfor at planer for byomforming i områder som er "i aktiv bruk" først har en hensikt i situasjoner hvor omformingen allerede har kommet i gang og dermed setter rammer for en pågående utvikling og sikrer behovet for de felles offentlige rommene og funksjonene.

Gjennomføringsstrategier

Rekkefølgekrav er kommunens virkemiddel for å sikre at infrastruktur og samfunnstjenester etableres i takt med ny utbygging. Enkelte grunneiere oppfatter rekkefølgekrav som en trussel. De fleste er likevel inneforstått med at ny infrastruktur er nødvendig og er også interessert i å bidra fordi omforming og oppgradering av anlegg gir en generell verdiøkning. Hovedspørsmålet er derfor hvordan man får til en rettferdig kostnadsfordeling, et hensiktsmessig opplegg for utbygging av infrastruktur og en forutsigbarhet for de som skal bidra i finansiering og gjennomføring.

Rekkefølgekravene gir grunnlag for å inngå utbyggingsavtaler hvor utbyggere kan yte tilskudd til gjennomføring av nødvendige infrastrukturtiltak før utbygging.

Det er nærliggende å anta at ikke alle grunneiere innenfor planområdene vil komme til å utnytte det utbyggingspotensialet som planene åpner for. Dette betyr at hvis de totale utbyggingskostnader fordeles i forhold til beregnet netto utbyggingspotensial for hver tomt/kvartal, så vil ikke tilskuddene til sammen bli store nok til å fullfinansiere infrastrukturtiltakene. Det er da tre mulige alternativ:

- en større andel av kostnadene fordeles på de som bygger ut først,
- hver enkelt utbygger pålegges å bygge sin andel av de planlagte infrastrukturtiltak samtidig med sitt utbyggingsprosjekt.
- Trondheim kommune tar en aktiv tiltakshaverrolle og bekoster hele, eller store deler av, utbygging av hovedanleggene.

Det vil åpenbart oppleves som urettferdig hvis de som er først i løypa skal pålegges å bære alle utgiftene for de som kommer etterpå. Det er heller ikke ønskelig at grunneierne som bidrar til den byomforming som er formålet med planen, skal straffes økonomisk på denne måten. Tvert imot bør fordelingsmodellen oppmuntre til utvikling. Belastningen på de første vil dessuten bli så stor at dette alternativet vil sette en stopper for enhver utbygging.

Dersom hver enkelt utbygger pålegges å bygge sin andel av infrastrukturtiltakene, vil det på den andre siden kunne få en klattvis og tilfeldig utbygging som henger dårlig sammen. Spesielt for rekreasjonsarealer, ledningsanlegg og bruer/underganger er dette alternativet lite hensiktsmessig.

For å styre utviklingen i riktig retning, vil det være hensiktsmessig at kommunen selv tar en aktiv rolle for å sørge for at hovedanleggene kommer på plass i rett tid, og at utbyggere i tur og orden bidrar etter hvert som de realiserer eiendommenes utbyggingspotensiale. Dette forutsetter forskuttering av finansieringen, og innebærer at kommunen påtar seg risiko og

kapitalutgifter ettersom det kan gå lang tid mellom investering og realisering av de enkelte eiendommenes verdiøkning. Denne strategien innebærer at man tar ansvar for å etablere et tilstrekkelig godt plan- og kostnadsgrunnlag, og at det inngås utbyggingsavtaler med de som har fått godkjent planer for utbygging av sine tomter. For å fange opp grunneiere som kan tenkes å bygge ut først på et langt senere tidspunkt, må man forsøke å inngå minnelige avtaler som forplikter disse til å bidra økonomisk med sin andel.

Alternativet til en forskuttering er at kommunen avventer utbygging av infrastruktur inntil utbyggingsprosjekter i området er realisert i et slikt omfang at det er finansieringsgrunnlag for hele eller større deler av hovedanleggene. Det kan ta flere år fra de første utbyggingsavtalene er på plass til det er inngått tilstrekkelig antall utbyggingsavtaler og det er penger nok til å starte utbygging. Utbyggingen må da skje etappevis i takt med at tilskuddene kommer. Det er stor risiko for at hele summen ikke blir dekket inn gjennom utbyggingsavtaler og at kommunen må bidra for å få til en utvikling i området.

For å være i stand til å beregne tilskuddenes størrelse og gi forutsigbarhet til utbyggere som er berørt av krav om tilskudd må det gjennomføres kostnadsberegninger. På kommunedelplannivå kan det utarbeides kostnadsanslag som gir en viss oversikt over forventet kostnadsbelastning. Slike kostnadsanslag har relativt stor usikkerhet (anslagsvis +/- 25%), men kan likevel gi en god indikasjon på realismen i gjennomføring. Kostnadsberegning av anlegg på reguleringsplannivå gir et sikrere grunnlag og dette vil derfor være et nødvendig neste steg i prosessen.

Bygging av lokalgater og andre fellesanlegg som har mer begrenset bruk og konsekvens, bør derimot kunne gjennomføres etappevis (kvartalsvis) samtidig med gjennomføring av konkrete utbyggingsprosjekter. Gjennomføringen sikres da ved at ordinære utbyggingsavtaler inngås mellom kommunen og en eller flere av utbyggerne som sokner til de respektive anlegg.

Sosial infrastruktur som skoler og helsetjenester skal i sin helhet dekket av det offentlige. En kan dermed si at kommunens bidrag til realisering av framtidig byomforming og boligbygging ligger i å bidra med rasjonelle investeringer innen tjenestesektoren som en har ansvar for.

Saken er vedtatt av formannskapet 16.januar, hvor man sluttet seg til rådmannens innstilling. Hovedprinsippene som formannskapet sluttet seg til er:

I tråd med overordnede planer tar Trondheim kommune en aktiv rolle for å få på plass nødvendig infrastruktur i byomformingsområdene ved at:

- *Trondheim kommune definerer byomformingsområdenes hovedanlegg – fortrinnsvis gjennom komunedelplaner.*
- *Rådmannen utarbeider reguleringsplan for hovedanleggene og kostnadsberegner disse.*
- *Rådmannen igangsetter en prosess for å oppnå økonomisk forpliktende avtaler med samtlige grunneiere innenfor byomformingsområdene, for gjennomføring av hovedanleggene.*
- *Før utbygging i kommunal regi kan igangsettes, legger Rådmannen frem en sak for politisk behandling som redegjør for kostnadene og risikoen i forbindelse med gjennomføringen av hovedanleggene.*

3.3.4 Uterom og parkering

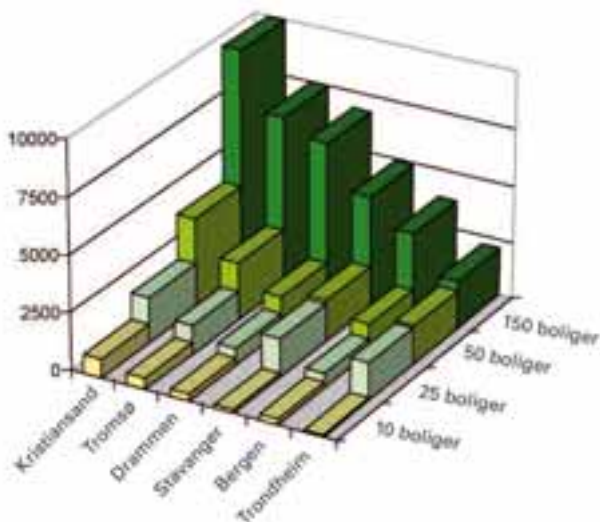
Fortetningsstrategien medfører at en stor del av framtidige boligprosjekt vil komme i en eksisterende by-situasjon. Dagens regelverk for rekreasjonsareal og parkering ble utviklet i en tid da utbyggingen foregikk i utkanten av byen. Den gang var tomten store og boligene stort sett familieboliger eller store feltutbygginger på ubebygd areal. I dag er utbyggingen kompakt, med stor andel små boliger på små tomter.

Knapphet på areal og bymessighet i bebyggelsen bidrar til at en relativt større andel av tomtearealet blir bebygd. De begrensede delene av tomten som blir igjen, representerer derfor en knapphetsressurs med stor bruksverdi for beboerne. De to hovedfunksjoner som tradisjonelt slåss om dette arealet er parkering og uteopphold, men også adkomst, renovasjon og vegetasjonsskjerming er eksempler på bruksområder som krever areal. Uten retningslinjer for minstekrav til uteopphold er det ikke gitt at dette blir ivarettatt ved prosjektering. I forslag til retningslinjer til kommuneplanens arealdel er det foreslått følgende: Der det er nødvendig å prioritere bruken av utearealet, skal areal til uteopphold prioriteres foran areal til parkering.

Som grunnlag for arbeidet med nye normer ble det gjennomført en analyse av 8 boligområder, samt en beboerundersøkelse. Prosjektene som ble undersøkt er alle byboliger i attraktive boligområder med høy omsetningsverdi. Undersøkelsene lærte oss at dagens vedtekter er lite tilpasset typiske byboligprosjekt. Det er viktig at det finnes gode private uteoppholdsarealer som balkonger og terrasser, men også anlegg for felles opphold og lek. Disse aktiviteter skjer i praksis på offentlige områder i nærheten. Arealknapphet, krav om stedstilpassing og små prosjekter tillater i en del tilfelle ikke at det settes av fellesområder med tilstrekkelig størrelse og kvalitet på egen grunn.

Uteopphold

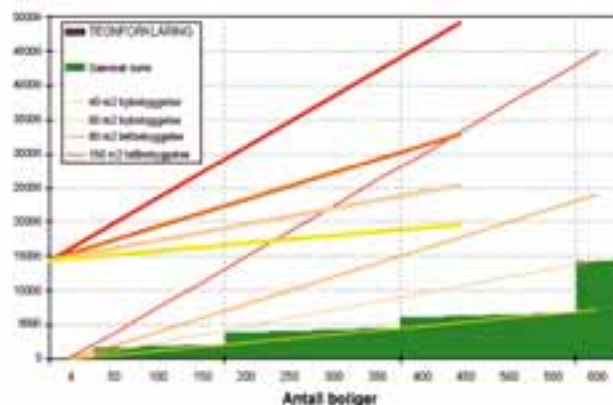
Det er målet om fortetting med kvalitet og et sterkere bymessig perspektiv på boligutbyggingen som ligger til grunn for arbeidet med nye normer for uteopphold. Det har vært et mål å gi klare og mer forutsigbare rammer for de private forslagstillerne, slik at behandlingen av planer og byggesaker blir effektiv. Arealkravet omfatter et samlet uteoppholdsareal, slik at det også omfatter areal som brukes av den enkelte bolig, hage og balkong, i tillegg til areal for felles uteopphold. Dermed har en også fått et verktøy til å vurdere fradelinger av en eller et fåtall boligtomter, hvor tolkingen av selve lovtekstens krav til uteopphold ofte har vært vanskelig. Det gir et bedre grunnlag for å vurdere den samlede kvaliteten i små, tette utbyggingsprosjekt der tradisjonelle lekeplassnormer ofte blir uaktuelle. Det har vært en diskusjon om balkonger og takterrasser skal tas med. I arbeidet med analysen av de 8 områdene så vi hvor verdifulle slike arealer er for byboliger og har derfor valgt å ta dem inn i normen under forutsetning av at de er brukbare til opphold i det fri, ikke for smale eller innglasset.



Ulike normkrav for uterom i byene

Arealkravet er definert som en funksjon av det tillatte utbyggingsarealet til bolig, ikke til antall boligenheter. Det betyr at utearealet vokser jevnt med størrelsen på utbyggingen. Det vil bli enklere å avsette tilstrekkelig uterom i en plan, selv der sammensetningen av leiligheter ikke er fastlagt, eller andelen boligareal i bebyggelse med kombinert formål ikke er fastlagt. Dermed unngår en usikkerhet i senere bebyggelsesplan eller byggesak, og det er positivt for effektiviteten i saksbehandlingen. En utbygging med små boliger vil få et lavere krav til uterom enn en utbygging med samme antall familieboliger, hvilket er rimelig. Størrelsen på felles uterom med lekeplasser vil dermed også følge bebyggelsens volum og ikke sprang i boligantallet som i dag.

Sammenligning av krav til samlet uteareal. Gjeldende lekeplassnorm og forslag til ny norm for uterom.



Det foreslås i normen at uterommet skal utgjøre minimum 50% av utbyggingsarealet, men det åpnes for en reduksjon til 30% i prosjekt med typiske byboliger. Grunnen til dette er at bymessige situasjoner har varierte tilbud av aktiviteter i seg selv som kompenserer for bortfallet og også at fortettingen vil stimuleres. Det understrekes at kravene er minimumskrav. Definisjonen av bymessig strøk er ikke helt entydig og må tolkes.

En minimumsandel av uterommet skal avsettes til felles bruk for lek og møteplassfunksjoner. Både de undersøkelsene som er gjennomført og erfaring ellers, tilsier at ulike typer boligområder bør ha ulik opparbeiding av uterommet. Det er derfor ikke gitt spesifikke krav til utforming av utearelene. Det viktigste er å sikre tilstrekkelig stort areal som har gode forutsetninger som sollys, er fri for forurensing og lignende. Da vil beboerne kunne ta det i bruk på ulike måter etter behov. Det stilles krav om terrengets maksimale helning, om sol og støyskjerming. Det er viktig at uterommet får en god juridisk forankring i arealplanene. Det foreslås derfor at det i alle arealplaner med boliger skal legges ved egne planbilag, for eksempel en illustrasjonsplan, som viser hvordan areal- og kvalitetskravene er ivarettatt.

Det foreslås også at nytt og eventuelt eksisterende offentlig friområde kan erstatte det arealet som skal avsettes til felles bruk. Det må understrekes at dette bare er aktuelt dersom kommunen selv finner det hensiktsmessig. Det er viktig at de sentrumsnære uteoppholdsarealene ikke utsettes for altfor stor slitasje. Det må derfor være en forutsetning at arealene opparbeides eller opprustes slik at de blir mer robuste. Det er også viktig at utbygginger ikke kan slippe unna uteromskravet uten kompensasjon. Økt bruk av offentlige områder vil medføre økte driftsutgifter for kommunen. På den annen side vil en gjennom rekkefølgekrav om etablering av offentlige friområder eller ved å sette vilkår om opparbeidelse eller opprusting av eksisterende parker og friområder, legge grunnlag for utbyggingsavtaler om finansiering av slike. Det kan få positiv



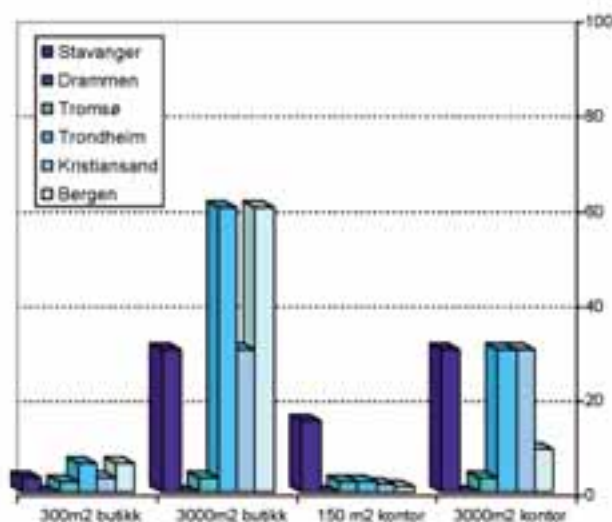
betydning for blant annet byanleggene og komme andre beboere i nærområdet til gode.

Parkering

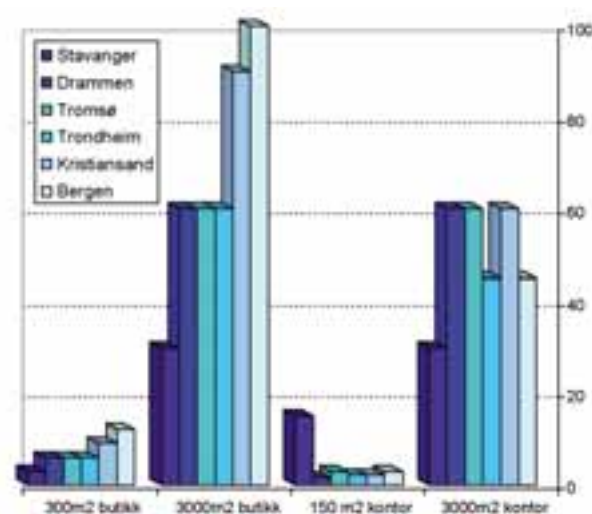
Trondheim benytter aktivt en restriktiv parkeringspolitikk som virkemiddel for å redusere veksten i biltrafikken, skape trafikkgrunnlag for kollektivtransporten og opprettholde tilgjengeligheten til sentrum som en videreføring av fortetningsstrategien. Det viktigste virkemiddelet er restriksjoner på arbeidsplassparkering gjennom maksimumskrav til nybygg, og liberalisering av minimumskravene til parkering for boliger. For å nå mål om fortetting er det også viktig at parkerings-plassene ikke opptar for mye overflateareal som kan benyttes til utbygging og uteopphold.

Som en del av pilotprosjektet ble det foretatt en enkel undersøkelse av hvilke typer parkeringsnormer delta-byene har og hvordan de praktiseres. Alle de sju byene har enten parkeringsvedtekt, bestemmelse til kommuneplanens arealdel eller begge deler. Samtlige kommuner skiller mellom krav for indre og ytre bydeler med et lavere krav for sentrum. De fleste kommunene benytter boligenhet som dimensjoneringsgrunnlag for boligparkering, mens enkelte bruker bruksareal eller antall rom i boligen. Parkeringskravene for bolig er relativt sammenfallende for sentrale bydeler, med 1 parkeringsplass pr. bolig. Kravet til næringsparkering varierer svært, noen byer har maksimumskrav, noen min/- maks krav, andre igjen har minimumskrav. Alle har areal som beregningsgrunnlag. Undersøkelsen gir ikke svar på hvorvidt parkeringskrav til næringsbygg benyttes som et trafikkreduserende virkemiddel.

Parkeringsrestriksjonene for næringsbygg må ikke bli så stramme at virksomheter lokaliseres utenfor sentrumsområdet og dermed motvirker det overordnede målet om å lokalisere arbeidsintensive bedrifter sentrumsnært og nær kollektivårer. For lave parkeringskrav, særlig lave minimumskrav til boligbygg, kan bidra til at offentlig areal tas i bruk til privat parkering og at nærmiljøet får en belastning med fremmedparkering.



Krav til parkering for næring – Indre bydeler



Krav til parkering for næring – Ytre bydeler

Det er først og fremst tilgangen på arbeidsplassparkering som fører til bilkøer i rushtidene. I områder med god kollektivdekning bør behovet for bruk av bil til arbeidsreiser være begrenset. Parkeringsrestriksjoner ved arbeidsplasser er, sammen med vegprising og et attraktivt kollektivtilbud, et av de virkemidlene kommunen har til rådighet for å redusere trafikken.

Det stilles også krav om at bare en mindre andel av parkeringsplassene ved nye næringsbygg kan plasseres på bakkeplan utomhus. Bestemmelsen skal forhindre stor nedbygging av næringstomter med parkeringsplasser. Den virker indirekte som en parkeringsrestriksjon fordi plasser under bakken eller i hus er mer kostbare enn plasser på bakken. Bestemmelsen er også ment å bidra til en lokalisering av arbeidsintensive virksomheter nær sentrum. Videre forbedre konkurranseforholdet mellom sentrale og perifere områder i kommunen når det gjelder tilgjengelighet til parkering.

Fortetningspolitikken gjør det kostbart å etablere parkeringsplasser i nye næringsbygg og en restriktiv parkeringspolitikk har i en del tilfelle vært rimelig

enkel å håndheve. I dag ligger betalingsviljen hos en arbeidsreisende for en parkeringsplass under kostprisen for en ny plass i anlegg. Dermed må arbeidsgivere eller utleier av næringsbygg subsidiere parkeringsplasser i nye parkeringsanlegg. Dette forholdet har antakelig medført at det har vært relativt få reelle motforestillinger mot maksimalkravet i vedtekten. Lite plass gjør det også vanskelig å etablere mye parkering. St. Olav Hospital i Trondheim er et eksempel på begge disse forholdene.

Erfaringer fra Trondheim med flytting av Fylkesmannens administrasjon og samlokalisering av kommunale enheter i Midtbyen viser at overgangen fra privatbil til andre transportformer går relativt smertefritt for de ansatte når kollektivtilbudet er godt og det er gode ordninger for sykkelparkering. Kommunens parkeringspolitikk for ansatte medførte at 40% færre kjører egen bil fra bosted til arbeidsplass. Samtidig svarer til sammen 80% at de er svært fornøyd eller

fornøyd med reisemulighetene til arbeid. Dette viser at en restriktiv parkeringspolitikk for arbeidsreiser har god effekt og at ulempene for den enkelte blir mye mindre enn det mange frykter på forhånd.

Det er foretatt en spørreundersøkelse i tre bymessige boligområder om beboerne var fornøyd med parkeringstilbudet eller ikke. Det viste seg at de var relativt misfornøyde, først og fremst med at det var lite besøkparkering og at gateparkeringen var tids- og avgiftsregulert. En undersøkelse av bilholdet i de tre områdene viser imidlertid at parkeringsnormen stemte rimelig bra med det faktiske bilholdet. Problemene oppstod da utbygger solgte faste plasser til boligen. Normen forutsetter en fleksibel bruk av plassene som gir bedre utnytting enn faste plasser. Flere utbyggere selger nå parkeringsrettigheter til felles plasser framfor faste plasser.



3.4 Skien - Styrking av bysentrum, Landmannstorget – Kverndalen

3.4.1 Overordnet politikk for byutvikling/ byomforming

Kommuneplanens arealdel 2001 – 2015

I kommuneplanens arealdel er det en klar strategi at hovedtyngden av nye bolig- og næringsarealer skal etableres i bybåndet mellom Skien og Porsgrunn. Ønsket er å utnytte mulighetene og aktiviteten som vannet skaper. Samferdselsløsningene skal bidra til god og miljøvennlig transport i Grenland. Grønnstrukturene langs elva skal videreutvikles og det skal etableres gode forbindelser mellom elva og større, sammenhengende friluftsområder i bakkant.

I kommuneplanens arealdel er det trukket opp følgende hovedmål for arealforvaltningen:



I GRENLAND

- *Skien skal være et godt bosted og en sentral møteplass for handel og kultur*
- *Framtidige generasjonerens behov skal vises omtanke gjennom et lavt ressursforbruk og forurensningsnivå*
- *Skien kommune vil ta aktiv del i en positiv utvikling av Grenland*

Skien sentrum, Kommunedelplan 1996 – 2009

I sentrumsplanen er det satt fokus på byen som møter vannene. Forbindelsen sentrum – vannet skal tas vare på og styrkes. Det samme gjelder for byens landemerker, akser og byrom. Sentrumsplanen gir videre rammer for sentrums innhold og funksjon, sentrums avgrensing og utstrekning, sentrums form og utforming og transportnettet.

Oppfølging av overordnede planer

Skien kommune har ikke hatt noen klar utbyggingsstrategi med tanke på hvordan de overordnede mål skal oppnås. Utbyggingen har i perioden i hovedsak skjedd utenfor sentrumskjernen og i yttersonen av bybåndet Skien – Porsgrunn. Dette har sammenheng med at tomtegrunn i sentrumsområdene og langs elva er dyrere, planene er mer komplekse og kravene til ferdigstillelse av teknisk og grønn infrastruktur før boliger og forretningslokaler kan tas i bruk.

Det har videre vært vanskelig å få gjennomslag for å etablere statlige virksomheter innenfor sentrumsområdet. Statlige virksomheter har i likhet med private aktører vært styrt av økonomiske hensyn framfor byplanfaglige hensyn.



Røtterane

Foto: Jørn Steen

Gjennom pilotprosjektet er det satt fokus på disse forholdene. Det er nå tatt initiativ til å utarbeide en utbyggingsstrategi der kommunen går inn og prioriterer utbyggingsområder og ser på hvilke infrastrukturtiltak som er nødvendig med tanke på å utløse utbygging i de enkelte områder. Ved etablering av nye statlige funksjoner slik som NAV og Skatteetaten er det et klart mål at disse skal etableres i sentrum.

Sentrum's innhold, funksjon og avgrensning og utstrekning av sentrum har også vært sentrale tema i debatten om utvidelse av handelsbyen Herkules, lokalisering av nytt politihus og utvikling av Klosterøya. Utforming av transportnettet og lokalisering av ny bussterminal og parkeringsanlegg har stått sentralt i utviklingen av Landmannstorget - Kverndalen.

De siste par årene har Grenland i likhet med landet for øvrig sett en ny trend i markedet. Folk er villig til å betale langt mer for en attraktiv tomt eller leilighet i sentrum og langs elva. Dette vises ved at mange områder er under planlegging og enkelte under realisering.

I 2002 ble Skien og Porsgrunn i fellesskap tatt med som partnerby i det EU-finansierte prosjektet Water City International II. Prosjektet hadde som overordnet mål å:

- Skape felles visjon for utviklingen av områdene langs elva med fokus på muligheter for omforming og bedre utnyttelse.
- Tilrettelegge for offentlig tilgjengelighet til elva og integrere vannet i folks hverdagsliv.
- Stimulere sosial og økonomisk utvikling ved å skape attraktive arealer langs elva.

Det ble i 2004 arrangert en idékonkurranse for elva med fokus på rekreasjon, turveg og møteplasser. De første områdene er nå under utføring. Dette har klart bidratt til å sette et positivt fokus på områdene langs elva; kvaliteter og muligheter.

Samme år ble det utarbeidet et handlingsprogram med prioritering av sentrumstiltak. Det har vært stor politisk og administrativt vilje og evne til oppfølging av

handlingsprogrammet. Opprusting langs vannfronten og Rådhusplassen har ført til at byen igjen henvender seg til vannet.

Bakkestranda er tilrettelagt som tur- og nærrekreasjonsområde for allmennheten. Snipetorp med sin bevaringsverdige bebyggelse, har i tillegg til den antikvariske verdien, stor verdi som miljøelement, identitetsbærer og historieformidler. Tildeling av tettstedsprisen for 2001 er med på å understøtte dette.

Morild har klart å forene det historiske med det nyskapende og har fått Skiensbefolkningen og regionen til å se byen med nye øyne. Belysningen fremhever byens form, historikk, akser og visuelle objekter. Morild ble i 2005 tildelt Norsk Lyspris og tettstedsprisen.

Handelstorget er Skiens møtested, hjertet i sentrum og har fungert som møteplass for handel i generasjoner. Opprusting og utsmykningen av Handelstorget er et viktig løft for Skien sentrum. Skulpturelle element i granitt er med å definere formen, mens bruken av vann har referanse til fossefall og sluser.



Foto: Wenche Guldbrandsen

3.4.2 Prosess Landmannstorget – Kverndalen



Landmannstorget - Kverndalen er tre kvartaler i Skien sentrum. Ett av kvartalene, selve Landmannstorget, inneholder Skiens kollektivknutepunkt. De to andre kvartalene fremstår i dag som bakgårder. Området har vært en planmessig utfordring i en årrekke. Det har lenge vært et ønske å integrere kvartalene i fremtidig byutvikling og transformere kvartalene til moderne bolig- og forretningskvarter. Så langt har ingen planer evnet å realisere kommunens målsetninger. Ambisjonsnivået ble derfor satt høyt da en i 2001 besluttet å igangsette utvikling av kvartalene og gjennomføre en prosjektkonkurranse. Det ble ved utlysning av prosjektkonkurransen lagt stor vekt på gjennomføringsaspektet. Dette medførte at utvikler var en sentral aktør i de konkurrerende team.

I prosessen har det blitt understreket at samarbeidet mellom offentlige og private parter er essensielt for å få realisert en utbygging i området.

Mål for utvikling av området

Området skal bli en aktiv del av Skien og utvikle funksjoner byen trenger både som kommunesenter og "fylkeshovedstad". Bydelen skal gjennom sitt innhold også bidra til en vitalisering av sentrum forøvrig. Området skal tilrettelegges med fokus på sentrum som arena for "urbane gleder".

Det skal legges vekt på publikumsintensive funksjoner og åpne fasader på gateplan mot Torggata,



Kverndalssgata og Hesselberggata. Strukturmessig skal området være en videreutvikling av eksisterende kvartalsstruktur, plassdannelser og akser.

I tillegg ble følgende mål lagt som føringer i prosjektkonkurransen:

- Et sentrum tilpasset næringsvirksomhet og forretning.
- Boliger/leiligheter skal integreres i prosjektet.
- Området skal være et knutepunkt for kollektivtrafikk. På lang sikt skal området kunne inkludere Skiens sentrale av- og påstigning for bane og buss.
- Vurdere muligheter for integrering av kulturelle aktiviteter.
- Vurdere om området Torggata fra Landmannstorget til Rådhusplassen kan integreres i samme prosjekt etter tidligere planer.

Det har vært følgende milepæler i prosjektet:

Oktober 2001	Oppstart prosjektkonkurranse
Mars 2002	Kåring av vinner: "Absolutt Skien"
Juni 2002	Samarbeidsavtale mellom Skien kommune og Prosjektfinans (Byggholt)
Juni 2003	Planprogram vedtatt
September 2003	Oppstart reguleringsplan for Landmannstorget og p-anlegg i fjell
Januar 2005	Reguleringsplan for Landmannstorget og p-anlegg i fjell vedtatt



Prosjektkonkurranse - juryens vurdering og kjennelse 07.03.02 ble prosjektet "Absolut Skien" enstemmig kåret til vinner av prosjektkonkurransen. Vinnerteamet besto av: Prosjektfinans, Narud Stokke Wiig, IN'BY landskap og Norsam transport. Juryen la vekt på at vinnerprosjektet skulle ha riktig helhetsgrep, riktig balanse mellom bebyggelse og landskapsrom, fleksibilitet til å kunne dekke ulike funksjonsbehov og være gjennomføringsrettet både med tanke på økonomi og etapper, jf utdrag fra juryens kjennelse:

"Prosjektet framhever seg foran de øvrige ved at det både tar klare valg og bevisste valg og bevarer den grad av fleksibilitet og åpenhet som er nødvendig i en byutviklingsoppgave av denne art. De valgene som er tatt tyder på god forståelse for områdets betydning i Skien sentrum og kjennskap til de prosesser som fører fram til et vellykket prosjekt."

Samarbeidsavtale

Det ble i samråd med juryens anbefaling innledet forhandlinger mellom Skien kommune og Prosjektfinans (Byggholt) for utvikling av området. Samarbeidsavtalen ble undertegnet av begge parter 05.07.02.

Innledningsvis belyses bakgrunnen for samarbeidsavtalen og føringer og målsetninger for videre utvikling av planområdet. Partenes felles intensjoner med utviklingsprosessen trekkes frem, samt hvilke planer og påfølgende avtaler samarbeidsavtalen legger premisser for.

I en by som Skien, hvor det ikke er etableringspress i sentrum, er det en utfordring å finne godt innhold og potensielle leietakere. Samarbeidsavtalen beskriver at det offentlige plikter å samarbeide aktivt for å finne nødvendige leietakere og innhold til prosjektet. Salgsinntektene av kommunal grunn skal tilbakeføres som bidrag til infrastrukturtiltak. Dette gir økonomisk forutsigbarhet for utbygger. For å sikre en god fremdrift og oppfølging skal det avholdes jevnlig kontaktmøter. Utbyggingsretten er satt til 5 år med mulighet for ytterligere 5 år.

PTL Kristiansand har foretatt en evaluering av samarbeidsavtalen. Hensikten med evalueringsarbeidet var å belyse hvorvidt samarbeidsavtalen er et hensiktsmessig virkemiddel i kompliserte byutviklingsprosjekter og ved offentlig og privat samarbeid. Konklusjonen er at samarbeidsavtalen har vært og er et viktig virkemiddel og medvirker til at begge parter strekker seg lenger enn de ellers ville gjort. Det vises til egen rapport datert 06.03.06.

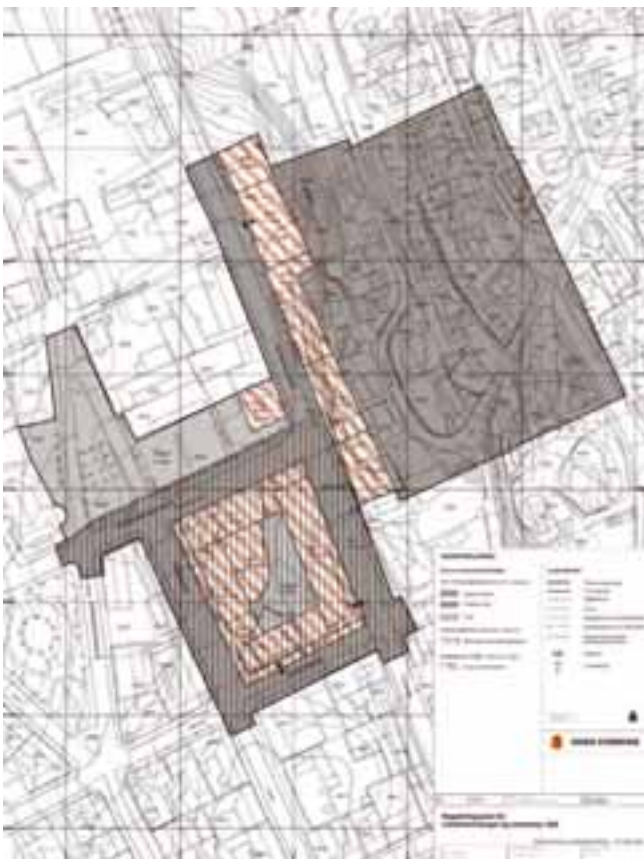
Planprogram

Skien kommune utarbeidet, i tråd med samarbeidsavtalen, et planprogram for hele området som grunnlag for videre detaljplanlegging/reguleringsplaner i området. Bakgrunn for å utarbeide et planprogram var å etablere et fleksibelt verktøy som ga styring med helheten og som skulle avklare premissene for reguleringsplan.

Planprogrammet som ble vedtatt av bystyret 19.06.03 er gjennomføringsrelatert og inneholder fysiske rammer for videre utvikling av området herunder trafikale løsninger, funksjoner, kvalitet, forholdet til private grunneiere, utbyggingsetapper, rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler. Trafikk og kollektivterminal er sentrale temaer i forbindelse med utviklingen av området. Det vises til egne rapporter utarbeidet av Norsam.

Reguleringsplan for Landmannstorget og parkeringsanlegg i fjell

Reguleringsplanarbeidet ble varslet 26.09.03 med utgangspunkt i de føringene som ble lagt i planprogrammet, men er avgrenset til selve Landmannstorget som var definert som første utbyggingstrinn. I planposessen kom det fram sterke synspunkter på plassering av kollektivterminal og tovegskjøring i Torggata selv om dette var en av forutsetningene i planprogrammet. Rådmannen innstilte på kollektivterminal i Torggata og envegs-kjøring i sydgående retning. I møte 27.01.05 vedtok bystyret reguleringsplanen, men uten å ta endelig stilling til plassering av kollektivterminalen.



Reguleringsplan for Landmannstorget med parkering i fjell

Utbyggingsavtale

I forbindelse med reguleringsplan for Landmannstorget og parkeringsanlegg i fjell fremforhandlet administrasjon i Skien kommune og Byggholt et forslag til utbyggingsavtale. De økonomiske forholdene i avtalen tar utgangspunkt i kostnadskalkylene fra forprosjekt for offentlig byrom og infrastruktur

samt parkeringsutredningen. Det vises til egne rapporter utarbeidet av henholdsvis Narud Stokke Wiig og Rambøll. Forslag til avtale regulerer i hovedtrekk hvordan Skien kommune skal benytte inntektene fra tomtosalget på Landmannstorget. Avtalen ble ikke vedtatt i bystyret på grunn av de endringene som ble gjort ved sluttbehandling av reguleringsplan og har heller ikke blitt fulgt opp i det videre arbeid. Dette har sammenheng med at det fra utbyggers side ikke lenger er aktuelt å etablere parkeringsanlegg i fjell slik som forutsatt i vinnerutkastet og vedtatt reguleringsplan.

3.4.3 Utfordringer Landmannstorget - Kverndalen

Utviklingsarbeidet på Landmannstorget har stagnert etter at reguleringsplanen ble endelig vedtatt. Dette har flere årsaker både når det gjelder selve planutformingen og vedtaket i bystyret om midlertidig kollektivterminal og forholdet til økonomi og marked. Dette har igjen klar sammenheng med å finne innhold og aktører som kan tilføre byen det nødvendige løft.

Planutforming

Plassering av kollektivterminal og parkeringsløsning for Landmannstorget – Kverndalen er fremdeles uavklart. Dette er et moment av stor betydning for utvikling av området. Utbygger har i løpet av prosessen gitt klare signaler om at eventuelt fremtidige leietakere krever kort avstand til parkering dvs parkering under bakken i direkte tilknytning til forretning eller bolig. Dette er endrede forutsetninger som har kommet fram underveis i prosessen.

Bystyret vedtok 15.06.06 å opprette et kommunalt aksjeselskap, Bygarasjen AS med hovedmål å få fram beslutningsgrunnlag, finansierungsplaner og risikovurdering for et parkeringsanlegg i fjell. Det ble samtidig vedtatt å lage en ny sak til bystyret der kommunens parkeringspolitiske mål skal fastsettes. Det har i forbindelse med andre utbyggingsprosjekter kommet opp forslag om å løse parkeringsbehovet ved å etablere nye anlegg under bakken. Dette vil bli en del av vurderingen som nå skal gjennomføres.

Reguleringsplanen som er utarbeidet er skreddersydd i forhold til foreliggende vinnerutkastet og er lite fleksibel med tanke på tilpasning eller justering av konseptet. Her kommer det videre et annet moment inn: Hvor store endringer kan gjøres i vinnerkonseptet uten at dette bryter forutsetningen for konkurransen og juryens vurdering av de innkomne forslag.

Konsept og økonomi marked

Skien kommune ønsket ved å trekke utbygger med fra start for å sikre seg forutsikrbarhet med hensyn på gjennomføring. Det har i den pågående prosess likevel vist seg problematisk å realisere prosjektet. Foreslått konsept er ikke i samsvar med markedet. Dette gjelder både parkeringsløsning og den arkitektoniske utformingen. Volumene på Landmannstorget blir for

oppstykket til å kunne tilfredsstillende kravet fra de store aktørene i markedet som er ønskelig å få etablert i området.

Virkemidler

Det er videre en debatt hvilke virkemidler en har til rådighet og hvorvidt en ønsker å ta i bruk disse virkemidlene. Skien kommune har i forbindelse med utvikling av Landmannstorget – Kverndalen sagt at salgsinntektene av kommunal grunn skal tilbakeføres prosjektet som infrastrukturtiltak i området. Skien kommune har videre sagt seg villig til å ta i bruk ekspropriasjon dersom det ikke er mulig å komme fram til frivillige avtaler. Skien kommune har allerede kjøpt opp areal i utbyggingsområdet og vurderer nå muligheten for å gå inn å kjøpe opp en større eiendom som er sentral for utviklingen av de to neste kvartalene. Dette indikerer at kommunen her er villig til å gå lenger enn tilfellet har vært i andre prosjekter for å finne fram til en løsning.

Innhold og funksjon

Det er viktig å finne innhold og leietakere som kan tilføre byen liv; som for eksempel offentlige kontorer, kulturinstitusjoner, handel, service, boliger for ulike befolkningsgrupper. Dette er en utfordring i sentrumområdet og spesielt i Skien med begrenset utbyggingspress.

Det offentlige vil her kunne være en sentral aktør og leietaker og en viktig drivkraft for byutviklingen.

Dersom en sentral aktør hadde meldt sin interesse for området, ville etter all sannsynlighet første byggetrinn vært under gjennomføring. Det lyktes dessverre ikke å få etablert politihuset i sentrum. Dette fordi det i forbindelse med arkitektkonkurransen som ble gjennomført i 2005 ikke var lagt vekt på byplanmessige hensyn, men i hovedsak var fokusert på økonomiske hensyn. Dette er ikke i tråd Storbymeldingen (St.meld. 31, 2002-2003), noe som har ført til debatter både lokalt, regionalt og på statlig nivå. Ved senere etableringer er det vesentlig at statlige aktører ser sin rolle i byutviklingen. Det samme gjelder selvfølgelig ved etablering av regional og kommunal virksomhet.

Samarbeid og samhandling

God forankring er sentralt for samarbeid og samhandling. I Landmannstorg - Kverndalenprosjektet ble administrasjon, politikere og utviklere trukket med i prosjektet fra start. Det ble blant annet opprettet en styringsgruppe bestående av ordfører, administrasjonssjef og politisk valgte i tekniske hovedutvalg. Samarbeidet har senere blitt manifestert gjennom samarbeidsavtale og forslag til utbyggingsavtale. Dette har bidratt til å sikre forutsigbarheten for begge parter. Når det likevel ikke skjer noe i området, er det lett å bli frustrert og skylde på hverandre. Dette er lite konstruktivt. Kontaktmøtene (jf samarbeidsavtalen) er derfor helt sentrale for å opprettholde et godt klima.

Samarbeidsavtalen gir begge parter en gjensidig forpliktelse. Skien kommune har forpliktet seg til å jobbe aktivt for å få nødvendige leietakere og innhold til prosjektet. Dette gjelder både kommunale og private aktører. Her vil kommunen kunne komme i habilitetskonflikt da man selv gjennom sitt heleide selskap a.s. Kontorbygg er en dominerende aktør i det kommersielle utleiemarkedet.

Samarbeidet blir videre satt på prøve i forhold til hvorvidt det fra aktørenes side er villighet til å justere målsetting og visjon for prosjektet. Hvor langt er det vilje til å strekke seg, og hvor går grensen for at kvaliteten i prosjektet blir vesentlig forringet.

Status

I prosjektet Landmannstorget – Kverndalen står utvikler (Byggholt/Profier) og Skien kommune overfor følgende valg:

- Endre konsept; - justere visjon og målsetting
- Se på utviklingen av de øvre kvartalene; - endre utbyggingsrekkefølgen
- La prosjektet ligge i bero; - avvente markedet
- Heve avtalen

Det ble i siste kontaktutvalgsmøte rett før jul 2006 påpekte behovet for å få en avklaring av:

- Behov for offentlige og private parkeringsplasser
- Fjellanlegg kontra parkering under bakken
- Lokalisering av kollektivterminal
- Rekkefølgekrav ved endret utbyggingsrekkefølge

Byggholt og Profier varslet oppstart av endring av reguleringsplan (vedtatt 27.01.05) for Landmannstorget 14.04.07. endringene går i hovedsak på å åpne for parkering under bakkenivå i kvartalet.

3.4.4 Problemstillinger – dilemmaer

Begrenset utbyggingspress

Det kan være vanskelig å holde fokus på prosjektet Landmannstorget – Kverndalen når det dukker opp andre spennende prosjekt som i øyeblikket virker mer realistiske og hvor utvikler går høyt ut. Dette gjelder kanskje spesielt i byer hvor det er lite markedstrykk, men samtidig et stort ønske om å få synlige resultater.

I Skien har det etter at Landmannstorget – Kverndalenprosjektet ble startet opp vært rettet stor oppmerksomhet rundt utvikling av Klosterøya (etter nedlegging av paprifabrikken Union, Norske Skog), og nytt hotell i tilknytning til utvikling av Ibsenhuset. I tillegg ble det nedlagt betydelige ressurser i forbindelse med etablering av nytt politihus som til slutt endte på Myren i utkanten av det definerte sentrumsområdet.

I byer med begrenset markedstrykk vil det videre være en balanse mellom satsing i sentrum og det å være positiv til satsinger som skjer andre steder i kommunen. Dette ble svært tydelig ved diskusjon om polithusets plassering, men er et tema som har vært mindre fokusert ved etablering av ny stadion, utbygging av ny videregående skole og ikke minst ved etablering av nye boliger.

Det er små marginer som skiller et prosjekt fra å bli en suksess til ikke å bli realisert i det hele tatt. På Landmannstorget kunne situasjonen kanskje ha vært en helt annen om vi hadde klart å få en sentral aktør inn på banen. Det er derfor helt essensielt at regionale og statlige utbyggere tar sitt ansvar for å gjennomføre statlig politikk.

Debatt om byutvikling

Sentralt i forhold til å lykkes er videre å klare å holde riktig fokus. Dette har igjen klar sammenheng med en løpende debatt om byutvikling. For å ta riktige enkeltavgjørelser er det nødvendig å se de overordnede sammenhengene. I Skien har det manglet en offentlig debatt som har satt fokus på aktuelle problemstillinger som:

- Hva skal være Skiens varemerke?
- Hva trenger Skien – hvilken utvikling ønsker vi?
- Hva er tålegrensen?
- Hvor skal utviklingen skje?
- Hvordan kan vi styre utviklingen?

I stedet har vi vært opptatt av detaljer, ”frimerkeplanlegging”, og omfattende utredninger som ikke står i samsvar med prosjektets størrelse. Dialogen mellom næring, administrasjon, politikere og den vanlige mannen i gata har vært knyttet til det enkelte prosjekt. Dette er ofte en dårlig setting der hensynet til enkeltaktørene kommer i fokus og helhetsvurderingen kommer i bakgrunnen.

Det er helt nødvendig å koordinere innsatsen, gå vekk fra frimerkeplanleggingen og tenke utvikling av større områder i sammenheng. På dette nivået er det enklere å engasjere og skape en god dialog og debatt.

Utvikling av Klosterøya og Menstad – Borgestad er så langt et godt eksempel på at dette er mulig. Her er det lagt stor vekt på prosess og medvirking, en nødvendighet for å få et vellykket resultat.

I pilotprosjektet for byomforming har betydningen av å ha en løpende debatt om byutvikling etter hvert fått større fokus. I flere av kommunene er det innledet et samarbeid mellom næringsaktører og kommunen. Skien kommune har ved flere anledninger hatt samarbeid med Porsgrunn kommune og flere av Grenlandskommunene, samt Telemark fylkeskommune og har videre tette bånd mot Vekst i Grenland. Her er det imidlertid et stort uutnyttet potensiale.

Arealplanforum, estetikkseminar, seminar for barn og unge er eksempel på årlige arrangementer som bør være en del av den løpende bydebatten. Media må videre trekkes med som en positiv aktør i debatten og i de pågående prosesser.

En løpende debatt om byutvikling er videre sentral i forhold til å være i forkant. I Skien har vi i mange sammenhenger kommet på etterskudd, noe som har ført til at lokaliseringsdebatten har vært fånyttet eller i verste fall fraværende. Politikerne føler i mange tilfeller at de ikke har noe reelt valg.

Det er likevel med optimisme vi går fremtiden i møte. Både hos administrasjon, politikere og næringsliv er det nå en større forståelse for de prosesser og utfordringer vi står overfor. Sammen er det mulig å få til de gode prosjektene og resultatene. Dette har en klar sammenheng med kunnskapen en har fått tilgang til gjennom pilotprosjektet for byomforming.

Neste steg er å utforme rettslig bindende planer med fleksibilitet og robuste strukturer som samtidig gir oss sikkerhet for kvalitet. Dette har videre vært et sentralt tema i pilotprosjektet som nå vil bli utprøvd i forbindelse med utvikling av Klosterøya.



3.5 Tromsø - Stakkevollvegen Sjøfront

Utgangspunktet for arbeidet i Tromsø kommune har vært å ta tak i en uløst planoppgave ved å sette økt fokus på denne i pilotprosjektet. Målsettingen har vært å lage en visjon for framtidig arealbruk for et tidligere industriområde i tilknytning til sentrum. Resultatet skulle være en visjon som kunne ligge til grunn for revidering av kommuneplanen og kommunedelplanen. Det har vært lagt vekt på å vinne kunnskap i form av kartlegging, utredning og analyse som grunnlag for planlegging og organisering/gjennomføring. Når det gjelder organisering har den foregått på to plan. Innad i kommunen har det vært viktig å forankre prosjektet høyt oppe i organisasjonen samt å få med politisk deltakelse. For det andre har organisering av grunneierne i en felles interesseforening gitt dem en felles stemme som gir muligheter på tvers av eiendomsgrenser. Det har også vært viktig å få til et eierforhold til prosjektet for de involverte partene, og samtidig holde et overordnet blikk.

3.5.1 Overordnede føringer

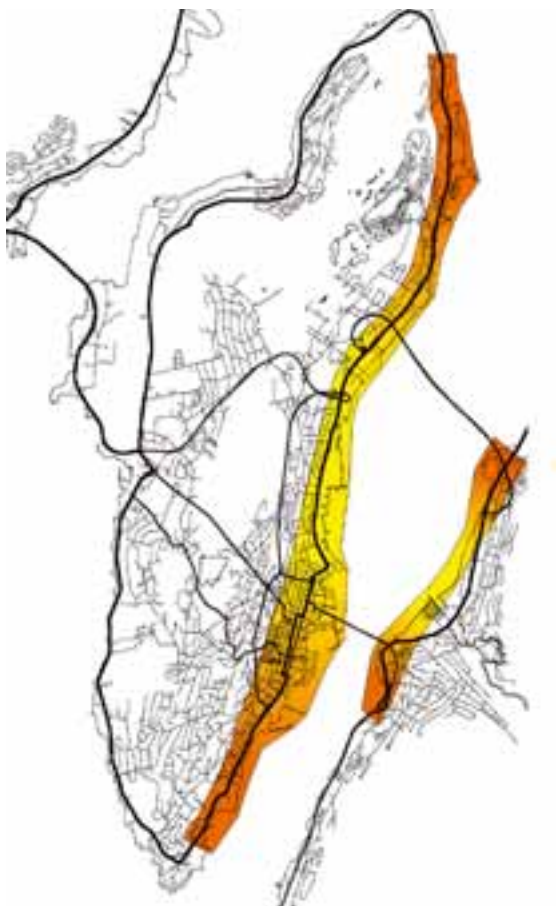
Kommuneplanens arealdel fra 2000 har satt fokus på arealene på begge sider av Tromsøysundet (se figur). Byen skal vokse innover. Kommuneplanen revideres nå og har i tillegg fokus på relokalisering og nye behov til nye næringer. Formålet er å ha nok og riktig type

areal for næringsliv og handel, for å opprettholde og å skape ny næringsaktivitet i kommunen. Det er behov for å se på de næringsarealene kommunen har, og samtidig å finne nye arealer, ut fra behovene til både eksisterende og nye næringer.

Næringsområder og havneareal er behandlet i kommuneplanens arealdel for byområdet og bynære soner. Det er behov for en revisjon som i større grad legger til rette for og sikrer areal til ulike næringsetableringer. I perioden etter at arealdelen ble vedtatt har det vært konflikter/konkurranse om arealer mellom næring, fritidsarealer og boligformål. Det har også blitt etterspurt andre typer områder enn det kommunen kan tilby samt, at det er etterspurt en differensiering av områder.

Kommunen er i en prosess med relokalisering av flere næringsvirksomheter. Fokus på etablering av næringsarealer med formål å tiltrekke ny og annen næringsaktivitet ligger på utvidelse av havn.

Revisjon av kommuneplanen tar opp problemstillinger knyttet til endring fra gjeldende arealbruk. Erfaring viser at grunneiere/utbyggere oppfatter dette å være ensbetydende med endring fra dagens situasjon til boligformål. Slike områder har ofte stor kapasitet både til å huse så vel ny boligbygging som etablering av nye og ulike typer arbeidsplasser. Dersom det skjer en for



Fra kommuneplanes arealdel, byens vekstområder

stor grad av omdanning fra næring til bolig, skapes en ubalanse siden omdanningen ikke skjer den andre vegen. Omdanning er likevel en nødvendig utvikling, og et virkemiddel for å skape miljøvennlige og attraktive byer. Utfordringen blir å finne en riktig balanse og samtidig ha kunnskap om hva slags arealer som trengs.

Forventede utviklingstrekk/ interessebilde



Utviklingen i Tromsø kommune, slik trendene peker de neste årene, utgjør rammer for hvordan Stakkevollvegen kan utvikle seg. Det er sett på variabler som påvirker arealdisponering. Arealene er arenaer der ulike aktiviteter utspiller seg, og som passer sammen i ulik grad. De trendene eller utviklingstrekkene det er sett på er:

- Politiske avgjørelser nasjonalt/internasjonalt antyder noe om regionens attraktivitet. Nord Norge har fått ny oppmerksomhet på grunn av olje og gass samt andre naturgitte ressurser. Investeringene vil primært knytte seg til uttak av naturressurser, men også en del støttefunksjoner.
- Befolkningsutvikling angir rammer for volumvekst. Tromsø har en kontinuerlig vekst på cirka 1,5% per år, det vil si at befolkningen vil øke fra 63500 til rundt 85000 i 2025.
- Næringsutvikling angir noe om antatt økonomisk vekst og arealbehov. Tromsø har henholdsvis 2,2% primær-, 12,2% sekundær-, og 85,5% tertiærnæringer. Tromsø har en relativt høy andel offentlige næringer målt i antall sysselsatte med 41,5% mens privat sektor og offentlige eide foretak sysselsetter 58,5%. Sysselsettingen i Tromsø vokser. Fra 2000 til 2004 kom det til 2100 nye stillinger, mens 1300 ble borte. Den underliggende trenden er at tradisjonelle industrivirksomheter legger ned eller flytter ut mens tjenesteytende næringer er i stor vekst.
- Yrkessammensetning angir noe om hvordan næringer omformes. De næringene som har størst vekst er kunnskapsbaserte yrker som står for mellom 35 og 40% av arbeidstakerne med mer enn halvparten av de samlede inntektene. Det er derfor viktig at byer som Tromsø er attraktive for personer i slike yrker.
- Husholdenes utvikling sier noe om kjøpekraft og preferanser. Husholdenes inntektsnivå er på linje med landets, men kvinnes lønn er høyere. Nærings- og yrkessammensetningen gir i tillegg høy kvinneandel. God barnehagedekning kan trekke i samme retning. Slike mekanismer kan beskrives som egendrevet storbyvekst og tas med som pådriver i utviklingen av Stakkevollvegen.

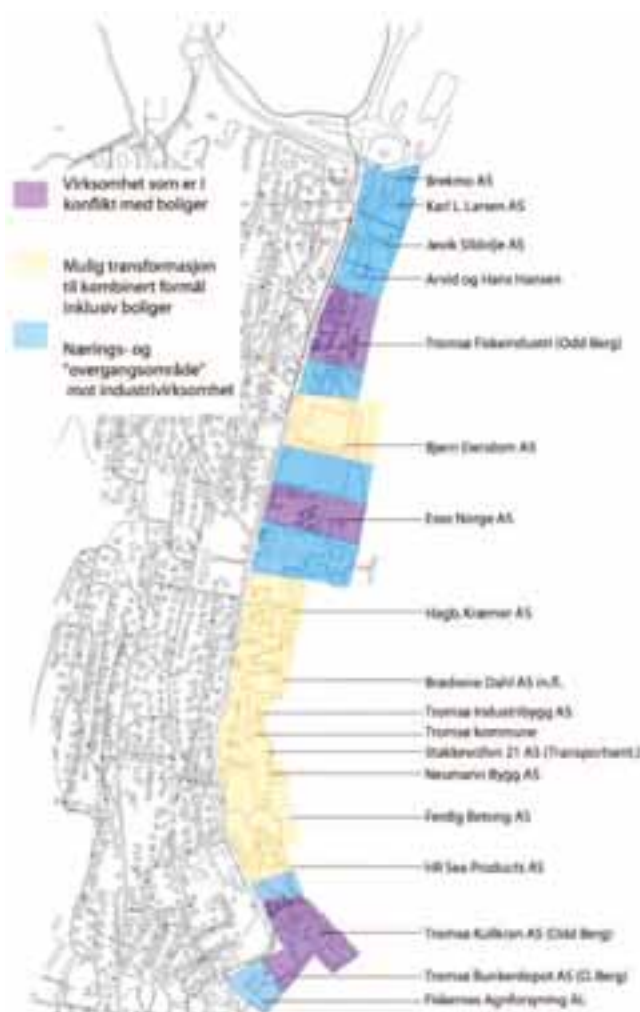
Ingen bydeler kan sees kun for seg, bydelen har en rolle i byen og bydelens ulike fysiske naboskap gir både muligheter og begrensninger, på ulike nivå og med ulike tidsperspektiv.

3.5.2 Omforming på nedsiden av Stakkevollvegen

Bakgrunn

Kommuneplanens arealdel sier at byen skal vokse innenfra og ut med særlig fokus på begge sidene av Tromsøysundet. Stakkevollvegens beliggenhet mellom universitetet og sentrum er derfor godt egnet for en omdanning. I tillegg er det i Tromsø generelt sett mangel på egnede næringsområder, mens det er god kapasitet på regulerte boliger og avsatte boligområder.

Området ligger i dag som en transportåre med god kollektivdekning mellom universitetet og sentrum. Mye av aktiviteten som var her er lagt ned eller omstilt. I dag er det meste av virksomheten knyttet til handel, industrivirksomhet, lagerutleie og kontorutleie.



Eiersituasjon nedsiden av Stakkevollveien

Stakkevollvegen oppfattes i stor grad som et "mellomrom" spesielt mellom de klarere identitetene bysentrum og campus. Spesielt i nord og delvis i sør er det uklare grensesnitt/-felt som har mulighet for stor grad av omforming både mht form og innhold. Naboområdene endres også. Det er likevel svært stor forskjell på over- og nedsiden av veien som gjør at området ikke oppfattes som en gate, forstått som byrom der fasadene danner vegger i byrommet, men



som en veg med hus langs, der veien blir en barriere som skiller to separate verdener som er i utakt. Etablerte boligstrukturer ovenfor Stakkevollvegen og helt opp til marka har de siste årene blitt supplert med flere tynge boligkomplekser langs Stakkevollvegen. Boliger vil begrense tynge næringsvirksomheter, også på nedsiden av veien. Offentlig og sosial infrastruktur utenom skole samt service for boligmassen vil etableres og kan med fordel samlokaliseres til et bydelscenter.

Det er gode muligheter for å binde sammen marka og sjøfronten gjennom forbindelser øst- vest, på tvers av de ulike langsgående forbindelsene mellom sentrum og campus Breivika. Boliger forsterker behovet for forbindelsene øst- vest, men en oppgradering av disse forbindelsene vil også øke den generelle attraktiviteten for området (også som næringsområde), både på nedsiden og oversiden Stakkevollvegen.

Noen langsgående nord- sør- forbindelser kan forenkles og forsterkes, spesielt gangveg i området Hansjordnesbukta- Kullkransvingen og gangforbindelsene nedenfor Stakkevollvegen med fortau og mulig havnepromenade.

For Stakkevollvegen Sjøfront er det kanskje spesielt viktig å se ut over områdeavgrensinga på kartet. Området er del av en bebygd sjøfront som strekker seg fra Lanes i sør til Skattøra i nord. Området er del av Stakkevollvegen (begge sider av veien) og området danner den ovenforliggende byens grensesnitt mot sundet i strekningen sentrum til campus Breivika.

Problemstillinger

Problemstillingene har knyttet seg til hvilken rolle området skal ha i et større by- og regionsperspektiv, men også om hvordan det er ønskelig at området utvikler seg internt. Debatten har her i stor grad dreid seg om bolig versus næring, og om det eventuelt finnes en mulig sameksistens. Utgangspunktet har hele tiden vært at nedsiden av Stakkevollvegen fortsatt skal være et næringsområde, men for nye næringer og eventuelt sammen med boliger. Boligers behov for utearealer og rekreasjon vil peke både ned mot sjøkanten og opp til marka som attraktive muligheter for å gi god kvalitet som boligområde.



Fra planverksted om Stakkevollvegen

Det har også vært stort fokus på gjennomføringsstrategier og modeller for fordeling av kostnader.

Rapporten "Stakkevollvegen 25 år før" ble utarbeidet basert på intervjuer med grunneiere, leietakere og kommunes administrasjon. Her ble det oppsummert flere problemstillinger som senere er blitt en del av arbeidet med pilotprosjektet. Sammen med et tilbakeblikk på Stakkevollvegen og en gjennomgang av de tidligere planene ble det konkludert med at området er egnet og modent som omformingsområde. Det ble sett på som nødvendig å utarbeide et strateginotat som grunnlag for etterfølgende detaljplaner som sikrer overordnet grønnstruktur, sonedeling og noen hovedprinsipper for utbygging.

I tillegg ble det pekt på at det er viktig med en robust og fleksibel bygningsstruktur og/eller sonedeling som kan romme både boliger og næringsvirksomhet. God organisering er viktig for å lykkes og utbyggingsavtaler og beregning av felles infrastrukturkostnader på et tidlig tidspunkt er viktig.

Arbeidet med strateginotatet vektlegger betydningen av å bygge en attraktiv by som spiller sammen med markedsbaserte drivkrefter, og der politiske initiativ brukes for å fremme en helhetlig utvikling. Programdiskusjonen ble avgrenset til å styre lokalisering av programmer/etableringer som ikke er kompatible. Styring av prosjektenes innhold ut over dette må være basert på marked og prosjekt, private og offentlige, som drivkraft i byutviklingen. Investeringer som gir en ønsket bymessig utvikling på Stakkevollvegen gjøres til et mål i seg selv. Samtidig presiseres betydningen av å gjennomføre byutvikling med høy kvalitet som kan forsterke Tromsøs attraktivitet for sosial, kulturell og økonomisk aktivitet. Målene bør derfor fokusere på gjennomføringsformer som kan sikre en byutvikling av høy kvalitet.

Utgangspunktet har derfor vært å videreutvikle følgende målformuleringer: byutvikling som kobler byer og bydeler, byutvikling med høy kvalitet og gjennomføringsmodell for måloppnåelse.

Referanser

Etter dansk modell for kvartalsløft ble det gjort intervjuer som et forarbeid til planarbeidet for å se på om Stakkevollvegen var egnet som et byomformingsområde. I utgangspunktet er det mange lignende byutviklingsprosjekter i og utenfor Europa. Erfaringer fra de andre pilotbyene og Stavanger spesielt har vært viktige. Mange problemstillinger har vært de samme, og det har vært mye å lære i forhold til organisering og gjennomføring.

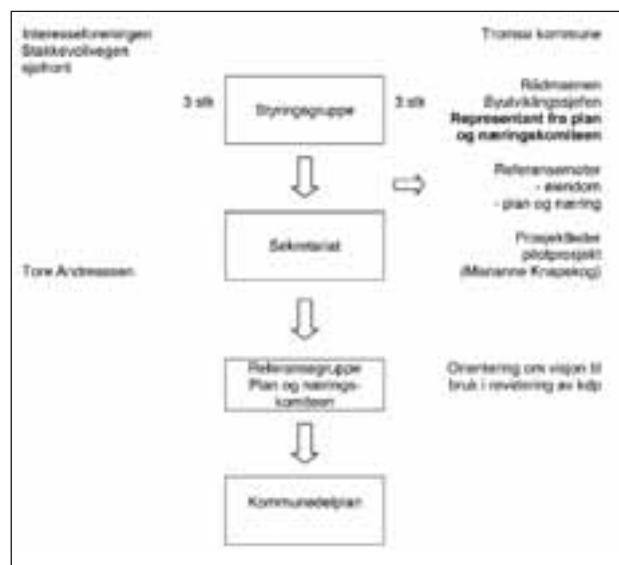
Organisering

Interesseforeningen ble stiftet i juni 2005 og er hovedsaklig en interesseforening for grunneierne, men er også åpen for de øvrige næringsdrivende i området som støttemedlemmer. Formålet er å se på arealmessig omdanning og utvikling, utvikling av et innovativt næringsområde.

Foreningen skal tilrettelegge attraktive arealer, bygninger og infrastruktur for eksisterende og nye bedrifter. En utbygging av området vil representere store oppdragsmuligheter for bedrifter i Troms, spesielt innen bygg- og anleggsbransjen, vareleverandørbedrifter og håndverksbedrifter.

Interesseforeningens målsetting er formulert som en visjon frem mot 2020. som gir føringer, rammer og kvaliteter for utvikling av en attraktiv bydel med høy utnyttelse som et kombinert bolig- og næringsområde.

Interesseforeningen ønsker at Stakkevollvegen skal utvikles til en attraktiv bydel med noen klart profilerte kjennetegn. Sjøsiden av Stakkevollvegen må også knyttes til oversiden hvor det i dag i all hovedsak er boliger som kombinerer næringsvirksomhet, boliger, kultur- og utdanningsvirksomhet. Området må gis noen tydelige profilerte prosjekter som gir området en ny identitet. En omforming og utvikling av området vil i sum kunne gi økt bygningsmasse til næringsformål i forhold til dagens situasjon.



Organiseringsmodell

Arbeidet med visjonen ble forankret i en arbeidsgruppe med representanter fra Tromsø kommune og grunneierne som var organisert i foreningen (se under), men utarbeidet av eksterne konsulenter. Det er viktig at arbeidet videreføres både i kommunen som et satsningsområde, og hos grunneierne og driverne i området.

Tromsø kommune og Interesseforeningen har oppnevnt en felles arbeidsgruppe i forbindelse med visjonsarbeidet som er ledet av nestleder i planutvalget. Målsetting for arbeidet har vært å arbeide frem en omforent visjon og strategi for utvikling som kan legges til grunn for en påfølgende revisjon av kommunedelplanen.

3.5.3 Visjon for Stakkevollvegen

Visjonen – Tromsø sjøfront

På bakgrunn av erfaringer fra pilotprosjektet og arbeidet med visjonen med tilhørende strategi, er det tydelig at arealbruken kan endres. En mulig sammenheng av bolig og kompatibel næring var ønsket avklart av kommunestyret på et tidlig tidspunkt. Stakkevollvegen skal fortsatt være et næringsområde, men mer tilpasset behovene næringslivet har.

For å få gjennomført omformingen er det viktig å ha fokus på både regelverk og avtaler, men også på etablering av god felles infrastruktur. Dette gjelder for eksempel havnepromenade, offentlig tilgjengelige parker og byrom og fortau på nedsiden av Stakkevollvegen. Videre gjelder det passasjer på tvers fra kai til marka, herunder krysningspunkter med selve vegen og busstopp og vurdering av et felles parkeringsanlegg. Ved en økning av trafikken må løsninger på vegkapasiteten og parkering løses.

Offentlige investeringer og kommunale tiltak kan brukes som katalysator for å sette i gang utvikling langs Stakkevollvegen og i de ulike sonene. Dette gjelder etablering av brannstasjon og med eventuelle samlokaliseringer samt høyskolen og nye universitetsfunksjoner. Det er også viktig i forhold til randsonene, både mot sentrum og Breivika. Interesseforeningen kan spille en viktig rolle i forhold til markedsføring og innhenting av nye etableringer. Det bør lages en tiltaksplan for måloppnåelse med ansvar, budsjett og prioritet. Denne bør fremmes som en egen sak som også bør ta opp økonomi. Det er også viktig å videreføre arbeidet i kommunens planer og private reguleringsplaner.

Som del av pilotprosjektet er det samarbeidet om å lage en visjon. På bakgrunn av visjonen er det utarbeidet et strateginotat. Etter en idédugnad i januar 2006, med ca 20 deltakere, ble Stakkevollvegens fremtidige rolle beskrevet og en overordnet visjon for Stakkevollvegen ble utarbeidet:

- Stakkevollvegen skal utvikles/omformes til å være en attraktiv bydel for eksisterende og ny næringsvirksomhet, boliger og offentlig servicevirksomhet

("Tromsø Sjøfront").

- Området skal fremstå med en profil som underbygger at det knytter sammen bysentrum og Campus Breivika (universitetet, sykehuset, forskningsparken med mer).
- Området skal spesielt gjøres attraktivt for ny næringsvirksomhet som ønskes etablert i Tromsø og som passer inn i et sentrumsnært område, gjerne med et nasjonalt/internasjonalt tilsnitt.

Strateginotat for nedsiden av Stakkevollvegen

Scenariene er utarbeidet av arbeidsfellesskapet Acona Technopole, Arne Rydningen og Borealis Arkitekter (AAB) på vegne av Tromsø kommune, men i overensstemmelse med arbeidsgruppen. Utviklingstrekkene som er beskrevet i rapporten gir muligheter for å trekke opp tre overlappende scenarier.

Overgangssonene/grensegangene er ikke absolutte, men må forstås som aktuelle med utgangspunkt i dagens situasjon.

Det pekes på tre drivkrefter i utviklingen framover.

"Felles for scenariene er at tyngre industri fases ut av bysentrum og sentrumsnære områder. Denne trenden er nasjonal og internasjonal. De gamle industriområdene omdannes til områder med kombinasjoner av bolig og næring. Ikke minst er områder med sjøfront blitt særlig attraktive. Denne kombinasjonen med bolig og næring har selv sagt noen forutsetninger, ikke minst til hvilke typer næringsvirksomhet som kan etableres.

Næringsaktivitetene må ikke bare sees i forhold til og tilpasses bolig som sådan, men være med på å skape en ramme omkring og spille sammen med et bomiljø. Med målsetting og visjon om å skape en attraktiv bydel langs Stakkevollvegen, er det ikke slik at alle næringsvirksomheter som erstatter utfaset industri er like kompatibel med et bymessig bomiljø, eksempelvis visse typer arealkrevende handel. Som bydel vil området være en klar utvidelse av (historisk) sentrum nordover og må ivareta sentrums urbane kvaliteter.

Til sammenlikning med andre bydeler, vil området verken være et nytt Standkanten (kun bolig) eller et Langnes/Tromsdalen "Pyramiden" (kun storskala handel, Big Box konsepter), men kombinere bolig og næring på kvalitativt annen måte, med vekt på bo- og bymiljøet som premissgiver" (fra strateginotat).

For det første den økte politiske oppmerksomheten om nordområdene. Denne kommer til uttrykk i politiske målsettinger på nasjonalt nivå og Tromsø er i flere sammenhenger nevnt som Arktisk hovedstad. AAB har derfor valgt å kalle det ene scenariet nettopp **Arktisk hovedstad**. For det andre påpeker AAB en markedsmessig drivkraft i en sterk og vedvarende urbanisering som styres av personers og husholds beslutninger om bosted.

Skalafortrinn gir økonomiske og miljømessige fortrinn dersom tilretteleggingen gir gode helhetsløsninger.



Mulig soneinndeling av scenariene

I Tromsø med et tett og utbygd historisk sentrum, er det behov for en sentrumsnær bystruktur. Stakkevollvegen er det eneste området som kan omformes til en slik bydel, her nevnt som scenario **Midtbyen**. Den tredje drivkraften AAB har identifisert er økt innslag og økt bruk av arbeidskraft med høy utdanning i byenes arbeidsliv. Som universitetsby har Tromsø forutsetninger for å utvikle et næringsliv basert på kommersialisering av kunnskaper fra FoU-miljøene. Stakkevollvegens unike beliggenhet i forhold til disse miljøene, gir dette området fortrinn som lokaliseringsssted for bedrifter basert på nye teknologier. Slike virksomheter oppstår gjerne som næringsklynger; her forstått som likeartede virksomheter i nærheten til hverandre. En bymessig struktur av slike virksomheter velger AAB her å kalle for **Teknobyen**.

Scenario Arktisk hovedstad

AAB mener at en Arktisk hovedstad må uttrykke politisk vilje gjennom offentlige investeringer i virksomheter som har nasjonale og internasjonale oppgaver. Utforming av bygninger og byrom må derfor tilrettelegges slik at den politiske viljen synliggjøres. Dette må gjøres på en måte som også uttrykker omforent miljø- og energipolitikk. Det offentlige preget må også uttrykkes i valg av kommunikasjonsløsninger med vekt på kollektivtransport, på offentlige plasser og parker og hotell. Den kulturhistoriske dimensjonen ved Tromsø som porten til Arktisk bør ivaretas og sjøfronten bør tilrettelegges slikt at tradisjonene videreføres, om enn i et moderne uttrykk. AAB ser

ikke for seg at dette scenariet vil legge beslag på hele området langs Stakkevollveien. De sonene som kan være mest aktuelle er overgangssonene i nord mot Campus Breivika og i sør mot historisk sentrum. Konsulentene mener at i forhold til realisering ligger sannsynligvis sonen i nord foran sonen i sør, med aktivitet som i dag fases ut eller omdannes. I sør er det gjort langsiktige investeringer som AAB ikke tror vil relokaliseres uten at de erstattes med tyngre offentlige eller private investeringer.

Scenario Midtbyen

AAB beskriver scenarioet Midtbyen som en videreutvikling av sentrum mot nord ved å utvikle bydelen med bysentrums kvaliteter. Grensesnittet mot sundet må gis framtrædende plass og utnyttes mht bolig, næring og offentlige rom. Bydelen vil måtte være åpen og inkluderende også mot Campus Breivika, eksisterende bebyggelse og grøntarealer på oversiden av Stakkevollvegen og mot historisk sentrum. Midtbyen vil, i likhet med Arktisk hovedstad, kunne videreføre historiske tradisjoner ved å vektlegge og uttrykke en arktisk urbanitet. Med beliggenhet i gangavstand til de to største konsentrasjonene av arbeidsplasser, sentrum og Breivika, vil bydelen bidra til å øke Tromsøs attraksjonsverdi for tilflyttere, som et effektivt boalternativ. Konsulentene mener dette fordrer en klar vektlegging på bokvalitet og bomiljø, med større rekreasjonsflater og byrom som del av boligprofilen i området. Midtbyens beliggenhet gjør den attraktiv også for næringsvirksomhet. Et relativt høyt innslag av bolig krever at næringsvirksomhet i naboskapet er kompatibelt og funksjonelt ifht bolig. Handelstilbudet vil være en kombinasjon av nærtilbud og typer handelsvirksomhet som skiller seg fra tilbudet i sentrum og i handelsparkene. For å oppnå urbane kvaliteter, blant annet et nærtilbud innen handel og tjenesteyting, forutsetter Midtbyen høy utnyttelsesgrad. Et høyt innslag av boliger skaper også behov for tilgang til barnehager, skoler og andre offentlige tilbud.

Midtbyscenariet gir høyest konsentrasjon av bolig og næring og skaper derfor behov for en samlet plan for trafikk-løsninger og parkering. AABs foreløpige beregninger tilsier et behov på anslagsvis 4000 parkeringsplasser totalt. Årsdøgntrafikken (ÅDT) vil kunne øke med 10000 fra dagens 13000, noe som sannsynligvis overstiger Stakkevollvegens kapasitet. Stakkevollvegen bør derfor avlastes med kopling til Breivikatunnelen samt med kollektivløsninger, gang- og sykkelveger samt også sjøvegs kollektivtransport langs sundet. Med en tunnel kan man også se for seg parkeringsanlegg tilknyttet dette, på samme måte som i sentrum. Dette kan også gi tilgang til gode masser for ny fyllingsfront. En slik løsning vil kunne omskape Stakkevollvegen til "Handlegata XL". Men handel og annen næringsaktivitet inn mot Stakkevollvegen, vil man også oppnå skjerming av bomiljøene som da kan trekkes mer ut fra vegen. Dette forutsetter at handelsprosjektene bygges ut i kombinasjon med enten bolig eller kontor, og at hoveddel av parkering legges under terreng.

Scenario Teknobyen

Det siste scenarioet, Teknobyen, uttrykker en utvikling mot næringsvirksomhet basert på Tromsøs kunnskapsmiljøer, ikke minst fra universitetscampus Breivika. Den planlagte sammenslåingen av Universitetet og Høgskolen i Tromsø bidrar til økt fokus på at de offentlige kunnskapsmiljøene skal bidra til vekst i næringslivet. AAB mener Stakkevollvegens umiddelbare nærhet til disse institusjonene gjør utviklingen av en teknologisk by – en teknopolis – mulig her. Spirer til en slik satsing finnes innfor marin bioteknologi, bioteknologi og farmasi og det legger til rette for en gradvis utvikling av næringsklynger omkring antatte (høy)teknologiske vekstområder. Det er stor internasjonal konkurranse om slike etableringer, og konsulentene mener Tromsø kommune bør utnytte de fortrinn som kan utnyttes på Stakkevollvegen for å gjøre byen til en attraktiv næringsnode. Området må derfor tilrettelegges for at eksterne selskaper kan etablere seg raskt. Det medfører behov for å oppgradere planberedskapen langs Stakkevollvegen for raske beslutninger og samtidig starte prosessen med å gjøre området fysisk attraktivt. Sjøfronten kan brukes som merkevare. På sikt tenker AAB seg egne klynger av bedrifter innen områder som marin bioteknologi, IKT, farmasi, miljøovervåking med mer. Stakkevollvegen vil slik sett kunne synliggjøres som en kjede av næringsklynger, og selve Stakkevollvegen vil bli en intern kommunikasjonsåre mellom klyngene. Stor grad av nærhet mellom arbeidssted og bosted kan utnyttes i Teknobyen. Teknobyen må ikke bare gjøres attraktiv for bedriftsetablering i en nasjonal og internasjonal konkurranse, den må også tilby boliger og et bomiljø av god kvalitet. Et generelt godt handelstilbud vil være viktig. En internasjonal skole vil også være viktig og attraktivt i dette perspektivet.

Katalysatorer

Noen prosjekter (se figur nedenfor) har AAB utpekt som mulige katalysatorer for utviklingen på Stakkevollvegen:

- ASB, Arktisk Sikkerhets- og beredskapssenter, overgangssone sør (A)
- Midtbyen, Bydelssenteret og bydelsparken (B)
- Campus Breivika, overgangssone nord (D)
- Kommune(del)plan/konsekvensutredning. Felles infrastruktur: Utomhusplan, gatebruksplan, parkeringsplan, kollektivplan og skolekapasitet (C), utfasningsplan og realberedskap industri
- Videreføring partnerskap

Vedtak fra kommunestyret 30.08.06

Den 30.08.06 ble det fremmet en sak for videre framdrift. Dette arbeidet viser at området kan deles inn i soner med ulik arealbruk og med ulik tids-horisont. På bakgrunn av erfaringer fra pilotprosjektet og arbeidet med visjonen med tilhørende strategi, er det tydelig at arealbruken kan endres. En mulig sammensetning av bolig og kompatibel næring ønskes avklart av kommunestyret på et tidlig tidspunkt. Stakkevollvegen skal fortsatt være et næringsområde, men mer tilpasset behovene næringslivet stiller. For å få gjennomført omformingen er det viktig å ha fokus på både regelverk og avtaler, men også på etablering av god felles infrastruktur. Denne er i stor grad uavhengig av hvilket scenario som velges eller hvordan sonene fordeler seg. Dette gjelder for eksempel havnepromenade, offentlig tilgjengelige parker og byrom, fortau på nedsiden av Stakkevollvegen, passasjer på tvers fra kai til marka, herunder krysningspunkter med selve vege og busstopp og vurdering av et felles parkeringsanlegg.

Ved en økning av trafikken må løsninger på vegkapasiteten og parkering løses. Offentlige investeringer og kommunale tiltak kan brukes som katalysator for å sette i gang utvikling langs Stakkevollvegen og i de ulike sonene. Dette gjelder etablering av brannstasjon, og med eventuelle samlokaliseringer samt høyskolen og nye universitetsfunksjoner. Det er også viktig i forhold til randsonene, både mot sentrum og Breivika. Tromsø kommune er en viktig grunneier på Stakkevollvegen og bør være representert i interesseforeningen. Foreningen vil kunne spille en viktig rolle i forhold til markedsføring og innhenting av nye etableringer.

Det bør lages en tiltaksplan for måloppnåelse med ansvar, budsjett og prioritet. Denne bør fremmes som en egen sak som også bør ta opp økonomi. Det er også viktig å videreføre arbeidet i kommunens planer og private reguleringsplaner.



Infrastruktur i strateginotat

Situasjon 2006



-  Overgangssoner/grensesnitt; områder som skal koble bydeler, i dag preget av barrierer
-  åpninger fra sjøfronten og inn i de bygde strukturene
-  artikuleerte byrom som viser snitt sjøfronten – inn i byen / til marka

Tiltaksplan/Framtidsbilde



Middbytorget (B) Bydelens "stortorg" midt i området, byrom på tvers av vegen ved at park på vestsida strekker seg helt ned til sjøfronten.

Byrom/parker/plasser (grønne) Flere byrom/parkdrag etableres på tvers av Stakkevollvegen for å koble marka og Sjøfronten funksjonelt og visuelt. Disse byrommene bygger hovedsaklig på eksisterende forbindelser som forsterkes.

Bydelssenter (B) Det etableres et bydelssenter tilknyttet Middbytorget.

Skoletilbud (C) Borgtun skole dimensjoneres for å ha kapasitet for full utbygging av bydelen. Fotgjengerforbindelse mellom bydelssenter og skole etableres. Internasjonal skole.

Overgangssoner/Grensesnitt (A+D) Dagens barriereområder utvikles for å koble bydelene langs sundet funksjonelt og visuelt.

Kaipromenade (blå linje) Kaipromenaden etableres i tidlig fase der mulig, vil endres over tid når kaier blir offentlig tilgjengelig.

Fortau/gang- og sykkelveg (blå linje) Fortau langs vegens østside, sanere og stramme opp avkjørsler (parallelle veg der det er mulig på oversiden og nedsiden).

Kollektivtrafikk (blå punkter) Viktig å plassere holdeplasser tilknyttet knutepunkter i offentlige byrom: steder der park og torg krysser Stakkevollvegen. På sikt kan det være grunnlag for en personferge langs sjøfronten (blå stiplede linje).

Tunnelinnslag og nye veglenker (Mørke grå linjer) Tunnelinnslag til sentrumstangenten etableres tilknyttet bydelssenter (Kræmer) der som trafikken på Stakkevollvegen blir for stor. Parallelle veg på oversiden og nedsiden av Stakkevollvegen etableres/oppgraderes for å øke kapasiteten på Stakkevollvegen - manglende lenker bygges ut.

3.5.4 Gjennomføringsstrategi

AABs oppdrag var i tillegg til å utarbeide scenarier også å se på en strategi for gjennomføring. Betrachtingene er gjort på et svært overordnet nivå, men vil kunne være et utgangspunkt for videre planlegging.

Utgangspunktet er at infrastrukturen skal svare på Stakkevollvegens mulighet til å være bindeleddet mellom det eksisterende sentrum og campus i Breivika. I dette ligger muligheten for at Stakkevollvegen blir del av et sammenhengende sentrumsområde som strekker seg langs sundet fra området ved Polarmiljøsenderet til Breivika, der historisk sentrum og bydelssenderet i Midtbyen på Stakkevollvegen vil være to tyngdepunkter. Kunnskapsmiljøene i Breivika og ved Polarmiljøsenderet danner overgangssoner/grensesnitt mot nord og mot sør.

Hvis bydelen skal ta en slik ny rolle, må områdene som i dag er atskilt henge sammen. Bydelen må også fungere internt når det gjelder grensesnittene nord og sør, langsgående strukturer, strukturene på tvers og kryssningspunktene som kollektivpunkter og parker.

Det foreslås at det legges opp til 3 programmer:

- utemiljø med karakter som gir trivsel og inspirasjon
- utearealer, lek og parkering samt skolekapasitet
- transport - kapasitet og kvalitet.

Oppsummert er det:

- markedsmotivert å bygge attraktive byrom og bydelssender samt å styrke kollektivtrafikk og forbedre gang- og sykkelvegnettet
- lovpålagt å skaffe skole og lekearealer til boliger, og parkeringsplasser til alle formål
- nødvendig å løse kapasitet på bilvegnettet, eksempelvis gjennom å styrke gang, sykkel og buss – ellers vil ønskede kvaliteter langs Stakkevollvegen bli bygget ned

For å skape en attraktiv bydel må disse oppgavene løses gjennom en samlet plan for felles infrastruktur med tilknytt avtaler om økonomisk ansvar for utbygging. En smart samlet plan for infrastruktur kan for eksempel løse lekearealer i offentlig park/torg, med parkering for næring og bolig under.

3.5.5 Veggen videre

Arbeidet som er gjort i pilotprosjektet der prinsippene for videre utvikling ble vedtatt av kommunestyret skal ligge til grunn for videre planlegging av området. Som det hele tiden har vært planlagt med, jobbes det videre med å revidere kommunedelplanen som gjelder området fra sentrum til universitetet. Området er større enn det som er analysert i pilotprosjektet, og er utvidet opp mot markagrensa ved denne revisjonen.

Planprogrammet til kommunedelplanen har vært ute til høring og skal fastsettes. Kommunedelplanen skal ligge til grunn for videre planlegging i området.

Reguleringsplaner kan utarbeides parallelt med kommunedelplanen så lenge den er i tråd med visjonen og strategidokumentet. Godkjenning av reguleringsplaner bør avventes av vedtak og godkjenning av kommunedelplanen.

Arbeidsgruppen som har vært konsultert jevnlig i pilotprosjektet videreføres i arbeidet med kommunedelplanen. For fortsatt politisk deltakelse i arbeidsgruppen trengs det et politisk vedtak i plan- og næringskomiteen.



3.6 Fredrikstad - Samhandling om knutepunktsutvikling Torvbyen-Grønli

Fredrikstad kommune deltar i oppfølgingen av St. meld 23 (2001-2002) gjennom MD's pilotprosjekt for byomforming. Prosjektet er en del av et større kommunalt prosjekt som har som mål å utarbeide en omforent byutviklingsstrategi for Fredrikstad – med utgangspunkt i triangelet Gamlebyen/Kongsten-området, Torvbyen/Grønli-området og FMV-området (Fredrikstad mekaniske verksted).



Prosjektets hovedhensikt er å øke bevisstheten blant alle de aktørene som kan påvirke byutviklingen i Fredrikstad, om hvilke utfordringer og muligheter byens sentrale områder står ovenfor. Pilotprosjektet omfatter både overordnede byutviklingsgrep og konkrete utfordringer knyttet til delområder i triangelet, spesielt i forhold til utvikling av kollektivknutepunkt på Grønli, og aksen Grønli - FMV. I pilotprosjektet blir det blant annet fokusert på staten som part i byutviklingen i forhold til å koordinere sine interesser, roller og myndighetsutøvelse på lokalt nivå, i tråd med statlige målsettinger innenfor spesielt miljø- og regionalpolitikken. Kommunen ønsker bl.a. å utprøve nye samarbeidsformer mellom staten, lokale myndigheter, næringsliv og befolkning basert på partnerskaps-tenkningen.

3.6.1 Historisk tilbakeblikk

Bydannelsen 1567 og utvikling av "Festningsbyen" 1653 – 1740. Under den nordiske syvårskrigen (1563-70) brant svenskene Sarpsborg ned til grunnen. Hos kongen i København ble det besluttet å flytte byen nærmere kysten pga handel med trelast. Byen grunnlegges i 1567 på den flate elvesletta på østsiden av Glommas utløp, og het Sarpsborg de første par årene. I 1569 ble navnet Fredrikstad (etter Fredrik II) brukt første gang.

Festningsanleggene rundt byen ble utviklet fra 1653 til 1740, og festningsbyen fremstår i dag som et kulturhistorisk og verneverdig bygningsmiljø med store opplevelseskvaliteter. Det foregår nå en omforming av Forsvarsbygg sine eiendommer i og utenfor Gamlebyen, og det skjer en utvikling av idretts- og fritidsturisme i Kongstenområdet.



Forstaden etableres og utvikles til dagens bysentrum

I 1735 opprettes Forstaden ved Vesterelven, og med utgangspunkt i handel og aktivitet knyttet til elven utvikles bydelen etter hvert til å bli selve bysentret. Ferger har vært det selvfølgeligste transportmiddel i Nedre Glomma i overskuelig tid. Både på tvers av elven og på langs. Mellom Fredrikstad og Sandesund hadde Trippébåtene 10-11 stopp på hver side av elven, og det har vært ferger på tvers en rekke steder. Elven har vært kommunikasjonsåre og ikke barriere.

Bytriangelet



I pilotprosjektet fokuseres det på de tre tyngdepunktene i bytriangelet (Gamlebyen, Grønli/Sentrum og FMV-området), og hvordan disse i sum kan bidra til en helhetlig byutvikling.

Gamlebyen og området rundt den utgjør i dag Fredrikstads sterkeste markedsføringskort. Som turistattraksjon er den en av landets aller største, og som kulturmiljø representerer Gamlebyen og festningsanleggene et unikt kulturminne av internasjonal verdi. De unike kvaliteter som dette miljøet inneholder vil være noen av de aller viktigste verdier ved en videre utvikling av byen. Gamlebyen er den historiske byen med sine særegne miljøkvaliteter, men området gir også rom for utvikling ved ny bruk av forsvarets arealer og bygninger, jfr. foreliggende planer for «Aktivitetsbyen» med golfanlegg, ridesenter, badeanlegg m.m.

Grønliområdet kan utvikles til å bli selve innfallsporten til bykjernen, et transportknutepunkt hvor bil, bane og buss møter bykjernen og det moderne forretnings-senteret.

FMV-området representerer med sine bygnings- og arealressurser tett opp til den moderne bykjernen, en unik mulighet for nyetablering som vil forsterke og videreutvikle Fredrikstad som bysamfunn. I historisk sammenheng vil "Værste" først og fremst bli husket som et meget stort skipsverft, i perioder faktisk størst i Skandinavia. I Fredrikstad var selvsagt dette en av de største hjørnesteinsbedriftene og motor i utviklingen.

Salget av Fredrikstad Mekaniske Verksted i 1998 til den lokale investorgruppen Værste AS ga muligheten for en byutvikling på Kråkerøy, - på den andre siden av elven gjennom sentrum. FMV-området utgjør et areal på 850 daa i gangavstand fra dagens sentrum, og representerer med dette en unik mulighet for byutvikling.

3.6.2 Kommuneplanens føringer

Utvikling av sentrum inkludert FMV-området og Gamlebyen/Kongstenområdet er et sentralt satsningsområde i kommuneplanen. Byomformingsrapporten som er utarbeidet i tilknytning til pilotprosjektet, er også utlagt på høring sammen med øvrige kommuneplandokumenter ved rulleringen av kommuneplanen i 2006. Slik sett vil byomformingsrapporten og de visjoner og tanker som fremkommer i denne være premissgivende for videre arbeid med rulling av sentrumsplanen og øvrig arbeid med sentrumsutvikling.

3.6.3 Kommunens organisering og tilretteleggerrolle

På linje med en rekke andre norske kommuner har Fredrikstad satt fokus på rollen som samfunnsutvikler. Dette er solid forankret i kommunens overordnede styringsdokumenter, hvor partnerskap er fokusert som samhandlingsform med næringsliv og befolkning. Gjeldende kommuneplan er utarbeidet på et solid partnerskapsfundament hvor næringslivet og publikum deltok i en rekke samråd på veg mot et omforent utfordringsdokument, som var basis for innholdet og formen på kommuneplandokumentene.

I byutviklingssammenheng vises det nye rollefokuset ved at kommunen framstår både som myndighetsorgan og som en løsningsfokusert katalysator i kompliserte byutviklingsprosesser. Arealplanavdelingen i Plan- og miljøseksjonen tar rollen som kommunal utviklingspart, spesielt i den tidlige fasen av byutviklingsprosjekter.

Oppgavene kan være mangeartede:

- tolkning og formidling av overordnede føringer fra kommuneplanen, kommunedelplaner og andre overordnede politikkdokumenter
- gjennomføring av dialog- og forhandlingsprosesser i saker med kompliserte grunneierforhold innen byutviklingsområder
- etablering av arena for dialog med statlige myndigheter som gir premisser for byutviklingen (f eks Statens Vegvesen, Jernbaneverket, Forsvaret, Kulturminnemyndighetene med mer)
- initiering og bidrag til åpne møter i samarbeid med Fredrikstad Utvikling (Futurena-møter)
- koordinering av kommuneintern samhandling med byutviklingsaktørene.

I en rekke sammenhenger har byutviklingsaktørene uttalt stor tilfredshet med at kommunen er på banen som en aktiv og løsningsfokusert samhandlingspart, og ikke bare som en myndighetsutøver ift regulerings- og byggesaker.

3.6.4 Transport som premiss for byomforming i Fredrikstad



Trafikksituasjonen i byen er svært vanskelig med for høy belastning på vitale lenker gjennom dagen. Kødannelser er økende, også utenfor rushtiden. For byutviklingen vil det være nødvendig med kapasitetsøkning på innfartsåren og kryss med tilstøtende veger. En utredning av behov og muligheter for infrastrukturutvikling er igangsatt gjennom prosjektet Østfoldpakke fase 2.

Dagens jernbanestasjon ligger perifert i f.t. bysentrum og har dårlig kontakt med bussterminal. Grunnlaget for servicetilbud er dårlig og utgjøres av en Narvesen kiosk. Utvikling av kollektivtransporten er en stor utfordring. Å samle kollektivtilbudet i et knutepunkt hvor grunnlaget for service er best mulig er et viktig

grep. Det skal være lett å komme til Fredrikstad. I dag er det bare 67 minutter med tog til Oslo. Reisetiden kan reduseres til under en time med nye tiltak. Med en stasjon i bysentrum vil hoteller, konferanser, kulturarrangementer og arbeidsplasser være lett tilgjengelig fra Oslo og de andre Østfoldbyene.

I et fremtidig kollektivsystem i Fredrikstad bør ferge være et naturlig element. Med utgangspunkt i elven som det sentrale byrom lanseres idéen om en «elvetmetro». Med dette menes et moderne og effektivt fergetilbud som kan frakte reisende mellom FMV, Sentrum og Gamlebyen. Man bør vurdere å utvikle en miljøvennlig og rask fergetype spesielt egnet for situasjonen. Et slikt fergekonsept kan utvikles ved hjelp av lokalt fagmiljø og vil være et miljøprosjekt som vil få stor oppmerksomhet. Det vil være naturlig med en kjernestrekning mellom FMV, Sentrum og Gamlebyen med hyppige avganger, og et regulært tilbud med noe lenger tidsintervall til Gressvik og evt. Sellebakk.

3.6.5 Informasjons- og medvirkningsarena i byomforming

Et hovedaspekt ved pilotprosjektet har vært å etablere samarbeidsformer med både statlige og lokale private aktører. Det har derfor vært naturlig å gjøre Fredrikstad Utvikling til vår samarbeidspartner i prosjektet.

Samhandlingsarenaer: •

- Kafémøter
- Futurena
- "Parkvesenet" – mediaparken
- Annen form enn tradisjonelle høringsmøter knyttet til planer
- Ny teknologi i forhold til visuell kommunikasjon

Fredrikstad Utvikling (FU) er en medlemsorganisasjon som arbeider for økt verdiskaping og næringsøkonomisk utvikling i Fredrikstad og Nedre Glomma-regionen gjennom bred samhandling mellom næringsliv, privatpersoner og offentlige myndigheter. FU er den største næringsorganisasjonen i Fredrikstad med over 100 medlemsbedrifter.

Tidlig i prosessen fremkom behovet for å etablere en samhandlingsarena for byutvikling, og FUTURENA-konseptet ble etablert. Åpningskonferansen ble holdt 14. og 15. mai i 2004, med bl.a. utviklingsdirektøren i Bilbao som spesiell foredragsholder.

FUTURENA-arrangementene har vært videreført som informasjons- og diskusjonsarena gjennom 2005 og 2006:

- Rv 108 - Ny Kråkerøybro – september 2004
- Nye kulturhus og hotell – desember 2004
- Ny fotballstadion på FMV – februar 2005
- "Hva kan en seriøs satsing på kultur som næring bety for Fredrikstad? Hva er utfordringene og hvilke konsekvenser kan det få?" - mai 2005
- Aktivitetsbyen Gamle Fredrikstad – januar 2006

I tillegg til FUTURENA som er et direkte resultat av samarbeidet med FU i byutviklingsprosjektet, er det etablert andre arenaer og møtesteder knyttet til byutvikling. Østfold kunstnersenter og Mediaparken har begge etablert arenaer for tverrfaglig diskusjon om byutvikling og byutviklingsrelaterte tema. Åpne kafémøter og temakonferanser har vært andre informasjonsverktøy som har vært tatt i bruk.



3.6.6 Samhandling om knutepunktsutvikling i Grønliområdet

Jernbaneverket har langsiktige planer for omlegging av jernbanelinjen gjennom Fredrikstad og flytting av stasjonen til Grønliområdet. Jernbaneverket har ingen tidsangivelse for når dette kan skje, og i utgangspunktet ønsket vi å vurdere mulighetene for en flytting av stasjonen til Grønli-området på eksisterende linje. De vurderinger som er gjort vedrørende dette avdekker store problemer med hensyn til kostnader og ikke minst til horisontalkurvatur på linjen gjennom stasjonsområdet. Det er derfor etablert et samarbeid mellom bl.a Jernbaneverket, Statens vegvesen, Fredrikstad kommune og private aktører for å se på mulighetene for å realisere et prosjekt basert på en kort tunnel gjennom Grønli fjellet og ny stasjon på Grønli.

Antall togreiser de siste årene har økt betydelig for InterCity trafikk. Fredrikstad stasjon hadde 620 000 betalte reiser (sum til/fra) i 2005. Dette utgjør ca 7% økning pr. år i 8 år. Dagens jernbanetrasé og stasjonsplassering ligger slik det ble etablert i 1879, og tilfredsstillende ikke dagens krav til service og sikkerhet. I en fremtidsrettet byutvikling ønskes en stasjon med nær kontakt til sentrum og øvrige kollektivtilbud, og med god parkeringsdekning. Dagens vegsystem ved Grønli er lite effektivt for trafikkavvikling.

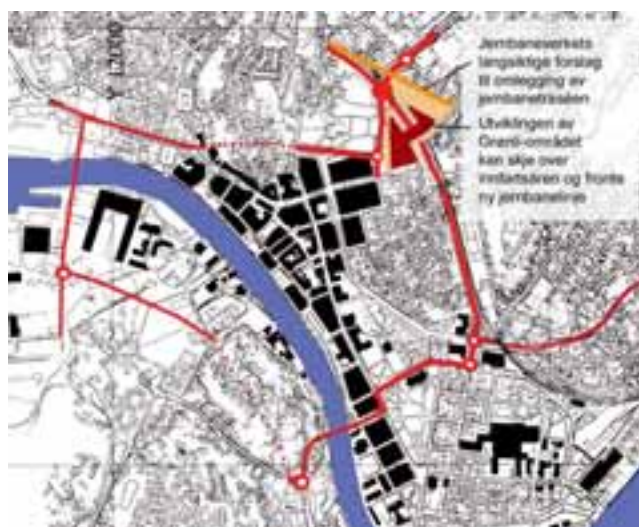


Jernbaneverkets forslag til omlegging av jernbanelinjen gjennom Fredrikstad.

Parallelt med planlegging av jernbanetrasé må det sees på løsninger for innfartsåren og kryss med Rolvsøyvegen samt møte med byen. De opprinnelige planene for ny stasjon på Grønli viste et tradisjonelt konsept med stasjonen liggende i et parkmessig opparbeidet område. En moderne stasjonsløsning bør i større grad integrere stasjonsfasilitetene i sentrumsbebyggelsen.

Det vil være naturlig å utvikle sentrumsbebyggelsen i Grønliområdet slik at denne møter jernbanen og innfartsåren. Dette kan skje ved at bebyggelsen utvikles som et lokk over innfartsåren og møter jernbanelinjen. Derved opprettholdes den direkte kontakten mellom jernbanestasjonen og bykjernen.

Utvikling av Grønliområdet vil ha en relativt lang tidshorisont. For å komme igang med prosesser er det viktig å se muligheter for en etappevis utvikling. Ved en forskyvning av vegen inn mot kirkegården vil man kunne sette igang et prosjekt med bussterminal og næringsbygg. Denne etappen baserer seg på dagens kryss med RV 110.



Utvikling av knutepunkt Grønli involverer mange aktører (brukergrupper, naboer, grunneiere, investorer, næringsinteresser, kommunale- og fylkeskommunale etater, statlige selskaper og statlige etater mfl.).



Potensiell utvikling av Grønli-området

Målsetningen er å lage en gjennomføringsrettet plan som sikrer gode helhetsløsninger og som samtidig utnytter verdipotensialet i området. En slik planprosess krever samarbeid og koordinering. For å sikre en effektiv og målrettet prosess, tas det sikte på å utarbeide et utviklingsprogram som i første omgang involverer følgende aktører (programdeltakere): Fredrikstad kommune, plan- og miljø og eiendoms-etaten, lokale eiendomsaktører (Bøckmann Eiendom), Jernbaneverket, Statens vegvesen, Østfold fylkes-kommune, NSB og Rom Eiendom as.

Gjennom samarbeid vil programdeltakerne få innsikt og forståelse til prosess og planløsninger, samtidig som gruppas samlede kompetanse utnyttes best mulig. Videre skal et samarbeid styrke muligheten til å finne finansielle løsninger i plan- og gjennomføringsfasen.

For de involverte skal dette være en vinn-vinn situasjon.

Programmet begrenser ikke muligheten til å trekke inn andre når dette er formålstjenlig. Etablering av knutepunkt Grønli og utvikling av byaksen Grønli – FMV vil gi gevinster lokalt, regionalt og nasjonalt. En konkretisering og tydelig-gjøring av nytteverdi og ambisjonsnivå er en hovedoppgave i det videre plan- og utviklingsarbeide.

Følgende forhold vurderes foreløpig som de mest sentrale ved vurdering av prosjektets nytteverdi: (Det er i denne sammenheng forutsatt at fremtidig hoved-grep bygger på en løsning med jernbane i kort tunnel).

Lokalt:

- Få gjennomført et nødvendig byutviklingsgrep som ledd i byutviklingsstrategien.
- Sikre miljøvennlig transportutvikling som del av byutviklingen.
- Få tilrettelagt et kundevennlig og effektivt kollektivknutepunkt hvor tilgjengelighet for gående, syklende og syns- og bevegelseshemmede er løst.
- Få anlagt en stasjonsløsning som tilfredsstiller dagens krav til sikkerhet.
- Åpne for alternative og forenklede vegløsninger i og utenfor prosjektområdet.
- Gi rammer for næringsutvikling innenfor hele eller deler av området på kort og lang sikt.
- Frigjøre sentrumsnære areal for nye funksjoner.

Regionalt og nasjonalt:

- Styrke grunnlaget for miljøvennlig kollektivtransport.
- Pilotprosjekt: Kollektivknutepunkt som motor i en bærekraftig byutvikling.

Utvikling av knutepunkt Grønli skal bygge videre på de utredninger og overordnede planer som foreligger. Følgende er utført og har relevans for videre planarbeid:

- Området er tilrettelagt i gjeldende kommuneplan som et byutviklingsområde.
- Jernbaneverket har utarbeidet hovedplan for dobbeltspor gjennom Fredrikstad med ny stasjonslokalisering.
- Statens vegvesen har igangsatt analyser og mulighetsstudier for utvikling av vegsystemet gjennom området.

Prosjektet har et potensiale til å bli et nasjonalt pilotprosjekt med kollektivknutepunktet som motor i en bærekraftig byutvikling. Prosjektet er komplekst og involverer som nevnt ovenfor både statlige, fylkeskommunale, kommunale og private aktører. Et felles engasjement fra både Samferdsels- og Miljøverndepartement vil være nødvendig for å realisere prosjektet. Jernbaneverket har i samarbeidsprosessen gitt uttrykk for at Grønli-prosjektet er et av landets beste prosjekter hva gjelder stasjonsprosjekter i by. Prioritering i Nasjonal Transportplan er en viktig forutsetning for Jernbanverkets videre arbeid.

I uttalelse fra Kontaktutvalget i Østfold ved rullering av Nasjonal transportplan for perioden 2010 til 2019 er det bla prioritert:

- Østfoldbanen.
- Dobbeltsporutbygging på vestre linje nordfra og sørover, samt ny stasjon på Grønli i Fredrikstad.
- Redusert reisetid på Østre linje.
- Utredning av en høyhastighetsbane mellom Oslo og Göteborg.

Det er viktig at denne prioriteringen følges opp i det videre arbeid med NTP. Forutsatt at prosjektet gis slik prioritet i NTP, vil jernbaneverket kunne starte arbeidet med oppgradering av hovedplanen for dobbeltsporet gjennom Fredrikstad inkludert ny stasjon på Grønli i 2008.

4. GJENNOMFØRING AV BYOMFORMING MED KVALITET – OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

Framtidens byutvikling vil i stor grad skje ved omforming av den allerede utbygde by, i ulike byomformingsområder med et stort utbyggingspotensiale. Byomforming gjennomført med kvalitet vil styrke en miljøvennlig byutvikling og skape mer attraktive byer. Byomforming er krevende å gjennomføre og forutsetter nye og tettere samarbeidsformer mellom offentlige og private aktører. Transportsystemer må utvikles med tilstrekkelig kapasitet og et sterkt fokus på miljøvennlig transport. Viktige grønnstrukturer må sikres og eksisterende miljøkvaliteter ivaretas. Det må tilrettelegges et bredt boligtilbud og god service. I sentrumsnære områder er det aktuelt å bygge tett og tilrettelegge for varierte bymessige funksjoner.

Byomformingsprosessene stiller store - og nye krav til det offentlig-private samarbeidet mellom kommunen, næringsaktørene (grunneiere, utviklere, næringsdrivende) og andre offentlige myndigheter som påvirker gjennomføringen. Prosessene må sikre viktige byutviklingshensyn, gjennomføringsrealisme, og skape forutsigbarhet for private investeringer i utviklingsprosesser med til dels med høy risiko.

Offentlige og private aktører må organiseres og samarbeide i nye og tette former. Det er behov for nye informasjons- og medvirkningsformer og debatt om byutvikling der myndigheter, befolkning, interessegrupper og næringsliv kan delta sammen. I mange områder må det skje en trinnvis utvikling over mange år der boliger gradvis integreres i områder med pågående næringsvirksomhet. Alternative lokaliseringsmuligheter for eksisterende næringsliv kan være viktig for gjennomføringsprosessene.

Det er foreløpig lite erfaring med levekårsperspektivet i byomformingsområdene, men levekårsundersøkelsene fra Urban Sjøfront i Stavanger viser at det er krevende for byene å sikre ønsket demografisk og boligsosial utvikling i byomformingsområdene.

I dette kapitlet er det gitt en oppsummering av erfaringer og anbefalinger fra pilotområdene og diskusjonene i nettverket som er knyttet til:

- det kommunale engasjementet i omformingsprosessene,
- nye roller for grunneiere og næringslivet,
- statens rolle og samspill med byene,
- betydningen av en felles forankret visjon,
- nøkkelprosjekter for å skape innhold og kvalitet,
- behovet for nye informasjons- og medvirkningsformer,
- robuste planrammer og bruk av avtaler.

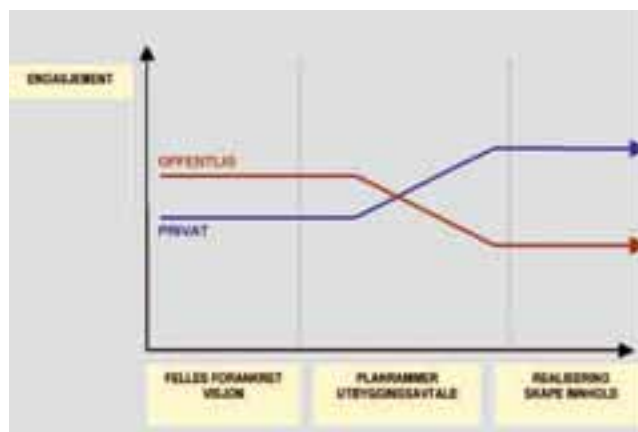
4.1 Kommunalt engasjement i omformingsprosessene

Bykommunene har en nøkkelrolle i byomformingsprosessene, og kan i tillegg til de lovpålagte oppgavene og myndighetsutøvelsen velge å ta ulike roller og tilretteleggingsoppgaver i prosessene. Det er viktig at bykommunene tar stilling til i hvilken grad de skal engasjere seg i ulike faser av byomformingsprosessene, og velger virkemidler og organisatoriske løsninger for å følge opp det engasjementet som besluttet. Erfaringene fra nettverket understreker betydningen av en aktiv kommunal tilrettelegging i byomformingsprosessene.

Planlegging og gjennomføring av byomforming setter krav til tillit og dialog mellom eiere/utviklere, bedrifter, kommunen og andre offentlige myndigheter. Dette samarbeidet må være tett og nært i de overordnede strategiske prosessene, og med god rolleforståelse i regulerings- og avtaleprosessene fram mot gjennomføring. Gjennomføringsspørsmål og økonomi må inn som en viktig og integrert del av den overordnede planleggingen, ikke minst for å sikre at områdekvaliteter fastsatt i plan kan realiseres. Kommunene spiller en nøkkelrolle for å etablere denne tilliten mellom aktørene.

4.1.1 Offentlig-privat engasjement i ulike faser av byomformingsprosessene

Organiseringen av det offentlig-private samarbeidet i byomformingsområdene må være situasjonstilpasset. Engasjementet og samarbeidsformene har blant annet sammenheng med hvilken utviklingsfase byomformingsområdene er i.



Offentlig-privat engasjement i ulike faser av byomformingsprosessene

Byomformingsprosessene kan grovt deles i tre hovedfaser med ulike behov for offentlig og privat engasjement:

- Utvikling av felles forankret visjon og retning for områdeutvikling.
- Fastlegging av planammer og avtaler for gjennomføring.
- Realisering, drift, skape innhold.

I tidlige faser der det er usikkerhet om hvordan områdene skal utvikle seg (felles visjon mangler), viser erfaringene fra nettverket at kommunalt drevet eller kommunalt initiert samarbeid er av stor betydning for omformingsprosessene. Samarbeidet om en felles forankret visjon er ofte frikoblet fra formelle planprosesser etter plan- og bygningsloven, men har klare forankringer til strategier og føringer i kommunepanen. Kommunalt initiert samarbeid har også stor betydning for å få fram områdeperspektivet i omformingsprosessene.

Etter hvert som konkrete prosjekter utvikles, får det private engasjementet større betydning fordi utbyggingen av områdene er markedsdrevet og gjennomføres med privat finansiering og risiko. Gjennomføring av privat utbygging er imidlertid ofte betinget av offentlige investeringer knyttet til infrastruktur, transportløsninger, sosial infrastruktur og i noen byomformingsområder også lokalisering av offentlige leietakere og nye offentlige bygg.

4.1.2 Tilrettelegging i tidlige faser av områdeutviklingen

Byomformingsområdene utvikles og utbygges over lang tid. Bak flere av pilotområdene ligger mange år med modning før det ligger til rette for samarbeid om mulige omformingsløsninger og gjennomføring. Enkelte av områdene er også så store at det vil ta lang tid å gjennomføre omformingsprosessene.

I nettverket har kommunenes tidlige tilrettelegging særlig vært knyttet til offentlig-privat samarbeid for å utvikle en felles forankret visjon og retning for områdeutvikling jf kapittel 4.4. Denne tilretteleggingen kan stimulere modningsprosesser der eiere av fast eiendom og næringsdrivende gradvis endrer holdninger og egne strategier i forhold til bruk og utvikling av områdene. Markedsendringer, overordnede plan-avklaringer, offentlige investeringer i transport og annen infrastruktur er ytre faktorer som også vil påvirke modningsprosessene.

Kommunene har også hatt en viktig rolle i å stimulere områdeorganisering av eiere som for eksempel ved Urban Sjøfront as i Stavanger og Interesseforeningen Stakkevollvegen Sjøfront i Tromsø. Det er i første rekke kommunene som ser behovet for områdeløsninger og derigjennom må bevisstgjøre og stimulere eierne til organisering. Det er også kommunen gjennom sin planmyndighet som har det overordnede

ansvaret for helhetlige løsninger og kan spille en samlende rolle for aktørene.

I de tidlige fasene av omformingsprosjektene er frie økonomiske ressurser til prosessarbeid og faglige vurderinger av stor betydning. Ofte foregår prosessene på et stadium med høy usikkerhet der det er vanskelig å få utløst privat kapital. Kommunal innsats og statlige tilskudd for eksempel gjennom Husbanken kan derfor være av stor betydning for prosessene og mulighetene for å utvikle løsninger med ønsket kvalitet.

4.1.3 Aktiv kommunal rolle i gjennomføringen

Kommunens rolle i gjennomføringen har vært en viktig diskusjon i nettverket. Forutsigbar gjennomføring med kvalitet krever at kommunen har vilje og evne til å spille en aktiv rolle i prosessen. For kommunene innebærer dette en vurdering av de virkemidlene og mulighetene som finnes, blant annet:

- velge en hensiktsmessig administrativ og politisk organisering med hensyn til praktisk og økonomisk gjennomføring,
- vise vilje til å prioritere og bruke kommunale investeringsmidler i samarbeid med private grunneiere, utbyggere og investorer,
- bruke kommunal eiendom som innsatsfaktor i områdeutviklingen når denne bygger opp under kommunens mål for byutviklingen,
- bruke lovgivningens få, men praktiske virkemidler; rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler etter §64 i plan- og bygningsloven,
- bruke kommunale lokaliseringer og kulturelle/ sosiale tiltak som "motorer" for å sikre innhold og kvalitet i områdeutviklingen.



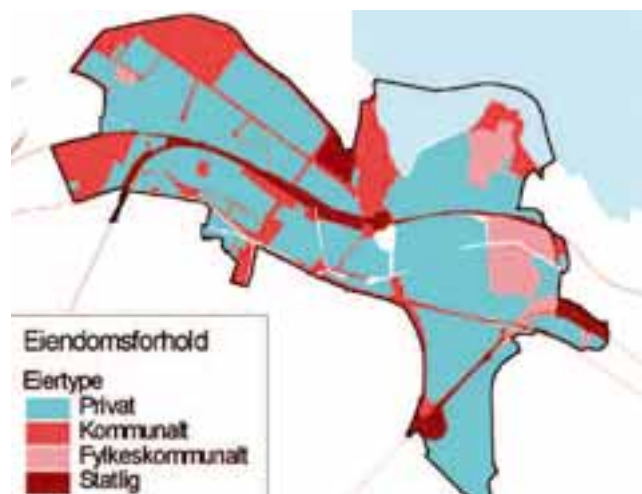
I pilotområdene er det flere eksempler der kommunene har brukt eller hatt under vurdering gjennomføringsmodeller med en aktiv kommunal rolle, men tilpasset områdenes situasjon;

- I Urban Sjøfront i Stavanger med over 100 eiere, har Stavanger kommune i tillegg til økonomiske og andre bidrag i en innledende fase av områdeutviklingen, overtatt ansvaret for å gjennomføre eksterne infrastrukturtiltak gjennom økonomiske bidrag fra private grunneiere og eller utbyggere. Dette er muliggjort gjennom nye reguleringsteknikker (reguleringsplan med rekkefølgematrix), tidlige kostnadsberegninger, modell for fordeling av kostnader mellom eiere/utbyggere, plan for etappevis utbygging av eksterne infrastrukturtiltak og at kommunen midlertidig har påtatt seg ansvaret for bygging av private utbyggers andel av overordnede infrastrukturtiltak - mot at disse betaler inn bidrag forankret gjennom utbyggingsavtale.
- For mellomlandet Lade-Leangen i Trondheim, har Trondheim kommune vedtatt at det vil være hensiktsmessig at kommunen selv tar en aktiv rolle for å sørge for at hovedanlegg for infrastruktur kommer på plass i rett tid, og at utbyggere bidrar etter hvert som eiendommene bygges ut, der bidragene sikres gjennom utbyggingsavtale.
- I Landmannstorget - Kverndalen i Skien har kommunen gjennom samarbeidsavtale med utvikler av kvartalene blant annet forpliktet seg til å tilbakeføre inntekter av salg av kommunale eiendommer som bidrag til infrastrukturtiltak, signalisert at kommunen vil ekspropriere areal/rettigheter fra andre private eiere i henhold til vedtatt reguleringsplan dersom utbygger ikke oppnår minnelige avtaler, og lagt rammer for forhold det skal forhandles om i utbyggingsavtale.

Modellen som Stavanger og Trondheim kommune velger, innebærer at kommunen tar på seg en viss økonomisk risiko. Kommunen kan pådra seg kapitalutgifter dersom det tar lang tid mellom investering i infrastrukturtiltak og realisering av utbyggingen på de enkelte eiendommene i området. Likevel er det neppe andre realistiske løsninger ved denne type områdeutvikling i områder med sammensatt eierstruktur. Et alternativ er å få store grunneiere/utbyggere til å ta ansvaret gjennom etablering av et eller flere utbyggingselskaper. I områder med sammensatt eierstruktur kan dette være vanskelig.

4.2 Nye roller for grunneiere og næringsliv

Grunneiere⁴, utviklere og næringsvirksomhet for øvrig legger viktige forutsetninger for om byomforming lar seg planlegge og realisere. I byomformingsområder med få store eiere og aktører vil eierne kunne være sterke pådrivere for utvikling, og ta mye ansvar for planlegging og gjennomføring. Mange byomformingsområder har imidlertid sammensatt eierstruktur med ulike ønsker og motivasjon for å stille eiendom til disposisjon for omforming, ulik evne til finansiering av felles infrastruktur mv.



Eierstruktur Lade-Leangen Trondheim

Erferingene fra pilotområdene viser at det kreves ulike strategier for samarbeid og organisering av grunneiere og næringslivet. Utviklingsfase i omformingsprosessen, byplansituasjon, og kompleksiteten i eie- og leiesituasjonen er viktige faktorer for hvilke løsninger som velges.

4.2.1 Fra offentlige initiativ til situasjonstilpasset organisering

I pilotområdene Urban Sjøfront Stavanger og Stakkevollvegen Sjøfront Tromsø er det utviklet ulike former for eierorganisering. Selv om organiseringen og områdenes situasjon er forskjellig, er noen felles prinsipper lagt til grunn. De viktigste prinsippene er:

- Behovet for samarbeid og eierorganisering er initiert, støttet og fulgt opp av kommunene – spesielt i de tidlige fasene.
- Organiseringen er utviklet gradvis fra et samarbeid/samarbeidsprosjekt til en fastere organisering – som non - profit foretak gjennom selskapet Urban Sjøfront as i Stavanger og Interesseforeningen Stakkevollvegen Sjøfront (ISS) i Tromsø.

⁴ Med grunneier menes her eier av grunn og/eller påstående bygg (fast eiendom)

- Deltakelse i organiseringen baseres på frivillighet og er åpen for både grunneiere og næringsdrivende.
- Formålet med organiseringen er å etablere en pådriver og koordinator for å utvikle og følge opp visjon, reguleringsplanarbeid, markedsføring og kollektive satsinger. Selskapet/interesseforeningen er ikke et utbyggingsselskap og trer ikke inn i utbyggernes selvstendige dialog med kommunen, men ivaretar en bredere dialog enn de enkelte eierne hver for seg kan gjøre.

Denne måten å organisere eiere og næringsdrivende på forutsetter at noen kan ta ansvaret for å bygge ut eksterne infrastrukturtiltak når områdene gjennomløper en trinnvis utvikling. Kommunene, som i Stavanger og Trondheim, kan ta en slik aktiv rolle i gjennomføringen, større utviklingsaktører kan gå inn eller eierorganiseringen kan utvikles videre mot et utbyggingsselskap.

4.2.2 Eiernes rolle i gjennomføringen

Byomforming kan ha høy risiko og setter store krav til utbyggernes evne til gjennomføring. Undersøkelser⁵ viser at byomforming i stor grad gjennomføres av de store utbyggingsselskapene. Grunneiernes rolle i forhold til mulig gjennomføring må ta utgangspunkt i hva som kan gjøre investorer interessert i utviklingen av området, enten dette er eksterne investorer eller eierne selv.

I pilotområdene vil eiernes rolle i gjennomføringen variere, og det er ikke gjort egne studier om dette. Erfaringer fra andre byomformingsområder som har deltatt i nettverket, blant annet fra Nybyen i Kristiansand⁶, viser at det i omformingsområder med sammensatte eierforhold er viktig å få fram et klart skille mellom eieren som potensiell selger og eieren som potensiell utbygger. Ved å belyse den enkelte eiers handlingsrom har de fleste eierne i Nybyen etter hvert erkjent at framtidig utbygging må forestås av andre aktører enn dagens eiere. Dialogen med potensielle investorer viste entydig at samlet salg av fast eiendom der investor har hånd om hele kvartalet, var avgjørende for å gjøre området attraktivt for investeringer.

4.2.3 Forholdet til pågående næringsvirksomhet

I mange av byomformingsområdene som for eksempel mellomlandet Lade-Leangen i Trondheim eller i sjøfrontene er det ofte en kombinasjon av "ledige" arealer og eksisterende næringsvirksomhet. Virksomhetene kan omfatte:

- store lageranlegg for olje, verksteder og havnerelatert virksomhet,
- store lagerbedrifter, bilforretninger og lignende typisk for byenes "mellomland" dvs områder mellom den sentrale bykjernen og omlandet,
- kontorer, forretninger og service.



Fra Stakkevollveien Sjøfront Tromsø

Næringsdrivende i byomformingsområdene kan være eier av grunn og bygninger eller leietakere med kort-siktige eller langsiktige leiekontrakter. Næringslivets motivasjon for endring gjennom omforming vil derfor variere. Næringsdrivende som også eier grunn vil kunne ha større motivasjon for endring enn næringsdrivende som leier i områdene. Det kan også være lagt ned betydelige investeringer i bygninger og anlegg som gjør at endring eller flytting ikke er økonomisk realistisk. Situasjonen kan derved være at bedrifter i omformingsområder bruker eiendom til egen virksomhet og ikke ønsker endring eller utvikling i overskuelig framtid.

Erfaringene fra pilotområdene viser at omformingsprosesser, og spesielt offentlig initierte omformingsprosesser gjennom oversiktsplanlegging, kan skape betydelig usikkerhet for eksisterende bedrifter. Involvering av bedriftene som berøres, og ikke bare grunneiere, er viktig i disse plan- og utviklingsprosessene. Erfaringene viser også at dersom det er ønskelig med god progresjon i omformingsprosessene, må det kunne tilbys erstatningstomter til bedrifter og næringsvirksomhet som ønsker å flytte ut. Særlig gjelder det arealkrevende virksomhet der regionale lokaliseringsløsninger kan være en problemstilling.

⁵ *Storbyenes boligmarked – drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg*, Rolf Barlindhaug og Berit Nordahl 2005.

⁶ *Utvikling av Nybyen i Kristiansand, Fra plan til gjennomføring*, Kristiansand eiendom/PTL 2005. Prosjekt støttet av Husbanken.

4.3 Statens rolle og samspill med byene

Staten spiller en viktig rolle i gjennomføringen av byomforming som tiltakshaver ved utbygging av jernbane, veg og havn, lokalisering av statlige bygg, og som leietaker. Staten kan også være grunneier i byomformingsområdene.

I St.meld.nr. 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder og "Storbymeldinga" St meld nr. 31 (2002-2003) "Storbymeldinga" legges det føringer om at statlig virksomhet skal bygge opp under lokale planer og strategier for by- og tettstedsutviklingen, når planene er i samsvar med nasjonal politikk. Storbymeldingen peker blant annet på at gjennomføring av byutviklingsprosjekter i storbyregionene ofte kan stoppe opp på grunn av konflikter mellom staten som grunneier og sektoransvarlig, og kommunen som planmyndighet.

Staten har en sammensatt organisering med underliggende etater innenfor sektorområder, og statsforetak som har strategier og sektormål innenfor egne resultat- og ytelsesområder. I tillegg er statlig virksomhet underlagt retningslinjer og regelverk som har betydning for mulighetene til å vektlegge byutvikling. Eksempler på denne type regelverk er anskaffelsesreglementet, det statlige innkjøpsreglementet, retningslinjer for Statens hus, avhendingsinstruksen, retningslinjer for statlig lokalisering mv.

Pilotområdet Landmanstorget-Kverndalen i Skien var et mulig lokaliseringalternativ for nytt politihus i Grenland. Statsbygg gjennomførte på vegne av Justisdepartementet/politiet en konkurranse om nytt politihus i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser. I konkurransen ble det ikke tatt med noen kriterier som går direkte på byutviklingshensyn, selv om det ikke er noe til hinder for dette.

I utviklingen av pilotområdet og knutepunktet Torvbyen-Grønli i Fredrikstad har Jernbaneverket og Statens Vegevesen hatt et aktivt samarbeid med Fredrikstad kommune og private eiere og utviklere. Her har partene sammen kommet fram til en ny felles visjon for området som åpner for utvikling av et nytt knutepunkt og byutviklingsområde.

Erfaringene fra pilotområdene viser at:

- statlige virksomheter må være kjent med å følge opp de nasjonale føringer om å bygge opp under miljøvennlig byutvikling,
- det er behov for å utvikle bedre praktiske grep for samarbeid mellom kommunene og ulike statlige aktører,
- nasjonale føringer om å bygge opp under miljøvennlig byutvikling må implementeres i statlige lokaliseringsbeslutninger,
- statlige organer med vilje til å vurdere nye løsninger, kan legge grunnlag for nye visjoner og omformingsløsninger som sikrer viktige byutviklingshensyn.

Statens ansvar for å støtte opp under miljøvennlig byutvikling ved statlig lokalisering er nå innarbeidet i Regjeringens årlige bestilling til Fylkesmennene.

Fylkesmennene må påse at utvikling og planlegging i by- og tettstedsområder gir grunnlag for langsiktig ressursforvaltning, verdiskaping og et godt fysisk miljø. Fylkesmannen må gjennom sitt samordningsansvar for statlig virksomhet i fylket og sin behandling av saker etter plan- og bygningsloven, påse at prinsipper for miljøvennlig byutvikling, jf St.meld.nr 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder og St. meld. nr 31 (2002-2003) Storbymeldingen blir fulgt også når det gjelder lokalisering av statlig virksomhet i byområdene.

Utdrag fra Tildelingsbrev til Fylkesmennene 2006, Kap 1510.

Statsbygg og Miljøverndepartementet samarbeider om en formidlingsstrategi for statlige aktører i god by- og stedsutvikling. Som et ledd i strategien, har de gått sammen om å utarbeide en eksempelsamling om "God stedsutvikling gjennom statlig lokalisering, utbygging og eiendomsforvaltning". Hensikten med samlingen er å bidra til bevisstgjøring om god by- og stedsutvikling og til utvikling av bedre praksis når det gjelder prosesser og beslutninger om lokalisering og forvaltning av statlig virksomhet i byområdene. I prosjektet skal den nasjonale politikken formidles gjennom tekst og konkrete eksempler på mål og "best practice" og gi anbefalinger først og fremst til statlige aktører, men også til kommunale og regionale planleggere og beslutningstakere. Oppdraget skal gjennomføres i perioden mai 2007 – juli 2008.

4.4 Felles forankret visjon

Byomforming berører mange interesser og hensyn, og skaper behov for å klarlegge muligheter og samordne aktørene om en felles forståelse for framtidige utviklingsmuligheter – en felles forankret visjon. Erfaringene fra pilotområdene viser at kommunen har en viktig rolle som tilrettelegger for samarbeid om å utvikle og forankre visjoner for omforming av konkrete områder i byene dvs;

- klarlegge visjon og retning for utvikling,
- utvikle felles forståelse for visjonen hos private og offentlige aktører som grunnlag for videre plan- og gjennomføringsprosesser.

Utvikling av felles visjon for byomformingsområdene krever et tett og nært samarbeid mellom kommunen, private eiere, bedrifter og berørte offentlige myndigheter. Enighet om visjon må ha føringer på ulike typer beslutninger enten dette gjelder ny arealbruk, infrastrukturbygging eller eiernes disposisjoner for å unngå feiletableringer innenfor gjeldende arealbruk og bygningsmasse. Det kan være lang veg fra visjon til gjennomføring av omformingsløsninger.

Pilotområde	Innhold visjon og arbeid med felles forståelsesramme	Tilknytning til formelle prosesser etter PBL	Begrunnelse for valg av tilknytningsform til formelle planprosesser
Urban Sjøfront, Stavanger	Framtidsbilde og disposisjonsplan for hele Urban Sjøfront med overordnet studie over fortetting, strategier for infrastruktur, etablering av hovedtrekk for offentlige uterom, samt programmering.	Ingen	Bevisst valg for å gi bredere og friere spillerom i prosessen. Materialet utformet og distribuert med tanke på markedsføring.
Stakkevollvegen Sjøfront, Tromsø	Interesseanalyse og utvikling av visjon for Stakkevollvegen i samarbeid mellom eiere, næringsdrivende og kommunen	Delvis	Situasjonsbestemt – kommune- delplan for Stakkevollvegen ikke sluttbehandlet. Visjonen inngår som underlag for arbeide med revidert kommunedelplan
Lade-Leangen, Trondheim	Framtidsbilde/ideprosjekt Leangen	Integrert i arbeide med kommune- delplan	Bevisst valg. Kommunedelplan utløst av utbyggingspress og oppfølging av vedtatte strategier i kommuneplanen for Trondheim om å "bygge byen innover".

Eksempler på ulik tilknytning mellom visjonsarbeid og planprosesser etter plan- og bygningsloven

Visjonsprosessene er i pilotområdene både gjennomført uavhengig og som en integrert del av formelle planprosesser etter plan- og bygningsloven. Tilnærmingen i byene er både situasjonsbestemt og en følge av bevisste valg.

Samarbeid om visjon for utvikling mellom offentlige og private aktører legger sterke føringer for senere plan-

Stakkevollvegen skal utvikle/omformes til å være en attraktiv bydel for eksisterende og ny næringsvirksomhet, boliger og offentlig servicevirksomhet ("Tromsø Sjøfront").

Området skal fremstå med en profil som under bygger at det knytter sammen bysentrum og Campus Breivika (universitetet, sykehuset, forskningsparken med mer).

Området skal spesielt gjøres attraktivt for ny næringsvirksomhet som ønskes etablert i Tromsø og som passer inn i et sentrumsnært område, gjerne med et nasjonalt/ internasjonalt tilsnitt.

Verbal del av visjonen for Stakkevollvegen Sjøfront i Tromsø.



Illustrasjon av visjonen for Urban Sjøfront i Stavanger

legging av områdene. Visjonene vil være utviklet i tette og nære prosesser mellom offentlige og private parter. I mange byomformingsområder vil samarbeidet gå uavhengig av plan- og bygningsloven, og reiser derved viktige problemstillinger i forhold til medvirkning og informasjon til befolkning og interessegrupper. Behovet for tette og nære offentlig-private visjonsprosesser aktualiserer behovet for nye informasjons- og medvirkningsarenaer i byutviklingen.

I pilotområdene er det brukt ulike metoder og verktøy i utvikling av felles visjon og forståelsesramme for utvikling. Valg av arbeidsform er bestemt av situasjon, modenhet for omforming, ressurstilgang og initiativ fra offentlige og private nøkkelpersoner.

4.5 Løpende debatt om byutvikling som ny informasjons- og medvirkningsarena

Byomforming reiser viktige spørsmål om byutvikling generelt, og skaper behov for informasjon og medvirkning ut over den lovpålagte medvirkningen etter plan- og bygningsloven. Det må åpnes for at befolkning, interessegrupper, offentlige myndigheter og næringslivet kan møtes for dialog og informasjonsutveksling, og få informasjon om hvilke offentlige planoppgaver som er aktuelle og har prioritet i kommunen.

Erfaringene fra nettverket viser at det er viktig å profesjonalisere den offentlige diskusjonen om byutvikling.

I nettverket er det eksempler på ulike former for informasjons- og medvirkningsarenaer. De årlige byutviklingskonferansene i Bergen, Futurena i Fredrikstad og byutviklingens år i Tromsø er noen eksempler på denne type arenaer. Formålet er å etablere møtesteder der det kan skapes interesse for



byutvikling, og sette aktuelle byutviklingsspørsmål på dagsorden – uten at dette knyttes til detaljer i konkrete plansaker.

I Bergen er det etablert nye informasjons og medvirkningsformer for å tydeliggjøre et nytt fokus på overordnet planlegging. Disse nye medvirkningsformene skal dekke flere formål; vekke interesse for byutvikling generelt, informere om offentlige planoppgaver som er aktuelle og har prioritet, etablere nye arenaer for offentlig-privat samhandling og diskusjon og søke å samordne private interesser mot ønsket utvikling for byen. Bergen har fått mange og gode reaksjoner fra næringslivet og ulike interessegrupper for jevnlig å invitere til bred informasjon og debatt om viktige plan- og byutviklingsspørsmål.



Erfaringene fra nettverket viser at løpende informasjon og debatt om byutvikling og aktuelle planspørsmål kan gjøres til viktige medvirknings- og utviklingsarenaer. Debattene kan også bidra til større politisk og folkelig engasjement om byutvikling generelt, og styrke grunnlaget for tillitsfullt samarbeid mellom offentlige og private aktører i byomformingsprosessene.



4.6 Initiativ og tiltak for å skape innhold og kvalitet

Utvikling av byomformingsområdene kan kreve en bredere satsing enn hva som er mulig gjennom fastsettning av rammer for arealbruk og utvikling av utbyggingsløsninger. For å skape innhold og kvalitet i områder som trenger fornyelse og nytt omdømme, viser erfaringene fra pilotområdene at det må satses bredt i forhold til fysisk utvikling, levekår, aktiviteter og tilbud.

Samarbeid om konkrete nøkkelprosjekter kan ha stor betydning for utviklingen i byomformingsområdene og fremme deltagelse fra innbyggere, ulike kommunale sektorer og næringslivet. Eksempler på denne type nøkkelprosjekter er Folkeparken, Parklaboratoriet og Tou Scene i Urban Sjøfront i Stavanger, og satsingen på årlig informasjon og lokale markeringer av prosjekter og resultater i Puddefjorden-Damsgårdssundet i Bergen. Et viktig prosjekt for byutviklingen i Fredrikstad og de store omformingsarealene på gamle Fredrikstad Mekaniske Verksted (FMV), er Fredrikstads nye fotballstadion (åpnet april 2007), som er presist plassert mellom de to verneverdige hallene på FMV. Nøkkelprosjektene kan foruten konkrete resultater også bidra til økt forståelse for selve omformingsprosessene. Dette kan blant annet skje gjennom

økt forståelse for betydningen av midlertidig bruk av eksisterende bygningsmasse, for eksempel til ulike idretts- og kulturaktiviteter, framfor å la bygningene stå ubrukt eller rives.

4.7 Robuste planrammer med fleksibilitet

Byomforming i et skiftende marked stiller store krav til fleksibilitet og et robust overordnet kommunalt rammeverk. Manglende eller uklare kommunale rammer kan gi rom for spekulasjon, usikkerhet og redusert forutsigbarhet, mens stive/rigide rammer kan hindre gjennomføring. I områdeplaner for byomforming, enten det brukes reguleringsplan eller kommuneplan, er det behov for en bevisst holdning til fysiske strukturer. Disse bør fastlegges stramt i rettslig bindende planer for å sikre kvalitet og utforming, men samtidig ha fleksibilitet for tilpasning til konkrete utbyggingsprosjekt og markedsforutsetninger. Kollektivtransport og knutepunkt, veisystem, grønnstruktur, bygningsvern, mv er viktige element som må fastlegges i områdeplaner, mens fordeling av bymessig bebyggelse (bolig, kontor mv), boligtyper og i noen situasjoner også byggehøyder må kunne tilpasses på prosjektnivå.



Eksempel på regulering med funksjonsblanding bolig-næring fra Urban Sjøfront Stavanger

Forholdet bolig/næring må håndteres innenfor et robust rammeverk som åpner for fleksibilitet. Grønnstruktur er på den andre siden kritisk for kvaliteten og ofte tidligere bygget ned uten hensyn til stedegne verdier, og må fastlegges stramt i plan. I flere av pilotområdene er det brukt rettslig bindende planer med funksjonsblanding og glideskala for utnytting avhengig av om det bygges bolig eller næring.

Fleksibilitet i rettslig bindende planer kan reise flere dilemmaer, blant annet i forhold til misbruk av romlige rammer og utvikling av en ensidig boligtypefordeling.

4.8 Avtaler og forutsigbar gjennomføring

Forutsigbar gjennomføring av byomforming krever avtaler mellom parter med gjennomføringsansvar. Avtalene må inngås på riktige tidspunkt i prosessene og være samordnet i forhold til de formelle planprosessene etter plan- og bygningsloven. Bruken av avtaler henger nært sammen med hvilken rolle kommunen velger å ta i gjennomføringen, eierorganiseringen i områdene, og hvilke offentlige og private parter som blir involvert.

I pilotområdene er det benyttet to ulike avtaleformer - samarbeidsavtale og utbyggingsavtale etter § 64 i plan- og bygningsloven. Samarbeidsavtale er en avtaletype som kommer tidlig i utviklingsprosessene og legger premisser og fordeler ansvar og oppgaver i de videre plan- og utredningsprosessene. Utbyggingsavtalene gjelder gjennomføring av vedtatt kommunal arealplan (reguleringsplan) og er et viktig virkemiddel for gjennomføring av byomforming. I begge avtaleformene er kommunen og private grunneiere/utbyggere avtaleparter.

4.8.1 Samarbeidsavtale

Samarbeidsavtale er brukt i pilotområdet Landmannstorget- Kverndalen i Skien. Avtaleformen er karakterisert ved at kommunen som stor grunneier i området inngikk avtale med vinner av en innbudt prosjektkonkurranse om videre utvikling av området. Avtalen definerer oppgaver og ansvar mht grunneierkontakt og avtaleinngåelse med grunneiere, sikre kjøpere og leietakere til området, og utarbeidelse av planer.

Strukturer som fastlegges stramt som rammer i områdeplan	Utforming som tilpasses i tilknytning til konkrete utbyggingsprosjekt
- Transportsystem, kollektivtransport, vegløsninger, parkeringsprinsipper, gang- og sykkelvegssystem - Senterdannelser/knutepunkt, - Grønnstruktur, parksystemer, sjøpromenader, felles byrom - Verneverdig bebyggelse mv.	- Fordeling av bymessig bebyggelse (boliger, kontor mv), - Boligtypefordeling - Endelig fastsetting av utnyttingsgrad tilpasset hvilke funksjoner som etableres (basert på glideskala for eksempel mellom bolig og næring i rettslig bindende områderegulering) - Byggehøyder (tilpasses arkitektur og funksjon) dersom spesielle hensyn ikke tilsier noe annet

Eksempel på strukturer som bør fastsettes stramt i områdeplan og utforming som må tilpasses i konkrete utbyggingsprosjekt

I avtalen signaliserer kommunen eventuell bruk av ekspropriasjon for å gjennomføre vedtatt reguleringsplan for området. I avtalen forplikter også kommunen seg til å bruke kommunens inntekter av ved salg av kommunale eiendommer til infrastruktur i området.

Avtalen er framforhandlet av et forhandlingsutvalg oppnevnt av formannskapet med politisk og administrativ deltagelse.

Samarbeidsavtalen er evaluert gjennom nettverksarbeidet⁷. Evalueringen konkluderer med at avtaleformen er konkret uten å binde kommunen som forvaltningsmyndighet. Avtalen er vurdert til ikke å komme inn under bestemmelsene om utbyggingsavtaler i §64 i plan- og bygningsloven. Det konkluderes også med at avtaleformen er relevant å benytte i kompliserte utviklingsprosjekter der kommunen er en større grunneier, og der kommunal eiendom kan utgjøre et viktig virkemiddel, eller der investor/utvikler allerede besitter utbyggingsretten. Det legges også vekt på at samarbeidsavtalen reduserer usikkerhet mht innhold i utbyggingsavtale som kommer på et senere tidspunkt.

4.8.2 Bruk av utbyggingsavtale ved områdeutvikling

Utbyggingsavtaler etter §64 i plan- og bygningsloven er et viktig virkemiddel for gjennomføring av byomforming. Det legges vekt på at vellykket bruk av utbyggingsavtaler krever at kommunen tar en aktiv rolle i gjennomføringen, og er hensiktsmessig politisk og administrativt organisert i forhold til avtaleforhandlinger. De nye bestemmelsene om utbyggingsavtaler trådte i kraft under pilotarbeidet.

Erfaringer fra kommuner som har brukt utbyggingsavtaler over tid viser betydningen av at kommunen etablerer en hensiktsmessig politisk og administrativ organisering for å forhandle utbyggingsavtaler. De nye lovbestemmelsene vil forsterke dette behovet. Organiseringen må sees i sammenheng med den tilretteleggingsrolle kommunen velger i utbyggingspolitikken. Organisatoriske problemer i kommunen kan føre til større usikkerhet og økte kostnader for private utbyggere. Et viktig prinsipp er at ansvaret for å forhandle utbyggingsavtaler blir klart plassert i kommunens organisasjon. Klar ansvars plassering vil også bidra til effektiv kompetanseoppbygging i kommunen.

Kilde: Veileder utbyggingsavtaler, Kommunal- og regionaldepartementet, mai 2006

I nettverket er det særlig satt fokus på de metodiske grepene Stavanger kommune har utviklet for områdeutvikling og avtaleforhandlinger ved utvikling av Urban Sjøfront – med kompleks eierstruktur og gradvis omforming over lang tid. Metodene er dokumentert i rapporten om kommunens rolle og virkemiddelbruk i transformasjonsområdene i Stavanger.

Det viktigste grunnlaget og virkemiddel for områdeutvikling og avtaleforhandlingene med grunneiere og eller utbyggere i Urban Sjøfront er:

- Reguleringsplan med detaljert rekkefølgematrise
- Foreløpig beregning og oversikt over kostnader ved erverv av grunn, riving av bygninger, opprydning i grunn og planlegging og opparbeidelse av eksterne anlegg til veg, vann og avløp og friområder.
- Modell for fordeling av kostnadene med etablering av eksterne anlegg på det enkelte prosjekt, tiltak eller delområde. Etter drøfting av flere modeller valgte partene en modell der kostnadene fordeles pr m² brutto tomteareal eller byggeareal.
- En praktisk og gjennomførbar plan for eventuell etappevis utbygging av de eksterne infrastruktur-anlegg som vurderes i tilknytning til det enkelte prosjekt.
- Avklaring av hvem som skal være tiltakshaver av eksterne infrastrukturtiltak.

Rekkefølgematrise er et nytt og viktig metodisk grep for å sikre finansiering av felles infrastruktur og grønnstrukturer i større planområder med mange eiere. Matrisen gir oversikt over hvilke tiltak som må være opparbeidet eller sikret opparbeidet gjennom utbyggingsavtale med kommunen før rammetillatelse gis innenfor det enkelte byggeområde. Matrisen kobler tiltak til byggeområde og derigjennom til den enkelte grunneier, og sikrer for eksempel at flere grunneiere bidrar i opparbeiding av felles grønnstrukturer og sjøpromenader.

Rekkefølgematrisen er vist på side 72

Stavanger kommunes erfaringsbakgrunn fra tidligere utbygginger og utbyggingsavtaler var en medvirkende årsak til at rekkefølgematrisen ble tatt i bruk som verktøy. Rekkefølgematrisen har vist seg å være et praktisk, hensiktsmessig og forutsigbart virkemiddel og arbeidsverktøy for alle parter og i stor grad svart til forventningene. Oppfølgingen krever bevissthet om roller, tett samarbeid mellom plan, byggesak og utbyggingsavdelingen som har ansvaret for å forhandle utbyggingsavtaler.

⁷ Evaluering av samarbeidsavtale PTL (2006)

Bygeområde:	B5	Allmennting	BK1	BK2	BK3	BK4	BK5	BK6	BK7	BK8	BK9	BK10	BK11	BK12	BK13	BK14	BK15	BK16	BK17	BK18	BK19	BK20	BK21	BK22	BK23	BK24	LOK 1	LOK2 vest	LOK2 øst	LOK 3 vest	LOK 3 øst
Trafikkområde/ friområde:																															
Johannesgt og Kvitsøygt. langs BK12														X																	
Avaldsnesgt langs LOK1			X																								X				
Avaldsnesgt langs Torg, F2 og BK4			X																												
Lervigsveien langs BK1			X																												
Lervigsveien langs BK3			X		X																										
Lervigsveien langs BK7								X	X																						
Lervigsveien langs BK8 (inkludert torg/gågate-areal)										X																					
Rennesøygt mellom BK12 og BK13														X	X																
Rennesøygt langs LOK2										X																		X	X	X	
Rennesøygt langs B6										X																					
Kvitsøygt langs LOK2								X																			X	X	X		
Kvitsøygt langs BK6								X																							
Kvitsøygt. langs BK2 og BK3				X	X				X																						
Trafikkområde mellom F1 og F8 fram til BK9			X	X			X		X		X	X																			
Trafikkområde mellom BK9 og BK5							X				X																				
Trafikkområde mellom BK9 og BK10							X				X	X																			
Trafikkområde mellom BK10 og BK11							X				X	X	X																		
Trafikkområde mellom BK8 og BK11							X			X	X	X	X																		
Haugesundsgt langs LOK1																											X				
Haugesundsgt langs BK12														X														X			
Haugesundsgt langs BK13															X															X	
Haugesundsgt. langs F3.														X	X													X	X	X	
Haugesundsgt. langs B5	X																														
Ryfylkegt langs LOK1																											X				
Ryfylkegt langs LOK2																												X			
Ryfylkegt langs LOK 3																														X	
Ryfylkegt. langs F3													X	X	X	X	X	X										X	X	X	
Trafikkområde mellom BK16 og BK21																X	X	X	X	X	X	X	X	X							
Trafikkområde mellom BK16 og BK17																X	X	X	X	X											
Trafikkområde langs BK15																X	X		X	X											
Trafikkområde langs BK 14																X			X	X											
Trafikkområde langs BK18																			X	X											
Trafikkområde langs BK19																						X	X								
Trafikkområde mellom BK20 og BK22/F6																						X	X		X						
Trafikkområde mellom BK20 og BK21																						X	X	X	X						
Trafikkområde langs sydsiden av F6																			X	X	X	X	X	X	X	X	X				
Søilandsgt. langs BK23																										X	X				
F1 og F8				X	X		X		X		X	X																			
F2 og Torg(friområde)	X					X		X																			X				
F3														X	X													X	X	X	
F4										X			X			X	X	X													
F5	X																														
F6																			X	X	X	X	X	X	X						
F7																											X				
F9			X																												

Eksempel på rekkefølgematrise i reguleringsplan fra Urban Sjøfront. Matrisen knytter de enkelte utbyggingsområdene i planen til fellestiltak som vei, sjøpromenader og friområder.

VEDLEGG UTVALGTE UNDERLAGSDOKUMENTER

Dokumentene kan lastes ned i PDF-format fra nettadressen:

[www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging/By og tettsted/pilotprosjekter](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging/By+og+tettsted/pilotprosjekter)

Stavanger

- Omformingsområder – Bilag til kommuneplanens arealdel 2002-2017. Stavanger kommune, Kultur og byutvikling, Kommuneplanavdelingen. (2002)
- Kommunens rolle og virkemiddelbruk i omformingsområder i Stavanger. Stavanger kommune Rådmannen, Utbygging (2006)
- Et år i Parklaboratoriet (2004)
- Parklaboratoriet – Universell Utforming (2004)
- Parklaboratoriet i 2005 – og vegen videre (2005)
- URBAN SJØFRONT – Erfaringer og strategisk utvikling ang. oppgaver og organisering (2005)
- URBAN SJØFRONT – Beskrivelse av prosess, organisering og samarbeid (2005)
- URBAN SJØFRONT – Næringsutvikling (2006)
- URBAN SJØFRONT – Demografi og boligsosial forhold (2006)

Bergen

- Framtidsbilder Sandviken, Nøstet, Puddefjorden. Bergen kommune Byutvikling. (2003)
- KDP- Puddefjorden-damsgårdssundet, Statusrapport 2004. Bergen kommune, Byutvikling. (2004)
- Høyhusmeldingen. Bergen kommune, Byutvikling (2006)
- "Prinsipper for fortetting" Bergen kommune, Byutvikling (2006)
- Pilotprosjektet "Ny energi rundt Damsgårdssundet". Bergen kommune, Byutvikling, Husbanken, BOB, BKK, Høyteknologisenteret. (2006)

Skien

- Føringer for prosjektkonkurranse Landmannstorget-Kverndalen. Skien Kommune (2001)
- Prosjektkonkurranse landmannstorget Kverndalen. Juryens vurdering og kjennelse (2002)
- Vinnerutkastet Absolutt Skien (2002)
- Samarbeidsavtale mellom Skien kommune og Prosjektfinans (2002)
- Planprogram. Skien kommune. (2003)
- Reguleringsplan Landmannstorget – Kverndalen (2005)
- Evaluering av Samarbeidsavtale, PTL (2006)

Trondheim

- Konseptstudier for byomforming på Tempe: 5Xtempe, Trondheim kommune (2004)
- Trafikale konsekvenser ved byomforming, AsplanViak (2003)
- Handelsmessige konsekvenser og parkering ved byomforming, AsplanViak og Avant management (2004)
- Uterom i Trondheim, erfaringsrapport, Trondheim kommune (2004)
- Fra mellomland til levende by, eksempelsamling, Trondheim kommune (2003)
- Normer for uteareal og parkering, en sammenlignende undersøkelse av regelverk og praksis i 7 norske byer, Trondheim kommune (2005)
- Parkeringspolitikk, evaluering av 4 områder i Trondheim, Rambøll (2006)
- Verdivurdering og analyse kommunedelplan Tempe, Nylander eiendomsmegling (2005)
- Leangen ideprosjekt, framtidsbilde. Per Knudsen arkitek, Trondheim kommune (2004)

Tromsø

- Arkitekturanalyse av områdene langs Stakkevollvegen. Blå strek (1994)
- "Stakkevollvegen 25 år før". Plan y (2004)
- Utviklingsprosess for visjon nedsiden av Stakkevollvegen – et samarbeid mellom Interesseforeningen Stakkevollvegen Sjøfront og Tromsø kommune. Tromsø kommune (2006)
- Strateginotat for nedsiden av Stakkevollvegen, Arbeidsfellesskapet Acona Technopole, Arne Rydningen og Borealis Arkitekter (2006)

Utgiver: Miljøverndepartementet, 2007
Rapporten publiseres på: <http://www.planlegging.no>

Flere eksemplarer kan bestilles fra:
Statens forurensningstilsyn (SFT)
Telefon 22 57 34 00
Faks 22 67 67 06
E-post: bestilling@sft.no

Rapporten er utarbeidet av:
Erik Plathe, Asplan Viak AS
Lay-out: twm reklamebyrå.
Trykkeri: Grefslie Trykkeri
Opplag: 2000
T-1462 ISBN 978-82-457-0410-5

Rapporter fra pilotarbeidet for miljøvennlig byutvikling

Hovedrapport:

- **Pilotarbeid for miljøvennlige byer** T-1461

Temarapporter:

- **Byomforming** T-1462
- **Utvikling og drift av sentrum** T-1463
- **Miljøvennlige arbeidsreiser** T-1464
- **Byutviklingen i Drammen** T-1465
- **Byutvikling og miljøsone i Groruddalen** T-1466