

Fra plan til realisering

Byvekst gjennom fortetting

April 2019



BERGEN
KOMMUNE

NIBR OsloMet

Innholdsfortegnelse:

Forord	4
Sammendrag.....	6
Kapittel 1. Kompakt by: fra visjon til plan – og til gjennomføring?.....	15
Kapittel 2: Styring i en markedsbasert byutvikling.....	17
2.1 Kjennetegn ved knutepunktsfortetting og transformasjon.....	17
2.2 Styringsprinsipper for fortetting og transformasjon.....	22
Kapittel 3: Bergens byveksthistorie – hovedtrekk.....	26
3.1 Bergen bys utvikling fra 1970 til 1990.....	26
3.2 Mot et paradigme skifte.....	27
3.3 Omlegging fra byspredning til fortetting.....	29
3.4 Vekstprognoser og fortettingsstrategiene.....	31
3.5 Byvekstavtalen.....	32
Kapittel 4 Design og metode.....	33
Kapittel 5: Byfornyelse og områdeløft.....	34
5.1 Den planmessig bolig- og miljøfornyelsen.....	34
5.2 Områdeløft – Damsgårdssundet.....	39
5.3 Problemforståelse –intervensjoner - virkemidler.....	43
5.4 Delprosjekt Straume.....	48
Kapittel 6. Gjennomføring av dagens fortettingsstrategi - utfordringer og løsninger.....	52
6.1 To modeller for utbygger-finansiering.....	54
6.2 Områdeplanen og asynkron utbyggingsbeslutninger.....	57
6.3 Arealverdier, ekspropriasjon og tomtekjøp.....	58
8.4 Permanent midlertidighet.....	59
8.5 Oppsummering – praksis og regelverk.....	60
Kapittel 7: Morgendagens utfordringer, og dypdykkene og tidligere modeller.....	63
7.1 Effektivitet i ett selskap – relevans og alternativer.....	63
7.2 Betydningen av grundig forankring.....	64
7.3 Lokale utfordringer – lokal koordinering savnes.....	65
7.4 Kritisk masse - sterkere prioritering av fortettingsområdene.....	65
Kapittel 8: Anbefaling til kommunen.....	67
Kapittel 9: Anbefalinger til staten.....	70
9.1 Bedre koordinerte departement.....	70
9.2 Boligpolitikken inn i byvekstavtalene.....	71
9.3. Knutepunktsfortetting som arealformål i Plan- og bygningsloven.....	72
9.4 Styrke kommunens evne til å forskuttere.....	72
Litteratur.....	74

Forord

Staten, Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune er omforente om en visjon for bærekraftig byutvikling. Visjonen er nedfelt i Statlige planretningslinje for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging av 26.09.2014, hvor det står at: «*Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. I by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkt bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon. – Potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk.*»

Visjonen er godt forankret: Helt siden Kommuneplanen (KPA) 1996 har Bergen kommune spisset en bærekraft profil. KPA 2000 la til grunn at 70 % av byveksten skulle skje innenfor en indre kollektiv-by med Bybanen og senterdannelser rundt denne som hovedstruktur. Et Strategisk temakart Bergen-2030 og forslag til KPA 2018 forsterker denne tendensen. Byspredning skal erstattes med 7 kompakte byutviklingsområder og 7 næringsområder til arealkrevende industri og lager. Flere store perifere utbyggingsområder er foreslått tatt ut av kommuneplanen. Denne endringen er så radikal at den kan betegnes som et paradigme skifte. Enigheten mellom stat, fylkeskommune og kommune er nedfelt i en byvekstavtale for perioden er 2017-2023. Avtalens totale ramme er betydelig og er på 11 milliarder, hvor av det statlige tilskuddet er på 6 230 mill. Brorparten av midlene går til samferdselstiltak, og avtalen legger til grunn at bygging av bybanen skal gå kontinuerlig.

Avtalen legger et betydelig press på Bergen kommune: som planmyndighet har de ansvar for å ferdigstille relevante strategiske planer i tide. I tillegg skal kommunen dra nytte av effekten av et nytt transportmønster gjennom å initiere og gjennomføre fortettingsplaner rundt bybanestoppene og håndtere private initiativ innenfor en rekke transformasjonsområder og andre fortettingssoner. Bolig- og levekårsaspektet er ikke tema i gjeldende byvekstavtale.

Med dette som bakgrunn har Bergen kommune etablert prosjektet *Fra plan til realisering*. Hensikten med prosjektet er å vurdere om dages rammebetingelser er optimale for å håndtere fortetting og transformasjon som fra nå av ikke en av mange utbyggingstyper, det er *den eneste*. Denne rapporten beskriver og analyserer dagens utfordringer. Det skues også bakover i tid: rapporten analyserer samspillet mellom samfunns mål, planstrategier og virkemiddelbruk slik det var i byfornyelsen på 1980-tallet, i områdeløft-perioden på 2000 tallet og i dag.

Erfaringer og empiriske data er hentet inn via fire delprosjekt. Alle delprosjektene analyserer forhold mellom samfunns mål / prosjektmål, valg av strategier for planlegging, gjennomføring og resultat. Alle delprosjektene ser på juridiske, økonomiske og organisatoriske virkemidler. Det er utarbeidet egne rapporter for hvert delprosjekt. Hovedrapporten sammenfatter disse.

Prosjektet er finansiert av Kommunal- og fornyingsdepartementet ved storby-prosjektet og Bergen og Fjell kommuner. Et vilkår for støtte fra departementet var at resultatene burde være relevante for andre norske storbyer. Departementet imøteså også innhenting av erfaringer fra andre land med spesiell adresse til Danmark.

Delprosjekt I tar for seg den planmessige (klassiske) bolig- og miljøfornyelsen i byens sentrale deler mellom ca. 1980 – 2000 og er levert av Husbanken vest ved Olav Ohnstad. Delprosjekt II tar for seg prosjektet Indre deler av Damsgårdsundet. Her la en til rette for fornyelse av utdaterte sjønære industriområder og en boligsone med levekårsutfordringer. Delprosjektet ble ledet av Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering ved Trond Stigen og rapporten ble utarbeidet av Asplan Viak ved May Britt Hernes og Erik Plathe. Delprosjekt III tar for seg bygging av et nytt regionsenter på Straume i Fjell kommune. Delprosjektet er ledet av Eli Janette Fosso i Fjell kommune og delrapporten er utarbeidet av Asplan Viak ved May Britt Hernes og Erik Plathe. Delprosjekt IV tar for seg pågående fortettingsprosesser i Bergen kommune. To prosjekter er analysert: 1). Fortetting rundt trafikkknutepunktet Paradis 2). Transformasjon av området Mindemyren. Delprosjekt IV er ledet av Byrådsavdeling for

byutvikling, ved Geir Haveraaen, Bymiljøetaten og Petter Wiberg, Plan- og bygningsetaten. Rapportene for delprosjekt IV er utarbeidet av Asplan Viak ved May Britt Hernes og Erik Plathe (Mindemyren) og Berit Nordahl (Paradis). Hovedrapporten sammenfatter funnene i delrapportene og gir anbefalinger. Berit Nordahl (NIBR OsloMet) og Hans Jacob Roald (plan- og bygningsetaten) har utarbeidet hovedrapporten.

Prosjektets styringsgruppe er sammensatt fra Byrådsavdeling for byutvikling, Husbanken vest, Plan- og bygningsetaten, Bymiljøetaten, Byrådsavdeling for finans, innovasjon og digitalisering, Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering og planavdelingen i Fjell kommune.

Styringsgruppen har fulgt arbeidet. Rapportenes funn og konklusjoner står på egne bein og gir et godt kunnskapsgrunnlag. Det daglige arbeidet har vært ledet av en koordineringsgruppe med representanter fra de nevnte avdelinger.

Sammendrag

Dagens fortetting og knutepunktutvikling styres ikke bare gjennom planlegging. Den er i tillegg både markedsbasert og grunneierstyrt: Den er *markedsbasert* i betydning av at det som bygges er respons på en etterspørsel i markedet. Synker etterspørselen, for eksempel av bolig, synker boligbyggingen. Den er *grunneier-styrt* fordi eiendommene som skal utvikles er i privat eie. I byutviklings-sammenheng ligger det viktigste økonomiske virkemiddelet i eierskapet til grunnen og den latente verdiøkningen som høyer utnyttning og bedre kollektivtransport-tilbud medfører. Norske bykommuner er ingen store grunneiere og i knutepunktsfortettingen skjer så godt som alltid på private arealer og ut fra kommersielle vurderinger, slik at det er grunneier som velger om og når arealet konverteres til nytt formål. Lovverket gir ikke kommunen anledning til å kommandere grunneiere til å frigi tomter til utbygging, og det er uaktuelt for kommunen å ekspropriere byggegrunn i stor skala, både på grunn av sedvane og kommunens økonomi.

Fortetningspolitikken, og Byvekstavtalen som legger til rette for og forutsetter fortetting og knutepunktutvikling, er basert på en antakelse om at investering i kollektivtransport er et tilstrekkelig kraftig virkemiddel for å få grunneier til å konvertere sin eiendom til det formål som kommunen legger opp til i en ny reguleringsplan.

Fortetningspolitikken forutsetter samtidig at grunneiere er med på å bekoste oppgraderingen av infrastruktur i områdene. Kommunene kan ikke pålegge en utbygger å bidra til infrastruktur – men kommunen kan stille dette som en betingelse for å tillate utbyggingsprosjektet. Prinsippet er toveis: utbygger bidrar til infrastruktur som ledd i realiseringen av et utbyggingsprosjekt, men uteblir planinitiativene uteblir også inntekter til dekning av infrastruktur-investeringene. Realiseringen av byvekstavtalen har med andre ord som forutsetningen at 1) planer ferdigstilles i tide, 2) grunneiere ser seg tjent med at eiendommen utvikles i henhold til plan og forpliktelsene som ligger i planene samt 3) at utbyggerens bidrag til infrastruktur koordineres i tid og mellom aktører. Dialog og forhandlinger om utbyggingsøkonomien er en viktig del av den markedsbaserte planleggingen, vokst fram som en følge av at stram kommunal økonomi og god betalingsvillighet for sentralt beliggende arealer. Spleiselagene som følger av fortetting og transformasjon utfordres imidlertid gjennom kostnadsnivå, fordelingsprinsipper og effektivitetsproblematikk.

Dermed er betingelsene for byvekst og byfornyelse gjennom fortetting betydelig endret sett i forhold til fornyelse og områdeløftene for 20 -30 år siden.

Delprosjekter – gjennomført byfornyelse

For å belyse samspillet mellom samfunns mål, planstrategier og virkemiddelbruk i byutviklingen, har prosjektet «Fra plan til realisering» dykket ned i noen eksempler på byfornyelse som spenner over tid.

Den planmessige bolig- og miljøfornyelsen, også kalt byfornyelsen, var en forlengelse av etterkrigstidens bygging av velferdsstaten med mål om gode boliger, i et godt miljø, til overkommelige kostnader til alle. Etter at bolignøden i all hovedsak var historie, som følge av bygging av sunne boliger i det grønne, stod en igjen med et sentrum i forfall og med betydelige levekårsutfordringer. Målene var de samme, men utgangspunktet, en bygget by, var ny og krevende - så krevende at det var behov for nye og sterke virkemidler og å endre disse underveis. Byfornyelsen gikk over tre faser. I første fase hadde kommunen tilstrekkelige juridiske virkemidler, samt et organ for gjennomføring (Saneringsinstituttet.) Staten bidro ikke med nødvendige økonomiske virkemidler og forslag til løsninger manglet bred lokal forankring. I stedet for å legge saken død, innledet staten dialog med kommunene og lot kommunene i stor grad selv foreslå tiltak og påvirke tilbud om juridiske og økonomiske virkemidler. Siden bebyggelse og grunnen i all hovedsak var i privat eie, var det nødvendig med et meget bredt spekter av virkemidler. De viktigste juridiske virkemidlene var Lov om fornyelse av tettbygde strøk, Utbedringsprogram, Utbedringsavtaler, Lov om forkjøpsrett til leiegårder og Lov om eierseksjonering. Anvendelse av disse virkemidlene åpnet for gunstige lån og tilskudd fra Husbanken.

Dette brede spekteret av virkemidler åpnet for en variert og lokalt tilpasset fornyelse. Saneringsinstituttet ble erstattet med Institutt for byfornyning (IBB). Fornysen skjedde bydel for bydel. En justerte planstrategier og virkemiddelbruk som følge av erfaringer i tett dialog med departementet. Område for område ble fornyet på områdets og utfordringenes premisser. Prosessen var trinnvis fra bydelsvise disposisjonsplaner, via reguleringsplaner til fornyelse av parker, gater, kvartaler og enkeltbygg. Der utfordringene var store, som innenfor leiegårdsbebyggelsen, var virkemiddelbruken sterk ved bruk av *fornyelsesvedtak*. Vedtaket frøs situasjonen for å hindre spekulasjon, men forpliktet kommunen til å kjøp av eiendommer, om huseier ikke ville ta del i fornyelsen. I enklere områder, som i trehusmiljøene, holdt det med stimuli og tilbud ved utbedringsprogram.

Da fornyelsen var på sitt mest hektiske inntraff en finans- og boligkrise i 1987 med påfølgende kraftig renteoppgang. Mange av de en skulle hjelpe ble ufrivillige «gjeldsslaver». Byfornyelsen kom i miskreditt og stanset opp. Det offentlige hadde ikke etablert en forløpende evaluering som kunne dokumentere hvilke resultater / hvilke samfunns mål en hadde oppnådd. I 1993 stilte staten imidlertid på nytt midler til disposisjon i form av fleksible programtilskudd for at fornyelsen skulle fullføres.

I perioden 1981 og frem til 2003, da byfornyelsesordningen ble avviklet, hadde staten tilført kommunen betydelige midler via gunstige lån og tilskudd. Byfornyelsetilskuddene var spesielt synlige og gikk til et meget bredt spekter av miljøforberedende tiltak. Mye gikk til å heve kvalitetene i det offentlige rom fordi dette var en forutsetning for å få barnefamilier tilbake til sentrum. Staten dekket opp til 80% av kostnadene. Store deler av sentrum fikk et varig løft og sentrum ble på nytt attraktivt for beboere og investorer. Den planmessige bolig- og miljøfornyelsen viser at det er mulig å planlegge omfattende endringer i eksisterende bystrukturer, en struktur med i hovedsak private grunneiere.

En sentral lærdom fra byfornyelsen er betydningen av sammenfallende visjoner for stat og kommune og en bred politisk enighet, over lang tid. Dette ga fornyelsen kraft og gjorde det mulig for et selskap å gjennomføre fornyelsen på en effektiv måte. Kommunen har da også mottatt flere priser for dette arbeidet.



Områdeløft i Damsgårdsundet

Fornyselsen av indre deler av Damsgårdsundet handlet om to utfordringer håndtert i en og samme planprosess: Den ene utfordringen var å omdanne av utdaterte industriområder gjennom initiativ fra private tiltakshavere. Dette var nytt for kommunen. Den andre utfordringen var nært beslektet med den planmessige bolig- og miljøfornyselsen: å bedre levekårene i området Solheim nord. Store endringer i rammebetingelser gjorde imidlertid at både prosess og produkt ble annerledes enn for byfornyselsen.

Følgende rammebetingelser var endret:

- Lov om fornyelse av tettbygde strøk var opphevet og deler av loven ble innarbeidet i Plan- og bygningsloven, noe her og noe der.
- Planloven av 1985 introduserte juridisk bindende kommune- og kommunedelplaner.
- Private aktører ble aktive brukere av muligheten til å ta initiativ til å utarbeide reguleringsplaner frem mot første gangs behandling.
- Plan- og bygningsloven stilte i 2007 krav om at kommunen skulle fatte et forutsigbarhetsvedtak som forutsetning for å kunne inngå utbyggingsavtaler mellom kommunen og private tiltakshavere og innførte bestemmelser om hva kommunen kunne be utbyggere bidra med.
- De tidligere (betydelige og forutsigbare) låne- og tilskuddsordningene til byfornyselsen var borte, men Husbanken var fortsatt tilgjengelig med kompetansemidler og begrensede stimulerende tiltak.

En juridisk bindende kommunedelplan, KDP Puddefjorden-Damsgårdsundet, definerte visjonen som var å søke synergieffekter mellom transformasjonen langs Puddefjorden og bolig- og miljøfornyselsen i området Solheim nord. På et overordnet nivå skulle kvaliteten på bydelen heves ved å bedre tilgjengelighet mellom sjø og fjell, mot sentrum via ny gangbro over Puddefjorden, langs Løvestakken samt en promenade langs sjøfronten. Transformasjonsområdet mot Puddefjorden skulle tilføre bydelen nye arbeidsplasser, nye boliger, strandpromenaden og nye naboer. Øvre del skulle tilby en etablert boligmasse, Løvestakken lokalsenter, nye naboer og Løvestien.

Staten hadde ingen klare forventninger til indre Damsgårdsundet. Bærekraftig utvikling var den nye overordnede visjonen, men i denne visjonen av intet tema viktigere enn et annet og boligsaken, inklusive levekårsutfordringer, hadde mistet sin ledende posisjon. Staten la seg ikke opp i om kommunen transformerte til bolig, næring eller kombinasjoner av disse. En forventet at aktørene bak transformasjonen tok ansvar for egen økonomi, og bidro til et felles områdeløft. Når det gjaldt levekårsutfordringer måtte kommunen i stor grad stole på egne krefter.

Kombinasjonen av utålmodige private tiltakshavere og et krevende områdeløft la grunnlaget for en dynamisk planprosess. Arbeidene med kommunedelplanen, reguleringsplaner og de nye utbyggingsavtalene skjedde parallelt. Evalueringen viser at rekkefølgekrav i kommunedelplanen, med påfølgende utbyggingsavtaler, var en forutsetning for bydelssløftene Løvestien, broen og havnepromenaden.

For området Solheim nord var kommunedelplanen eneste juridiske styringsdokument. Her kom ingen fornyelsesvedtak eller reguleringsprosesser. Dette kan skyldes flere ting. Bygningsmassen var av nyere dato og en stor del av bygningsmassen var i kommunal eie. Etableringen av Løvestakken lokalsenter var en stor kommunal investering. Bergen kommune ved Bergen Bolig og Byfornyelse (BBB), arvtakeren etter (IBB), stod for fornyelsen av 430 kommunale boliger og bygging av Gyldenpris omsorgssenter. Husbanken deltok som partner, men det var kommunen som i all hovedsak definerte og gjennomførte samfunnsløftet i dette området. Tidligere hadde staten bidratt med opptil 80 % av tilskuddene til levekårsmotiverte tiltak. Nå var det, sterkt forenklet, kommunen som tok 80 %. Bergen kommune fikk negativt svar på søknad om statlig tilskudd i 2001 og kom først i 2012 inn under statens program for områdeløft, men da med relativt beskjedne midler. Fraværet av forutsigbare statlige økonomiske stimuli fristet ikke til prosesser for dyptgripende endringer

Bergen kommune rigget en form for områdemodell for finansiering av felles offentlig infrastruktur. Kommunen tok ansvar for å gjennomføre rekkefølgekravene i kommunedelplanen. Kommunen forutsatte en kostnadsdeling mellom kommune og private utbyggere med 50 % hver, at kommunen (med grunnlag i utbyggingsavtale) kunne forskuttere de privates andel, og selv tok den økonomiske risikoen ved tiltakene som skulle utføres. Den største satsingen av gangbroen (Småpudden) med plassdannelser. Sluttsummen ble nærmest det doble av de estimatene som var lagt til grunn, og kommunen dekket inn mer-kostnaden

Det spesielle ved fornyelsen av Indre Damsgårdsundet var etableringen av programmet *Ny energi rundt Damsgårdsundet*. Programmet skulle sikre at visjonene ble realisert gjennom tett samarbeid med de private aktørene, Husbanken, aktiv medvirkning og tilførsel av økonomiske midler. Ny energi fikk en topptung prosjektorganisering og stor og velvillig oppmerksomhet. Ny energi utformet en meget omfattende handlingsplan. I handlingsplanen gikk tiltak og aktiviteter om hverandre. Ny energi hadde en enestående evne til å sikre seg midler fra kommunale budsjetter. Fra 2011 til 2016 gikk ledelsen av Ny energi over til Byrådsavdeling for sosial, bolig og områdesatsing og med dette ble en lang tradisjon med planmessig og integrert bolig- og miljøfornyelse brutt. Møtene ble sjeldnere og de private aktørene har gitt uttrykk for at dette gikk på bekostning av byvisjonen.

Evalueringen gir Ny energi ståkarakter med overskriften *Det muligens kunst*. Alt i alt svarte prosessen til de målene en satte seg sett i forhold til tilgjengelige ressurser. Det vi ikke vil få vite er hvordan indre Damsgård generelt og Solheim nord spesielt *kunne ha blitt* med sterkere statlige insitament. Området skårer fortsatt lavt på levekårsundersøkelser og det har vist seg vanskelig å få nye barnefamilier inn i området, og få dem til å bli værende.

Utviklingen i nabokommunen – Straume i Fjell

Utviklingen av nye Straume i Fjell kommune er historien om en relativt liten kommune, med beskjeden administrativ kapasitet, som tok initiativ til å etablere et nytt riksveianlegg og tok ansvar for å bygge et nytt regionalt senter på Straume, et senter i Nye Øygarden kommune. Området har vært gjenstand for en betydelig vekst i næringsaktiviteter og befolkning. Det største hinderet for fortsatt vekst er dårlige kommunikasjoner mot øst, - mot Bergen. Nytt Sotrasamband (RV 555) har nå høy statlig prioritet. For Fjell kommune henger nytt Sotrasamband og nytt senterområde nøye sammen og har vært og er kommunens to viktigste planoppgaver. Nytt Sotrasamband og nye Straume sentrum viser i sine program til hverandre, men de er tidsmessig i utakt og har så langt manglet gjensidige organisatorisk og økonomisk forpliktende samhandling / avtaler. Det er foretatt evaluering av følgende plandokument:

- Kommunedelplan for Straume 2005 – 2018 (KDP Straume)
- Planprogram for Straume 2007 (PP Straume)
- Prinsippvedtak om utbyggingsavtaler for Straume sentrum 2008
- Områderegeringsplan for Straume sentrum 2010

De to prosjektene *Indre Damsgård* og *nye Straume* falt sammen i tid. KDP Damsgård etablerte rekkefølgebestemmelser som la grunnlag for viktige utbyggingsavtaler. KDP Straume opererte ikke med rekkefølgebestemmelser. Kommunen hadde ikke kapasitet til å etablere gode prosesser rundt utbyggingsavtaler og var derfor i stor grad prisgitt et tillitsfullt samarbeid med utbyggerne. Det spesielle med Damsgård var handlingsplanen Ny energi. Det spesielle med Straume var planprogrammet. Begge fikk stor administrativ og politisk oppmerksomhet.

Bruken av juridiske virkemidler gjennom plan- og bygningsloven skjedde ved en tradisjonell trinnavklaring, fra kommune(del)plan til reguleringsplan. Unntaket var planprogrammet for Straume. Programmet fungerte som en mellomstasjon mellom to juridisk bindende plannivå. KDP Straume er en konvensjonell sonedelingsplan. Riksvei 555 går tvers gjennom området og er en barriere mellom området nord for RV 555 med flere offentlige funksjoner som rådhus og helsetun og området sør for veien der det

nye senterområdet og handelsaktiviteten ligger. Denne bareieren var og er en stor utfordring. KDP Straume la den kommende sentrumskjernen til handelsområdet og ikke til rådhusområdet – og la med det utviklingens skjebne i hendene på næringsdrivende. Kommunen konsentrerte sine ressurser om realisering av kjernen i senteret og antall utbyggere *var redusert til en*. Kommunen og utbygger utarbeidet i fellesskap en omfattende områdereguleringsplan, med kvalitetskrav, rekkefølgekrav og en utbyggingsavtale. Kommunen tok del i 50 % av kostnadene til utvalgte offentlige gater og plasser og ansvar for veinettet. Utbygger tok ansvaret for resten. Delområdet som ble realisert først inneholdt en offentlig plass av høy kvalitet med tilliggende allmenntilgjengelige funksjoner. Utbygger hadde kapasitet til å realisere et større underjordisk parkeringsanlegg, noe som gjorde det mulig å frigjøre gategrunn til attraktive byrom. Straume sentrum ble tildelt den nasjonale Bolig- og byplanprisen for 2016.

I evalueringen kommer KDP Straume heldig ut. Planbeskrivelsen har et omfattende sett av mål, strategier og tiltak som peker mot store endringer i ei til da sprettbygd bygd. Planen er adoptert av lokalsamfunnet og har medført stor plan- og byggeaktivitet selv om mye gjenstår – blant annet et bredere boligtilbud og bedre gater og flere gangforbindelser. Planprogrammet for Straume var ikke hjemlet i plan- og bygningsloven, men prosessen rundt programmet skapte en visjon og etablerte konsensus og entusiasme mellom kommunen og de som skulle gjennomføre planen. En overordnet byromstrategi dannet ryggraden i visjonen. Det ble gjort forsøk på å etablere en samlende utbyggingsavtale uten hjemmel i formell plan, slik en kjenner det fra «Oslo modellen» og Veiledende plan for det offentlige rommet, VPOR. Det ble utarbeidet byroms- og gatestandarder, en samlet kostnadskalkyle og utkast til en områdemodell.

De økonomiske vilkårene bar preg av ressurssterke og utålmodige utbyggere. Kommunen var velvillig, men dette var store utfordringer for en relativt liten kommune med begrensede erfaringer med denne type samfunnsbygging. Den tekniske infrastrukturen er fremdeles på etterskudd på flere områder. Mye står igjen i prosessen mot et fullgodt sentrum - blant annet oppgradering av hovedgatene. Her er det erfaring å hente fra Bergen hvor samarbeidet med Statens vegvesen har beveget seg fra rene veiplaner til brede og integrerte miljøprogram. Det er et åpent spørsmål om, og på hvilken måte, Statens vegvesen og / eller Hordaland fylkeskommune vil bidra med til finansiering av gater og plasser i det nye senteret.

Det nye senteret har funksjon som regionsenter og blir nå senter i Nye Øygarden kommune. En bør derfor legge til rette for at prosess og produkt blir forankret i hele kommunen. Selv om resultatet av tett samarbeid mellom Fjell kommune og en utbygger har vært forbilledlig, er slike konstellasjoner på mange måter sårbare. I rapporten anbefales det at Nye Øygarden kommune bør etablere en egen fagetat for plangjennomføring.

Med henvisning til Rikspolitiske retningslinjer for samordnet bolig, transport og arealplanlegging, og til arbeidet med byvekstavtaler, bør staten ofre større oppmerksomhet mot vekstkommuner og mellomstore byer slik at det kan det kan etableres forpliktende samarbeid for brede miljøløft også her.

Delprosjekter – knutepunktsfortetting og transformasjon i prosess

Det er gjennomført «dypdykk» i to områder, *Paradis* og *Mindemyren*. Begge områdene skal fortettes så kraftig at hele området transformeres. Det ene området ligger ved et etablert bybanestopp og de andre ved et kommende. Til sammen er områdene representative for kommende transformasjonsprosjekter. Fortetting er en omforent bypolitikk for staten, fylkeskommunen og kommunen. Fagetat for gjennomføring, Bymiljøetaten, har nå høstet erfaringer fra flere prosjekter, blant annet prosessen rundt Indre Damsgård.

Det er utarbeidet områdereguleringsplaner for begge områdene. Realisering av planene hviler på at grunneierne ser seg tjent med å utvikle sin eiendom i henhold til vedtatte planbestemmelser. Ved siden av nærhet til bybanestopp, frister kommunen utbyggerne med høyere utnyttelse. Det offentlig leverer planer og økonomiske insitamenter slik at den kritiske massen rundt bybanestoppene kan øke, noe som igjen underbygger kollektivsystemet. Spørsmålet er om høy utnyttelse og god tilgjengelighet er tilstrekkelig for å sikre utvikling i det tempo som er skissert. I begge områdene legges det opp til omfattende bygging av ny

infrastruktur. Det at anleggsarbeidene tar tid, og at deler av områdets aktiviteter samtidig skal være i drift, kompliserer både realiseringen av fortettingen og de etablerte virksomhetene. En annen forutsetning for realiseringen av utviklingen i disse områdene er at alle grunneierne bidrar til å bekoste nødvendig infrastruktur. Innen begge områdene fordrer realiseringen av planen at det offentlig erverver arealer.

Evalueringsens fremste hensikt er å vise hvilke utfordringer fortetting og transformasjon medfører i praksis, for å kunne vurdere om handlingsrommet for Bergen, og kommuner i samme situasjon, bør utvides.

Selv om områdene er underlagt samme fortetningspolitikk er de forskjellige. Mindemyren omfatter et areal betydelig større enn Paradis. Bebyggelsen i Mindemyren består i hovedsak av næringsbygg. Paradis var et veletablert boligområde, med et lite senter rett ved siden av bybanestoppet.

For Mindemyren har kommunen valgt å bruke en såkalt *områdemodell* for bekostning av infrastrukturen. Alle tiltakene som er nødvendig etter planen, ses under ett. Kommunen beregner hva kommunen og regionale organer skal bidra med. Restbeløpet fordeles på antall kvadratmeter som kan tillates bygget. Områdeplanen viser hvorfor de private bidragene er nødvendige. På Mindemyren bidrar kommunen med ca. 20 % av kostnadene, States vegvesen med ca. 25 % og det resterende er forventede bidrag fra grunneierne; ca. 1816 NOK/kvm bra. Kommunen tar ansvar for å bygge ut infrastrukturen. Utbyggere bidrar til finansieringen når de får innvilget igangsettingsstillatelse. Modellen forutsetter, som for Damsgård, at kommunen er villig til å forskuttere og ta risiko knyttet til investeringene¹. En fordel med

Også på Paradis er kostnadene til infrastrukturen fordelt mellom kommune, Statens vegvesen og utbyggerne og fordeles etter samme mal som på Mindemyren. For Paradis har kommunen imidlertid valgt tettere binding mellom infrastruktur- og byggetiltaket og dermed redusert kommunens forskuttering. Utbygging av infrastrukturen skjer i trinn, i en *trinnsmodell*. Kommunen starter utbyggingen av infrastruktur først når alle grunneierne i et gitt del-område har signet en utbyggingsavtale. Planen definerer sammenhenger mellom eiendommene og infrastrukturen som er tettere enn for Mindemyren. Relevanskravet i plan- og bygningsloven er mer skjerpet på Paradis enn på Mindemyren.

Områdemodellen og *trinnsmodellen* gir ulik grad av forutsigbarhet og økonomisk risiko for kommunen. Områdemodellen er den som synes å gi de mest effektive fortetnings- og transformasjonsprosessene, under forutsetning av at kommunen har evne til å forskuttere og ta risiko.

Transformasjon av knutepunktsonrådene er langsiktige prosesser og kommunen kan ikke styre om og når en grunneier velger å fremme sitt prosjekt. Evalueringene har vist at dette er en utfordring og at i utgangspunktet ønskelige prosjekt kan bli avvist som følge av manglende fleksibilitet mellom planmyndighetene. En har også registrert vanskeligheter med drift av næringsaktiviteter i anleggsperioden. Kommunen har ikke mandat til å pålegge utbygging av strategisk viktige eiendommer, en mulighet en har i f.eks. Tyskland og Sverige. Dette stiller ytterligere krav til smidighet hos planmyndighetene. Svakere juridisk posisjon for kommunen vis-a-vis markedet, må kompenseres med «full trøkk» på frivillig utbygging. En forutsetning for dette er at utbyggerne har adoptert visjonen for området, - slik en fikk til på Straume.

Arealoppkjøp og ekspropriasjon, til f.eks. bybanen og offentlige tjenester som skoler og barnehage, er en del av planrealiseringen. Verdivurderingen tar utgangspunkt i Ekspropriasjonsloven. Det følger imidlertid en forventning til høye grunnpriser i fortetningsområder og at disse stiger med grad av realisering. Urealistiske forventninger kan vanskeliggjøre gjennomføringen. Det offentlige kan bli fristet til å betale en overpris for å komme videre, noe som igjen kan danne uheldige presedenser. Kommune, tomteeiere og utbyggere mangler autorisert informasjon om «rett pris» i et velfungerende marked. Aktørene bør foreta

¹ Kommunen kan velge å ikke forskuttere før utbygger har stilt en økonomisk garanti («on-demand» bankgaranti). Dermed vil den økonomiske risikoen være betydelig redusert. En slik løsning har imidlertid en risiko for at hele utbyggingsprosessen stopper opp.

valg basert på åpne og autoriserte kilder. Kommunen hadde betydelig større juridisk handlingsrom vis-a-vis eiendommer i privat regi under byfornyelsesperioden på 1970 og -80-tallet i sentrumsområdene enn i dag og det finns eksempler fra andre land som Tyskland og Nederland hvor kommunen har mulighet til å reorganisere eiendommer og fastsette akseptert kompensasjon.

Områdeplanlegging: områdeutvikling, sektorhensyn og midlertidighet

Hver knutepunktfortetting inngår i omlegging transportnett i større sammenhenger. Et eksempel er trasé for ekspress-sykkel gjennom Mindemyren. Bestemmelser om traséen er resultat av mekling i forbindelse med behandlingen av områdeplanen for området. Selv om det ble gjort noen justeringer og utvidelser under arbeidet med detaljregulering, har traseen konsekvenser for næringseiendommer i området og den framtidige bruken av torg og plasser. Områdeplanen har derfor ikke i tilstrekkelig grad fungert som arena for å avklare og koordinere sektorenes overordnede interesser med virksomheter og hensyn i området. En annen utfordring er midlertidige behov for rigg og anleggsarealer. Gjennom arbeidet har Bergen kommune erfart at midlertidige løsninger må bygges inn i områdeplanen, løsninger som i en periode ikke fullt ut oppfyller sektormyndighetens krav, - noe sektormyndighetene må godta. Områdeplaner for transformerende fortetting nå evne både å koordinere de store grepene og virksomheter i området, og det langsiktige med det midlertidige.

Forslag til revidert kommuneplan vil medføre arealmessig mindre sentrumskjerner. Disse skal bli gjenstand for områderegulering. Så lenge utbyggerbidragene knyttes til områdeplanen, kan dette føre til at det blir færre tomter å fordele bidragene på. Analyser kan komme til å vise at det er behov for ny og bedre infrastruktur ut over området for områderegulering, - som på Straume. Det vil da være behov for å definere og belaste et større influensområde rundt knutepunktet. En slik løsning kan ligge i utkanten av det akseptable for relevanskravet i PBL i § 17.2.

Kort oppsummert: Under den planmessige bolig- og miljøfornyelsen hadde kommunene tilgjengelig et langt større spekter av virkemidler til byfornyelse enn i dag. Lov om fornyelse av tettbygde strøk ble opphevet før fortetting ble autorisert statlig og kommunal politikk. Dagens fortettingsstrategi er i aller høyeste grad fornyelse av tettbygde strøk. Så lenge staten ikke tilfører kommunene nye juridiske hjemmel og bedre økonomiske stimuli, må kommunene, etter beste evne, arbeide eksplisitt med å optimalisere gjennomføringsvilkårene og å dele visjoner mellom kommunen og grunneierne og mellom grunneierne i området.

Kommunens egne utredninger

Ved siden av studiene gjennomført i delprosjekt 1-5, har kommunen gjennomført relevante utredninger knytte til vekstens karakter og utfordringer. Prognoser knyttet til KPA-2018 viser at byen fortsatt er gjenstand for vekst, men at veksten endrer karakter. Innvandringen er i ferd med å flate ut slik at veksten nå primært er et resultat av fødseloverskudd. Den befolkningsgruppen som vil øke mest i de kommende årene, er de eldre, de over 70. Dette reiser spørsmål ved hvem en ønsker å bygge for gjennom fortettingen og hvem som tar over i brukmarkedet og hvordan kommunen eventuelt kan og vil påvirke slike flyttekjeder.

Plan- og bygningsetaten har utarbeidet et utkast til Strategi for fortetting innenfor Bergens sentrale deler. Denne viser en betydelig vekst i befolkningen mellom 2000-2017 innenfor hele området. Befolkningssammensetningen i disse delene av byen skiller seg markant fra byen for øvrig, blant annet har disse områdene en lavere andel unge mellom 0 og 20 år og en høyere andel mellom 20 og 40 år. Dermed reises spørsmålet om hvem skal kommunen skal fortette for, og hvem kan forventes å ha ønske om og råd til å flytte inn i fortettingsområdene?

Plan- og bygningsetaten har videre analysert planaktiviteten etter 2005, etter at fortetting var kommunens dominerende strategi. Analysen viser et betydelig reguleringsarbeid i kommunal regi. De samlede planaktivitetene sorteres etter avstand fra bybanestopp langs bybaneaksen fra sentrum til Flesland. Over halvparten av reguleringsaktivitetene har skjedd innenfor en radius på 1500 m fra bybanestoppene. I

områdene mellom 1,5 og 2,5 km fra bybanestoppene er andel vedtatte reguleringsplaner og planer under arbeid vesentlig mindre enn i mer sentrale områder. I områdene utenfor 2,5 km grensen for avstand fra bybanestoppene, dvs. i resten av kommunen, har det vært en betydelig reduksjon i reguleringsaktivitet etter 2008. Hovedbildet er at reguleringsaktivitetene de siste 15 årene er mer konsentrert til områdene som prioriteres for fortetting. Dette gjelder offentlige som private planer. En har imidlertid registrert et større potensiale for utbygging i den ytre delen av 1,5 km beltet. Samtidig ønsker en primært å fortette innenfor grensen for gangavstand på 0,5 km i forhold til kollektivtilbudene. Å kanalisere veksten akkurat hit, til de mest kompliserte strukturene, er en betydelig utfordring.

Refleksjoner og anbefalinger

Gjennomgangen viser at vi som nasjon fremdeles er i en innledende fase for utvikling av holdbare strategier for fortetting og transformasjon, det vil si etablering av dynamisk samspill mellom samfunns mål, planstrategier og virkemiddelbruk. Denne fasen - omleggingen til vekst kun gjennom knutepunkts fortetting og transformasjon av sentralt beliggende områder - kan på mange måter sammenlignes med de innledende fasene under den planmessige bolig- og miljøfornyelsen. De refleksjonene og anbefalingene som presenteres nedenfor er forhåpentlig et steg mot en bedre praksis innenfor et område som mange byer opplever som meget krevende.

1. Fra gjennomgangen av byfornyelsen på 1970-1980 tallet, områdeløftet i Damsgårdsundet og nytt regionscenter på Straume, har vi festet oss ved gevinsten som lå i *grundige programmering*. Fra dybdykkene i dagens fortettingsområder har vi videre festet oss ved meget komplekse lokale sammenhenger, behovet for lokal koordinering, samt nødvendigheten av kritisk masse.
2. Gjennomgangen av byfornyelsen viste gevinsten ved å samle alle juridiske virkemidler og økonomiske kilder for å realisere gjennomføring i *ett selskap* med økonomisk og faglig ansvar for både teknisk og sosial infrastruktur. Samtidig viser gjennomgangen at dagens virkemidler er betydelig færre enn hva en hadde under byfornyelsen. Vi registrerer at et eget selskap for gjennomføring ikke er etterlyst fra Bergen kommunen, men implementeringen av den radikale omleggingen som ny KPA legger opp til gjør at forfatterne like vel anbefaler kommunen å vurdere dette².
3. Rapporten diskuterer dagens virkemidler for å sikre gjennomføring av plan. På den ene siden skal en ikke planlegge for mye. På den andre siden er det viktig å sikre dekning av ønskelige bidrag til felles infrastruktur. En etterspør derfor om en form for planvedtak som omfatter hele influensområdet til et knutepunkt ville dannet et bredere og mer rettferdig grunnlag for finansiering av infrastruktur.
4. Gjennomgangen viser at *visjonene* for prosjektene byfornyelsen, Damsgårdsundet og Straume, hver på sin måte, var *bredt forankret* administrativt og politisk, og delvis også hos berørte parter og utbyggerne. Dette var avgjørende for forståelsen av nødvendige endringer, utholdenhet og samhandling i gjennomføringen. En kan med fordel la seg inspirere av disse erfaringene.
5. Gjennomgangen av Paradis og Mindemyren indikerer at gjennomføringsaspektet ikke er tilstrekkelig diskutert og delt. Som førstegenerasjons fortetting møter en, naturlig nok, uforutsette utfordringer i marken som respekt for kompleksiteten og hverandres fagfelt, her under manglende aksept for midlertidige løsninger. Grunneierne synes å ha for lite kunnskap om hverandres interesser, og det er liten grad av samarbeid mellom disse. Kommunen oppfordres til å ha en dedikert ressurs i lokalområdene, en *fast kontaktperson* i planetaten / gjennomføringsetaten, som har som oppgave å bedre informasjonsflyten, dialogen mellom aktørene og å koordinere offentlige innsatser og interesser for hvert av de prioriterte utviklingsområdene. Koordinator-funksjonen kan også ha et ansvar inn mot regionale etater og bidra til at deres budsjetter koordineres tilsvarende.
6. Den planmessige bolig- og miljøfornyelsen ble gjennomført bydel for bydel. Veksten fordeles i dag mellom alle fortettingssonene etter markedets og grunneieres behov. Konsekvenser av dette kan bli at kommunen må spre innsatsen i forhold til planlegging og gjennomføring og kan i verste fall bli stående igjen med mange store halvveis utviklede fortettingsområder. Et suksesskriterium for

² Se for eksempel Sandnesmodellen, hvor kommunestyret har etablert et selvfinansierende kommunalt foretak for realisering av deler av kommunens planstrategi

Damsgård og Straume var betydelig administrativ og politisk oppmerksomhet. Kommunen oppfordres til en *sterkere prioritering av fortetningsområdene*.

7. En analyse av noen større transformasjonsområder viser store variasjoner i attraktivitet. Det er en fare for at områder med høy attraktivitet kan forvente høye bidrag fra utbygger, og omvendt, at de som trenger det mest får minst. Dette viser behov for *nyansering av utbyggerbidrag*, dvs å behandle områder ulik, - fordi de er ulike.
8. Kommunen har i dag begrensede muligheter til å bruke plan -og bygningsloven som redskap for å bestemme disposisjonsformen i nye boligområder og sikre at nye prosjekter inneholder boliger rettet mot økonomisk utsatte hushold eller hushold med stabil, men lavere inntekt. Dette gjør det utfordrende å gjennomføre en inkluderende boligpolitikk. Her skiller norsk praksis seg markant fra praksisen i naboland som Danmark og England. Da planloven i Danmark ble revidert i 2015, fikk kommunene rett til å stille krav til disposisjonsform. Lokalplaner kan, mellom annet, stille krav om at intill 25 % av boligene i et nybyggingsprosjekt skal være almene boliger. Begrepet «almene boliger» viser til boliger eid av *almene boligselskap* som er profesjonelle ikke-kommersielle selskaper som eier og forvalter boliger. England har lenge gjort bruk av planlegging for å sikre at en andel av nye boliger faller inn under kategorien «rimelig». I 1990 innførte England en bestemmelse i planloven (section 106) som gir kommunene rett til å kreve at en andel av alle nye boliger skal være «rimelige» og definerte rimelig til under markedspris. Tankegangen bak det engelske § 106 systemet er at utbyggingsrettigheter ikke tilhører grunneier alene, men også tilhører samfunnet. Utbygger som ikke oppfyller disse forventningene får avslag på sin søknad om bygging.

Anbefalinger til staten

Bykommunene gjennomfører radikale endringer innen byutvikling der fortetting er i ferd med å etablere seg som *den ene* formen for byvekst. Byvekstavtale-instituttet, med sine økonomiske insitamenter, er i ferd med å gi fortetningspolitikken en ny styrke. For å kunne gjennomføre en effektiv og kvalitativt god byfortetting, ber kommunene staten vurdere følgende endringer av det nasjonale rammeverk for kommunene innen temaene juss, økonomi og organisering.

1. *Juss - lettere gjennomføring av knutepunkts-fortetting*: Staten bør vurdere å innføre en arealbruksbestemmelse som viser område for kraftig, transformativ knutepunkts-fortetting. Flere av våre naboland har likende bestemmelser som Danmark i sin § 11 og § 15 i Planloven. Hensikten med en slik bestemmelse er å gi kommunen raskere tilgang til erverv av enkelttomter, bremse spekulasjon i arealverdier i områder som pekes ut til transformativ knutepunkts fortetting, samt sikre et bredt grunnlag for grunneierbidrag til oppgradering av infrastruktur. Staten bør utarbeide en veileder for fortetting knyttet til tilgjengelige virkemidler. Et utgangspunkt kan være tidligere Lov om fornyelse av tettbygde strøk og hvor bestemmelser fra loven befinner seg i dagens Plan- og bygningslov
2. *Økonomi – styrke kommunenes evne til å forskuttere infrastruktur*: Gjennomgangen viser til de to ulike modellene som brukes for å hente inn utbyggerbidrag til felles infrastruktur-tiltak i fortettingssonen og spesielt i knutepunktsområdene: Trinnmodellen er mest arbeidskrevende for kommunen og kan gi størst ulikhet i hva de ulike grunneierne må bidra med. Områdemodellen er mindre arbeidskrevende og forenkler likebehandlingen av ulike grunneiere, men er mer økonomisk krevende for kommunen. Staten bør vurdere å styrke kommunenes evne til å forskuttere og bære risiko ved forskuttering. En mulig modell kan være et rullerende fond øremerket til formålet.
3. *Boligpolitikken må etableres som en integrert del av byvekstavtalene*: Staten bør vurdere å innføre en bestemmelse som gir kommunene anledning til å stille krav til disposisjonsformen i nye boligprosjekter. Det vises her til revisjon av den danske planloven i 2015 som, mellom annet, gir kommunene mandat til å stille krav om at intill 25 % av boligene skal være almene boliger, dvs. boliger eid av ikke kommersielle boligselskap. (Vi viser også til England og § 106 i planloven som kan pålegge en utbygger å sørge for at en viss andel «rimelige» boliger blir integrert i nye boligprosjekter.). Mye

tyder på at Staten bør stimulere til etablering av ikke-kommersielle boliger som redskap for å sikre sosialt mangfold i fortetningsområdene.

I denne sammenheng er det verd å merke seg at det er også framover vil være behov for forutsigbare tilskuddsordninger knyttet til miljømessige løft i områder med levekårsutfordringer. Forutsigbarhet rund dette vil kunne sette kommunene i stand til å håndheve nyanserte forutsigbarhetsvedtak / byvekstavtaler rettet mot ulikheter mellom byene og mellom fortetningsområdene.

4. *Organisering - en bedre koordinert stat:* Staten bør tydeliggjøre det tverrsektorielle ved implementering av byvekstavtalene ved blant annet å utvide indikatorene knyttet til suksesskriterier, - her under levekårsindikatorer. Staten bør vurdere etablering av et departement som i sin struktur speiler de rikspolitiske retningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Det vises til Danmark der kommunene forholder seg til *departementet* Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

Kapittel 1. Kompakt by: fra visjon til plan – og til gjennomføring?

I Statlige planretningslinje for samordnet bolig, areal og transportplanlegging av 26.09.2014, står det at: «Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. – I by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkt bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon. – Potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk.»

En utbyggingspolitikk som støtter opp om kompaktby-prinsippet har etablert seg som ideal i norsk utbyggingspolitikk. I de senere årene har dette imidlertid akselerert, blant annet gjennom kraftfulle statlige virkemidler. Bergen er en av flere byer som har lagt om sin utbyggingspolitikk, og som er i gang med å høste erfaringer fra fortetting og transformasjon som *eneste* utbyggingsform. I denne rapporten ses den kraftige og entydige omleggingen av utbyggingspolitikken som Bergen kommune er i gang med som et paradigme-skifte. Rapportens ambisjon er å peke på noen av de utfordringene som slik omleggingen fører med seg, for kommunen, innbyggerne og næringsdrivende. Ambisjonen er også å vurdere om dagens rammebetingelser er optimale for å håndtere den type endring som kraftig fortetting og transformasjon medfører. I Bergen er dette ikke en av mange utbyggingstyper, det er *den eneste*. Rapporten beskriver og analyserer dagens utfordringer, og det skues bakover i tid.

Prosjektet «Fra plan til realisering»

Fra og med revisjonen av kommuneplanen 1996-2007 har bærekraftig utvikling fått en stadig sterkere posisjon som premissgiver for utvikling av Bergen by. Kommuneplanen 2000-2011 var tuftet på en rekke miljøpolitiske vedtak, her under valg av trase for fase en for bybanen. Fremtidig byutvikling skulle da *fortrinnsvis* skje ved senterdannelser rundt bybanestoppene. Måltallet tilsa at 70% av byveksten skulle skje innenfor indre by, langs kollektivaksene. Følgelig viste kommuneplan 2006-2017 en båndby med 37 knutepunkter. I neste generasjon byplaner er grepet forsterket. Strategiske temakartet Bergen 2030 viste 7 kompakte byutviklingsområder og 7 næringsområder til arealkrevende industri og lager. Utviklingen av de kompakte byutviklingsområdene skal skje ved fortetting av boliger, arbeidsplasser og privat og offentlig service. Kartet er meget radikalt side flere store perifere utbyggingsområder foreslås tas ut av kommuneplanen. Kartet var et svar på de statlige planretningslinjene med mål om redusert

klimagassutslipp og nullvekst i personbiltrafikken lagt til grunn. September 2016, sluttet bystyret i Bergen seg enstemmig til prinsippssaken.

Det strategiske temakartet ble konkretisert og detaljert i *Forslag til revisjon av kommuneplanens arealdel (KPA 2016)* Kommunen hadde da 7 års erfaringer med bolig- og bybygging langs bybanen fra sentrum og langs etter Bergensdalen. Planen opprettholder ønsket om et stort antall knutepunkter, og foreslår i tillegg store byfortettingssoner rundt knutepunktene. De tettete knutepunktsområdene er mindre i utstrekning enn i forrige kommuneplan, mens summen av senterområder og fortettingssoner omfatter langt større arealer enn ved forrige plan: Årsaken er at det nå kun er disse områdene som skal ta veksten. Flere perifere utbyggingsområder er nå foreslått tatt ut av kommuneplanen. Med dette har Bergen en entydig og konsekvent fortettingsplan. Dette innebærer store endringer for kommunens planlegging og tilrettelegging for utbygging. Det medfører også store endringer for innbyggere og næringsdrivende i disse områdene.

- I alle sentrumskjernene skal det stilles det krav til kompakt, bymessig utbygging, gode byrom og *publikumsrettede virksomheter i første etasje*.
- I byfortettingssonene skal det være tett utbygging av bolig og næringsformål i gangavstand til kollektivtransport med finmasket gatestruktur og med trygge forbindelser til sentrumskjerne og grøntområder.
- Endringene er kraftfulle - ved motstrid skal KPA 2016 gjelde foran kommunedel- og reguleringsplaner vedtatt før 1.1.2013³. Kommunen skal utarbeide områdereguleringsplan for alle sentrumskjernene utenom den historiske sentrumskjernen⁴.
- Utbedring og oppgradering av infrastrukturen skal i hovedsak bekostes av utbyggingsområdene selv. Det betyr at utbyggere skal bære en betydelig del av kostnadene.

Det å basere byutviklingen utelukkende på fortetting stiller Bergen kommune overfor store utfordring knyttet til *hvordan planlegge og gjennomføre fortetting*. Det å bygge i, eller i nærheten av, bebygde områder er langt mer krevende enn å bygge i ubebygde områder.

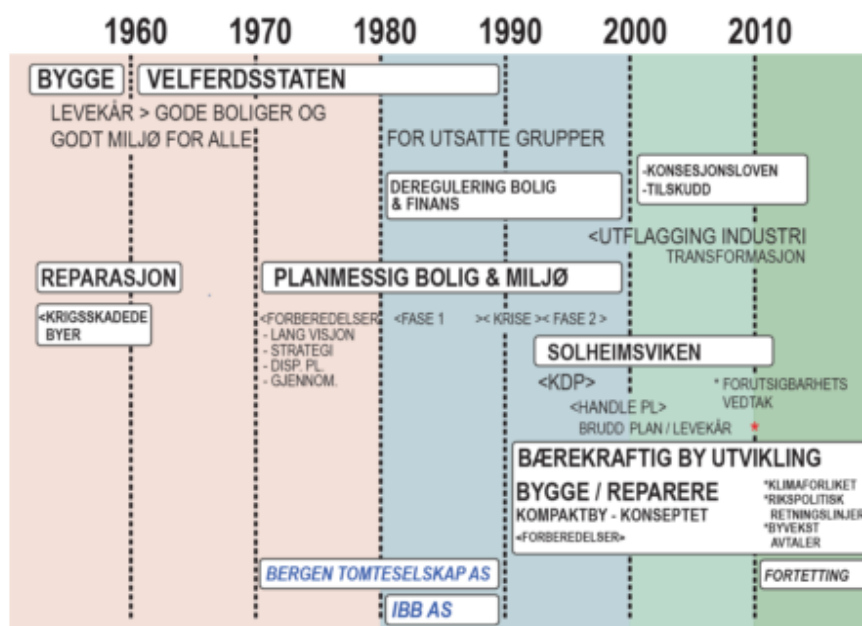
For å belyse disse utfordringene har Bergen kommune ved Plan- og bygningsetaten etablert prosjektet *Fra plan til realisering*. Prosjektet har gått tett på to lokalområder og sett på plangrep og modeller for samarbeid og samfinansiering som er valgt. Hensikten har vært å få et grunnlag for å vurdere om dagens virkemidler er optimale, sett i forhold til de utfordringer som realiseringen av fortettingsstrategien medfører. Prosjektet har også ønsket å trekke opp de lange linjene. Tidligere tider har også hatt omfattende programmer for å endre kursen i byens utvikling. Prosjektet har derfor studert to tidligere omstillinger for å se om det er noe å lære av hvordan staten og kommunen da samarbeidet. En underliggende antakelse er at dagens kraftige fortettingspolitikk ikke har optimale rammebetingelser. Driverne for omleggingen er sterkt forankret i linjen fra stat til regionale myndigheter til kommunen, men prosessene i lokalsamfunnene som skal fortettes er mindre fokusert, og kanskje hadde kommunen trengt flere virkemidler og et bredere fokus.

Rapporten starter med å trekke opp noen generelle utfordringer knyttet til realiseringen av fortetting og transformasjon, som et bakteppe for diskusjonene (kapittel 2). Kapittel tre viser hvor radikale endringer i omleggingen faktisk er – kapitlet går gjennom de lange linjene i Bergens utbyggingspolitikk og ambisjonene i dagens fortettingspolitikk. Kapittel 4 gir en kort presentasjon av framgangsmåte og datakilder som rapporten bygger på. Hovedrapporten bygger på fem delutredninger, som er publisert for seg. Disse gir detaljert oversikt over informanter og plandokumenter som er gjennomgått. Kapittel fire gir en oppsummering av disse. Kapittel 5 oppsummerer funn fra delprosjekt 1 og 2. Dette er prosjekter som viser utfordringer, virkemidler og framgangsmåter i tidligere faser av bypolitikken – dvs. den planmessige bolig- og miljøfornyelsen på 1970-1980-tallet, og områdeløft-tilnærmingen på 1990-2000 tallet. Kapitlet viser problemforståelse og intervensjoner og de virkemidler som ble tatt i bruk. Kapittel 6 oppsummerer funn fra delprosjekt 3 og 4: dette er prosjekter som ser på dagens utfordringer med fortetting og

³ Gjelder reguleringsplaner vedtatt før 1.1.2013

⁴ S2-S32 er sentrumskjerne, S1 er den historiske sentrumskjernen

transformasjon, og viser hvilke virkemidler som er tatt i bruk for å sørge for at ønsket utvikling finner sted. Her sammenstilles funn fra dybde i henholdsvis Paradis-området og Mindemyren. Kapittel 7 reflekterer over plangrepene som er tatt, det store planleggingsbehovet som byvekstavtalene utløser og dilemma mellom kapasitet til planlegging versus kapasitet til gjennomføring og oppfølging i lokalområdene. Bergen kommunes målsettinger for fortetting setter kvalitet og livskraftige knutepunkter på dagsordenen, mens arealbruk og kommunalteknikk har vært dominerende. I kapittel 8 reflekterer vi over innretningen i innsatsen og peker på mulige grep for å få et bredere fokus til å bli mer regel enn unntak. Kapittel 9 avslutter rapporten med noen tilbakemeldinger til staten om rammebetingelsene for den omfattende og bredt anlagte fortetningspolitikken som behøves for god realisering av byvekstavtalene.



Det store bildet: Fra bygging av velferdsstaten til bærekraftig utvikling.
Forfatter: Hans-Jacob Roald PBE

Kapittel 2: Styring i en markedsbasert byutvikling

2.1 Kjennetegn ved knutepunktsfortetting og transformasjon

Bergens fortetningspolitikk inngår i en større statlig strategi for nullvekst-samfunnet (Melding 18 2016 - 2017), og det uttrykkes klare forventninger om kommunenes og fylkeskommunenes utbyggingspolitikk. I nasjonale forventninger til planlegging heter det at kommunene skal sikre høy arealutnyttelse rundt kollektivknutepunkt, tilrettelegge for økt bruk av sykkel og gange i dagliglivet, og sikre sammenhengende gang- og sykkelforbindelser av høy kvalitet⁵, ⁶. Det forventes at potensialet for fortetting og transformasjon utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk. Det er knyttet betydelige økonomiske incentiver til disse initiativene, som blant annet Byregionprogrammet og dets satsing på infrastruktur og

⁵ https://www.regjeringen.no/contentassets/2f826bdf1ef342d5a917699e8432ca11/nasjonale_forventninger_bm_ny.pdf

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/nyhetsbrev-fra-kmd/nyhetsbrev-stortingsmelding-om-barekraftige-byer-og-sterke-distrikter/avtaler-om-forpliktende-samarbeid/id2539224/>

kollektivtransport⁷ og ikke minst Byvekstavtalene⁸. Incentivene er betydelige, men forpliktelsene som kommunene går inn på er også tilsvarende tøffe.

Selv om ressursene som er satt inn for å bistå kommunene i denne snuoperasjonen primært omfatter transporttiltak, er det klart at fortettingen skal gjennomføres med kvalitet og på måter som sikrer handel, møteplasser og levende lokalområder. Politikken er fulgt opp i regionale vekststrategier i så godt som alle landets regioner⁹. Så selv om fortetting og transformasjon har vært på agendaen de siste 20 årene er politikken nå kraftig aktualisert og gjør et paradigmeskift for praktisk gjennomføring av utbyggingsprosjekter.

Både fortetting og transformasjon er utbyggingsformer som potensielt tilfører mange typer kvaliteter til lokal- og storsamfunnet.

Siden det ligger potensiale for samfunnsmessige gevinster i fortetting og mer intensiv bruk av sentrumsnære områder, er det samfunnsmessig viktig å finne redskap som muliggjør denne type utbyggingsprosjekter på effektive og legitime måter. Skal så skje må utbyggingspolitikken ta hensyn til særpregene ved denne utbyggingsformen. I utbyggingssammenheng skiller det gjerne mellom feltutbygging, fortetting og transformasjon.

Feltutbygging refererer til utbygging i hittil ubebygget område, gjerne i utkanten av eksisterende bebyggelse. Grunnen er primært eid av en grunneier. Utbygger bærer all infrastruktur innenfor feltet og kan som oftest koble seg på eksisterende infrastruktur (vei, vann og avløp). Feltutbygging er fortsatt den dominerende utbyggingsform i Norge (Barlindhaug og Nordahl 2012), slik det har vært de siste 50 årene. Feltutbygging må sies å ha vært den bærende utbyggingsformen i Norge helt fram til i dag, til tross for at Bergen og flere av de store byer i mange år har supplert feltutbygging med både fortetting og byfornyelse. Når nå fortetting og transformasjon tar over som bærende utbyggingsform, kan det være nyttig å gå gjennom noen av særpregene ved disse utbyggingsformene.

Fortetting viser til prosessen der etablerte boligområder får høyere utnyttning ved at et betydelig antall nye boliger oppføres innimellom eksisterende boliger. Et kjennetegn ved fortetting i utbyggingssammenheng er at enkelttiltak ikke genererer store infrastruktur-investeringer eller krever stor planleggingsinnsats. I de aller fleste tilfellene kan prosjektene bygges innenfor eksisterende planbestemmelser og «trekke» på eksisterende veier, barnehager, parker mm. Store tomter, «eplehager» som fradeles og bebygges, eller rivning av to-tre eksisterende bygg som erstattes av nye bygg med høyere utnyttning, inngår i fortettingsbegrepet. Også fornyelsen av kvartaler i et etablert sentrumsområde går også under betegnelsen «fortetting»¹⁰. Jo mer det fortettes og jo mer kompakt området blir, jo mer øker sannsynligheten for at infrastrukturen må oppgraderes og nye felles tiltak etableres, og dermed at nye planer må utarbeides.

Transformasjon viser til boligbygging der arealbruksformålet endres, som oftest ved at områder som har vært brukt til kontorer, lager og industri omreguleres til et annet formål, blant annet bolig. Hensikten er å erstatte eksisterende bygningsmasse med ny bebyggelse. I den rådende knutepunkts- og fortettingspolitikken knyttes transformasjon seg til sentralt beliggende tomter og er nesten alltid koblet til høyere utnyttning..

Det er glidende overgang mellom kraftig fortetting og transformasjon. Både transformasjon og kraftig fortetting medfører store endring i det bygde miljøet. Transformasjon og kraftig fortetting vil nesten alltid

⁷ https://www.regionalforvaltning.no/Startside/Velkommen.aspx?Ordning_Id=846&Cookie=0

⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/nyhetsbrev-fra-kmd/nyhetsbrev-stortingsmelding-om-barekraftige-byer-og-sterke-distrikter/avtaler-om-forpliktende-samarbeid/id2539224/>

⁹ Regionalplan for Jæren, Regional planstrategi for Hordaland, Areal- og transportplansamarbeidet i Kristiansandsregionen, Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, det såkalte By-båndet for å nevne noen.

¹⁰ Termen som ofte brukes da er «infill».

kreve en forutgående plan, både for å regulere selve byggevirksomheten og – slik dagens rammeverk er utformet – også for å legge et grunnlag for finansiering av fellestiltak og oppgradering av infrastruktur. En viktig forskjell er altså at mens fortetting i stor utstrekning kan trekke på eksisterende infrastruktur (vei, vann, avløp, grønn infrastruktur etc.), medfører transformasjon ofte betydelig kapasitetsheving av teknisk infrastruktur og ofte nyetablering av grøntstrukturer og felles møteplasser mm.

Et annet viktig fellestrekk mellom kraftig fortetting og transformasjon er at dette ofte skjer på områder hvor det er mange grunneiere.

Plankrav og planhjemling av bidrag til infrastruktur og fellestiltak

Realisering av fortetningspolitikken skjer i konkrete lokalområder, med den topografi, bebyggelse, grunneiersituasjon, nabolagsprofil, tilgjengelighet, infrastruktur og markeds potensial som områdene til enhver tid har. Når kommunen legger rammer for lokalområdets utvikling inkluderer dette endringer av det eksisterende: veier blir gater, traseer legges ned og nye etableres, nye møteplasser etableres, gang- og sykkelveier «vokser frem». Hvor kostnadskreven realiseringen av de nye planene er, henger sammen med forholdet mellom de nye og de etablerte strukturene i området. Hvor komplisert realiseringen er, henger sammen med grunneierstrukturen. Under en markedsbasert byutvikling er det utbyggere som bekoster store deler av nye fellesinnretninger og endring i infrastruktur. Den enkelte grunneiers bidrag hjemles i planene og utløses i forbindelse med byggetillatelsen (rammetillatelse, igangsettingstillatelse eller ved ferdigstilling av byggetiltaket). Et viktig forhold ved den markedsbaserte byutviklingen er at grunneiere ofte bidrar *ulikt*, også innenfor ett og samme lokalområde. Ulike utbyggingssituasjoner møtes med ulike typer plankrav og det er plankravene som danner grunnlaget hvilke fellestiltak som skal komme i området. Dersom en grunneier ønsker å fortette på én tomt eller et mindre kvartal og dette ikke medfører endring i tillatt arealformål og samlet TU, trenger ikke endringen å utløse et plankrav. Den såkalte «eplehagefortettingen» og bygg reist på rivningstomter innenfor den eksisterende bygningsstrukturen er eksempler på en type utbyggingssituasjoner som ofte ikke utløser krav om bidrag til infrastruktur. Også *serier av byggetiltak* vil kunne oppføres uten at behov for nye infrastrukturtiltak, men dersom kommunens planetat ser at fortettingen over tid fører til at infrastruktur og fellestiltak kommer under press - eller mener en ny plan må til for å gi en mer optimal utvikling i området - kan kommunen stoppe behandlingen av byggesøknader for å lage en plan for området. Kommunen kan eksempelvis initiere en områdeplan der det legges inn bestemmelser om at underdimensjonert eller manglende infrastruktur/fellestiltak bringes opp på et tilstrekkelig nivå. Dermed vil alle *nye* utbyggingforslag innenfor planområdet bli møtt med et krav om bidrag til infrastruktur på tidspunkt 2, mens de som bygget på tidspunkt 1 slapp. Tilsvarende kan forslag til tiltak som fremmes *etter at* infrastrukturtiltaket er bygget, på tidspunkt 3, også *slippe å bidra*, fordi tiltaket da er etablert. Forholdet er knyttet til Plan- og bygningslovens bestemmelser om utbyggingsavtaler (§ 17) som blant annet sier at kommunen bare kan kreve utbyggerbidrag til tiltak som er nødvendige for byggetiltaket. Det er flere eksempler på at kommunene forsøker å få til en likere fordeling av byrder mellom ulike grunneiere innenfor større omdanningsområder (Nordahl et al 2009). En omfattende områdeplan der krav om bidrag til infrastruktur/fellestiltak er lagt inn i planen sikrer at alle eiendommer innenfor planområdet bidrar likt, slik Bergen kommune har gjort i Mindemyren. I et oppbygget område, som i en by, er imidlertid *plangrensene* ikke det samme som områdegrense. Dermed vil tiltak fremmet innenfor planområdet blir møtt med krav om å bidra til infrastruktur, mens tiltak på tomter som ligger utenfor planområdet kan «slippe unna». En bydel kan ha ett nabolag der det fortettes suksessivt gjennom enkelttiltak, uten ny plan og uten krav om bidrag til felles infrastruktur, og et tilgrensende nabolag der det fortettes etter ny plan og hvor denne krever at nye tiltak må bidra til å infrastruktur og/eller fellestiltak.

Både type infrastruktur, kostnadsfordeling mellom kommunen og utbygger (eventuelt også sektormyndigheter og utbygger) og rekkefølgen for når ulike deler av infrastruktur og fellestiltak skal så ferdig, er gjenstand for forhandlinger mellom kommunen og utbygger (Nordahl 2006, 2018).

Kommunene skal ikke planlegge mer enn nødvendig. En mer effektiv og rettferdig løsning kunne være å gjøre kravene mindre spesifikke og knytte dem til kommuneplanens arealdel eller en kommunedelplan. Dette er imidlertid vanskelig innenfor dagens regelverk. Dette vises blant annet i uttalelsene fra Sivilombudsmannen fra 2015¹¹ til Sandnes kommunes ønske om å bruke generelle bestemmelser i kommuneplanen til å hjemle krav om bidrag til infrastruktur. Sivilombudsmannen var kritisk til dette.

Grunneiere bestemmer utbyggingstakten

Eierne av tomter innenfor transformasjons- og fortetningsområder utgjør en svært sammensatt gruppe: noen er profesjonelle utbyggere som i prinsippet ønsker å komme i gang med å utvikle eiendommen sin så raskt som mulig. Andre er småskala næringsdrivende som vil tar hensyn til eksisterende virksomhet på eiendommen når de vurderer eventuell utbygging. En del av eierne er beboere, og mange av disse ønsker primært å bli boende i egen bolig. Bildet blir ytterligere komplekst dersom festere og leietaker og avtalene som regulerer deres situasjon trekkes inn. Hensikten med å trekke fram ulike eiere, er at disse vil ha ulik tidshorisont for når de ønsker å utvikle sin eiendom. Å lage en plan for området, som åpner for ny og høyere utnyttning er med andre ord ikke ensbetydende med at utviklingen starter.

Kombinasjonen av eiere med ulike ambisjoner og politikken med spleiselag til infrastrukturen gir et krevende utgangspunkt for rettferdig og effektiv bekostning av infrastruktur. På den ene siden er oppgradering av infrastruktur en forutsetning for at nye byggeprosjekter tillates. På den andre siden kan ikke infrastruktur-oppgaderingen komme i gang før myndighetene har tilstrekkelig sikkerhet for at utbyggerne bidrar til å bekoste tiltakene, og en slik sikkerhet får kommunen først når en utbygger har signert en utbyggingsavtale – noe som igjen er en følge at utbygger fremmer og får vedtatt et konkret utbyggingsforslag. Det er med andre ord slik at dersom utbyggerne ikke kommer med utbyggingsforslag, vil også infrastruktur-oppgaderingen settes på vent. En kan si at tiltakene da heller ikke er nødvendige – men hvis utbygging (planrealisering) er en målsetting, er utbyggingsområder som stopper opp ikke heldig. Grunneiernes ulike tidshorisonter utgjør med andre ord en kompliserende faktor ved kraftig fortetting og transformasjon. Dette forsterkes når grunneierbidrag til infrastruktur trekkes inn: I slike utbyggingsområder vil det sjelden være mulig å koble ett tiltak til én grunneier - nettopp fordi tiltakene er felles: Tiltakene skal betjene alle, eller i alle fall flere, eiendommer innenfor området, og ofte også eiendommer utenfor området. Kommunenes tilnærming til dette er å fastslå den enkelte utbyggers bidrag ut fra å summere samtlige kostnader fordelt på det antallet nye kvadratmeter bygg som områdeplanen legger opp til. Dette gir grunnlag for å fastsette et beløp pr. kvadratmeter som utbyggerne må bidra med, og som utbygger kan legge inn i sine kalkyler over samlede byggekostnader. Utbyggers bidrag forfaller enten når rammetillatelse foreligger eller når byggingen igangsettes slik at byggingen av infrastruktur tilpasses tidsplan til den enkelte grunneier/utbygger¹². På grunn av usikkerhet om framdriften til den enkelte grunneier er det imidlertid alltid en risiko for at området ikke ferdigstilles i henhold til planen. Kommunen kan da velge å samle opp bidrag og ikke starte utbygging av infrastruktur for de har fått signert kontakter for hele eller deler av de samlede kostnadene. Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) har akseptert at det er ok å «samle opp» penger, men bare så lenge utbyggingen av infrastruktur skjer *innen en rimelig tid*. Kommunen kan med andre ord ikke avvente for lenge. Hvis alle potensielle eiendommer innenfor planområdet legges inn i regnestykket kan altså imidlertid infrastruktur og fellestiltak la vente på seg. Dersom kommunen er kjent med at grunneier *ikke*

¹¹ <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/bestemmelse-i-kommunedelplan-om-bruk-av-utbyggingsavtaler-ved-gjennomforing-av-tiltak/>. Utbyggingsavtaler er privatrettslige avtaler og dermed uten klageadgang. Utbygger kan imidlertid med hjemmel i kommuneloven be om en uttalelse fra fylkesmann eller sivilombudsmannen.

¹² Ofte sendes faktura til utbygger sammen med igangsettingstillatelse.

ønsker å bygge ut eiendommen de neste 15-20 årene vil det være urealistisk å legge bidrag fra disse grunneierne inn i regnestykket. Kommunen ville rett og slett ikke fått inn midler og utbyggingen av infrastrukturen kan stoppe opp.

- Kommunen kan da velge å forskuttere bidrag for denne/disse utbyggerne og sikre at disse bidrar når de er klare, gjennom tinglyste heftelser på eiendommen. Dermed bygges infrastrukturen ut uavhengig av tidshorizonten for den enkelte grunneier, og kommunen får utlekkene dekket ettersom nye prosjekter realiseres. Dette forutsetter selvsagt at myndighetene har tilstrekkelig ressurser til å forskuttere utlekkene. Modellen innebærer også at kommunen er villig til å ta risiko. Dersom boligprisene synker eller markedet av andre grunner stopper opp kan kommunen måtte vente lenge på bidrag.
- Et alternativ er å avgrense planen til de områdene der de forventer utbyggingsaktivitet: eller formulert annerledes: kommunen kan velge å holde eiendommer der de vet at det ikke vil skje omdanning før om mange år utenfor planen. Et slikt valg medfører at nevneren i brøken over utbyggerbidrag reduseres. Størrelsen på nevneren er med andre ord avhengig av hvilke eiendommer som skal inngå i regnestykket. Prinsipielt vil det være mulig for en utbygger å spekulere i dette og avstå fra omdanning til viktige og kostbare infrastrukturtiltak er etablert.
- Et tredje alternativ for kommunen er å stykke opp infrastrukturen i pakker og knytte hver pakke til ulike byggetrinn, slik Bergen kommune har gjort i Paradis-området. Kommunen har imidlertid ikke kontroll over når utbyggingsforslag kommer inn, slik at det er en risiko for at det kommer inn forslag i et område der fellestiltakene og infrastruktur-oppgraderingen ligger et stykke fram i tid. Ofte vil slike prosjekter være ønsket og kommunen vil gjerne strekke seg langt for å få tiltaket realisert.

I praksis knyttes den enkelte utbyggers bidrag til hvorvidt det foreligger en plan for området der tiltaket som hjemler et krav om bidrag. Dette innebærer at en rekke tiltak ikke bidrar. Figur 1 oppsummerer kjennetegnene ved fortetting og transformasjon og hovedtrekkene i hvordan infrastruktur bekostes i hver situasjon: Rute 1 viser til sentralt beliggende utbyggingsprosjekter som ikke bidrar til oppgradering av infrastruktur eller etablering av fellestiltak. Prosjektene er ofte for små til å kunne bekoste ett konkret tiltak. En kan si at disse grunneieren/utbyggerne bak slike prosjekter er gratispassasjerer på utviklingen. Rute 2 viser til fortetting i et mindre sentrumsområde. Situasjonen gir et dilemma i forhold til infrastruktur. Dersom kommunen skal følge oppfordringen om å ikke planlegge mer enn nødvendig, gjør dagens system det vanskelig å kreve inn bidrag til fellestiltakene fra prosjekter utenfor et (snevert) avgrenset planområde, til tross for at disse vil kunne nyte godt av oppgraderingen. Dersom kommunen velger å utvide planområdet kan det ta lang tid før det kommer utbyggingsforslag i disse områdene. Dermed kan infrastruktur-utbygging bli forsinket, med mindre kommunen forskutterer. Med andre ord: begge valgene medfører utfordringer. Rute 3 viser til en klassisk utbyggings situasjon med en utbygger og et (stort) område som bygges om og hvor ulike typer infrastruktur og fellestiltak må på plass som del av utbyggingen. En slik situasjon forutsetter at denne ene utbyggeren har økonomisk kapasitet til å bygge infrastrukturtiltak parallelt med at nye boliger oppføres og selges, basert på en helhetlig plan som utbygger og kommune er omforent om. I rute 4 kompliseres dette fordi infrastruktur og fellesprosjekter er et spleiselag mellom utbyggere og kommunen ikke har myndighet til å pålegge utbygging. Tabellen antyder at av fire typiske utbyggings situasjoner, er dagens regler godt tilpasset det bare en (situasjon 3). Både plankravet og utbygges ulike tidshorisonter kan skape «gratispassasjerer».

Type område	En grunneier	Flere grunneiere
Lite	1 – grunneierstyrt enkeltvis fortetting: En enkelt-tomt innenfor en etablert struktur som endrer utnyttning der tilkobling til eksisterende infrastruktur vil være tilstrekkelig.	2 – grunneierstyrt kraftig fortetting: Serie av enkelt-tomter eid av ulike grunneiere innenfor en etablert struktur som endrer utnyttning.
	Bidrag til infrastruktur er ofte ikke nødvendig henhold til dagens bestemmelser	Avgrensning av plan bestemmer hvem som kan belastes bidrag til infrastruktur.
Stort	3 – grunneierstyrt transformasjon: Et område, ofte med markert avgrensning mot omkringliggende bystruktur, som endrer utnyttning og formål. Endringen medfører ofte omlegging, oppgradering og kapasitetsheving på intern infrastruktur, etablering av nye fellesområder og grøntstruktur, eventuelt kapasitetsutvidelse på eksisterende tilførselsvei.	4 – kraftig men stykkevis grunneierstyrt omdanning: Et område, ofte semi-avsondret fra omkringliggende bystrukturer, hvor formål og utnyttning dels endres, dels videreføres på enkelte eiendommer. Endringen medfører ofte omlegging, oppgradering og kapasitetsheving på intern infrastruktur og etablering av fellesområder og grøntstruktur, eventuelt kapasitetsutvidelse på eksisterende tilførselsvei.
	Alle tiltak inngår i plankravene og bekostes av utbygger/eventuelt i spleiselag.	Utbyggere bidrar til infrastrukturen og fellestiltak når de selv er klar for å bygge. Tilgrensende eiendommer slipper ofte å bidra.

Figur 1: Stikkord for prinsipper for finansiering av infrastruktur ved fortetting og transformasjon mht. antall grunneiere innenfor området og områdets omfang, fra Nordabl 2018.

Oppsummering - markedsbasert og grunneierstyrt

By- og tettstedsutviklingen er markedsbasert i betydning av at det som bygges er respons på en etterspørsel i markedet. Synker etterspørselen, for eksempel av bolig, synker boligbyggingen. I mange europeiske land er det en utfordring å få boligbyggingen til å øke igjen, når etterspørselen øker og prisene stiger, så også i Norge (Johansen & Caldera 2011). Dermed er all byutvikling og omfattende fortetting avhengig av markedsituasjonen. Gjennomgangen og oppsummeringen i figur 1 viser at det i tillegg er viktig å være klar over at i by- og tettstedsutviklingen også er grunneier-styrt. En grunneier må se seg tjent med å konvertere det aktuelle arealet til nytt formål. Valget som en grunneier står overfor har flere fasetter enn markedsverdien på eiendommen eller avkastning ved utvikling. Utvikling av eiendommen forutsetter at den virksomheten som drives på eiendommen må flyttes eller avvikes. Dersom virksomheten skal videreføres må grunneier finne alternative arealer, og kalkylene som en slik grunneier foretar må også omfatte alternativet. Dersom virksomhetene har «gått ut på dato» problematikken mindre presserende enn dersom virksomheten fortsatt pågår og er lønnsom. Er virksomheten livsgrunnlaget for grunneier, og sitter selvsagt konvertering langt inne. At fortetting og transformasjon av urbane områder er markedsbasert er velkjent. Det er imidlertid nødvendig å ta hensyn til at utbygging – også fortetting og transformasjon – både er markedsbasert og grunneierstyrt.

2.2 Styringsprinsipper for fortetting og transformasjon

Markedsdreiningen som Norge opplevde på 1980- og 1990-tallet, har sin like i mange land. Lind (2000) kategoriserer ulike liberale plansystemer etter hva slags posisjon myndighetssiden har i forholdet til markedet ved hjelp av tre styringsparametere: Han ser etter myndighetsinnflytelse gjennom henholdsvis *visjon*, *juss* og *økonomi*. Utgangspunktet er et plansystem der myndighetene har full kontroll med alle tre parametrene: dvs. en situasjon er kommunen eier byggegrunn og har autoritet til å bestemme arealbruken og samtidig er den fremste til å stake ut visjonene for byens utvikling. Dette var idealet var i etterkrigstidens i Norge. En kan også hevde at dette ligger til grunn for Plan- og bygningsloven, ikke bare 1965 versjonen, men også senere revisjon og til dels også loven av 2008. En gjennomgang av

styringsparameterne visjon, juss og økonomi kan bidra til å tydeliggjøre kommunenes styringsmuligheter i fortetningspolitikken.

Visjon

Kommunene i Norge har fortsatt en sterk posisjon i planleggingen: det er kommunen som setter visjonene for byutviklingen gjennom arealplanen og som konkretiserer disse gjennom områdeplaner. I det kraftige fokuset på fortetting og transformasjon, har riktignok staten satt tydelige premisser, men kommunene har selv i stor grad valgt å slutte opp om samme visjon. Markedet har imidlertid også en definerende rolle gjennom private utbyggers forslag til utbyggingsprosjekter. Når myndighetene er avhengige av at private aktører realiserer visjonene for byutviklingen må kommunens planer også fungere som grunnlag for beslutninger om å igangsette konkrete utbyggingsprosjekter. Utbyggere tar utgangspunkt i hva som er salgbar, kalkulerer den samlede økonomien i prosjektene og ser på risikoen som hefter ved å igangsette prosjektet.

I en situasjon der markedet er initiator av konkrete prosjekter kan kommunen lett bli responderende snarere enn offensiv i forhold til det enkelte prosjekt (Børrud, 2005). Under «kompakt by» politikken er det viktig at kommunen deler ambisjonene på både tvers av sektorer og med grunneiere og utbyggere.

Det er mange etablerte metoder og virkemidler som er egnet til å skape felles visjon og en bred forståelse for hva realiseringen av visjonene innebærer. Kommuneplanens arealdel er den formelle plattformen som visjonene springer ut fra. Sammen med strategiene for vekst og utvikling skal kommuneplanens arealdel peke ut hva kommunen vil oppnå mht. vekst og utvikling og hvordan kommunen vil gå fram for å realisere dette.

Mulighetsstudiene er ett (av mange mulige) redskap for å applisere utviklingen som kommuneplanen viser på konkrete lokalområder. Samtidig er det viktig at mulighetsstudier i seg selv skaper ikke handling, men et redskap for konkretiserer hvordan området kan utvikle seg. I planteorien er dette formulert som refleksjon gjennom praksis (Schön, 1983). Siden det er private som står for gjennomføringen, er det altså avgjørende at mulighetsstudier utformes i tett samarbeid med grunneiere og utbyggere i området (Nordahl, 2006). Visjonene for området må også deles av innbyggerne innenfor og i nær avstand til området som skal endres. Folkemøter er ett virkemiddel brukes for å innhente innspill, ideer og forslag til utbyggingsprosjekter og sikre bred forankring av løsningsforslagene. Å ta i bruk dialog med utbyggingsinteressene i området og eksisterende beboere er en erkjennelse av at de overordnede visjonene ikke bare må tilpasses og deles, men at de de realiseres *i et samarbeid*.

Økonomi og juss

I byutviklingssammenheng ligger det viktigste økonomiske virkemiddelet i *eierskapet til grunnen*. Norske bykommuner er ingen store grunneiere og i knutepunktsområder som skal fortettes (eller transformeres) er eierskapet så godt som alltid på private hender. Lovverket gir heller ikke kommunen anledning til å kommandere grunneiere til å frigi tomter til utbygging, og det uaktuelt for kommunen å ekspropriere byggegrunn i stor skala, både på grunn av sedvane og kommunens økonomi. I fortetningsområder er tomtestrukturen ofte splittet opp og grunneierstrukturen fragmentert (Nordahl og Eika 2017). En generell erfaring er at jo mer sammensatt eierskap er, jo vanskeligere er det å få til utbygging fordi tomtene allerede er i bruk til annet formål (Micheli & Sirmans, 2007, Adams et al., 2001). For at en konvertering skal lønne seg må de samlede inntektene fra en omdannet eiendom overstige inntekten som grunneier henter ut av eiendommen i dag. I tillegg kan grunneiere også være emosjonelt knyttet til eiendommen og ha ønske å beholde eiendommen som den er. Med manglende offentlig eierskap må myndighetene ta i bruk alle økonomiske virkemidler de har tilgang til. Investering i kollektivtransport er et svært kraftig virkemiddel i

så måte. Når fortetningspolitikken og satsingen på økt kollektivtransport går hånd-i-hånd, slik det gjøres i Bergen, foreligger det et sterkt økonomisk incitament for utbygging. Også høy utnytting kan «friste» grunneier fordi det gir med utsikter til høy avkastning dersom eiendommen utvikles.

At myndighetene må forstå avveiningene som aktører med økonomisk gjennomføringsevne, dvs. grunneiere og utbyggere står ovenfor er spesielt viktig når disse aktørene skal bekoste betydelige deler av oppgradering av infrastruktur og fellestiltak i områdene. De økonomiske incitamentene som ligger i Byvekstavtalene er knyttet til kollektivtransport, og ikke til generell utbygging. Som en del av avtalen legger fylkene inn bidrag til omlegging av fylkesveier, men kommunale veier og all øvrig infrastruktur som må etableres (eller legges om) skal bekostes av grunneierne. Dermed er utbyggingsøkonomien i de enkelte prosjektene avgjørende for om utvikling finner sted, og utbyggingsøkonomien i området som helhet er avgjørende for om det får den utviklingen som er ønsket.

Når kommunens mulighet til å styre gjennom økonomi er begrenset, er spørsmålet om det juridiske handlingsrom som kommunene har, kan kompensere for dette. Plan- og bygningsloven gir ikke kommunene hjemmel til å pålegge igangsetting og kommunene kan ikke pålegge en utbygger å bidra til infrastruktur – kommunen kan stille dette som en betingelse for å tillate utbyggingsprosjektet.

Når infrastruktur går på tvers av eiendommer kreves en form for tilrettelegging av kommunene. Detaljene i hvordan kommunen går fram for å få til dette varierer fra kommune til kommune og mellom områder, men hovedtrekkene er de samme: Kommunen som planmyndighet utarbeider en detaljert kostnadsanalyse for alle fellestiltakene i planområdet, ofte på grunnlag av mulighetsstudier og arkitekt- og idékonkurranser. Deretter utvikles en avtale om finansiering mellom utbyggerne og kommunen. Juridisk gjøres dette ved at reguleringsplanen inneholder rekkefølgebestemmelser med en betingelse om at byggetillatelse forutsetter at utbygger inngår en utbyggingsavtale. Avtalen detaljerer hva den enkelte utbygger skal bidra med, hvorvidt utbygger skal bidra gjennom å bygge det konkrete tiltaket, eller betale inn et avtalt beløp slik at kommunen bygger tiltaket. Forutsetningen for å få til et spleiselag mellom utbyggerne er at det er samforståelse om ambisjonsnivået for infrastruktur og fellesinnretninger i området, og at fordelingen av kostnadene oppleves som rimelig.

I praksis er kostnadsfordelingen resultat av mange runder med diskusjoner og forhandlinger. Kostnadsberegningene er også befengt med betydelig usikkerhet. I noen tilfeller tar kommunen risikoen knyttet til dette, mens det i andre tilfeller gjøres en form for avregning, og eventuelle overskudd eller underskudd fordeles på alle etter en omforent avtale (Nordahl et al., 2011). Dialog og forhandlinger om utbyggingsøkonomien har blitt befestet som en viktig del av den markedsbaserte planleggingen, vokst fram som en følge av at stram kommunal økonomi og generelt god betalingsvillighet for sentralt arealer. Spleiselagene som følger av fortetting og transformasjon med mange grunneiere utfordrer imidlertid disse erfaringene – kanskje ikke så mye gjennom kostnadsbildet alene, men vel så mye gjennom fordelingsprinsipper og effektivitetsproblematikk.

Oppsummering

Dette kapitlet har vist at de styringsutfordringene som Bergen kommune står ovenfor er allmenne og generert av kompleksiteten i transformasjon- og fortetningsområder på den ene siden og kommunens handlingsrom mht. visjon, juss og økonomi på den andre.

Visjon, økonomi og juss er grunnleggende parametere for styring gjennom planlegging og byutvikling. Med utgangspunkt i dagens markedsbaserte byutvikling ligger mye av den økonomiske gjennomførings- evnen hos markedsaktørene. Dermed må myndighetssiden vurdere planer og visjoner i forhold til økonomisk gjennomførbarhet. Kommunen må «tegne og regne» parallelt med planlegging. Kommunen

har også en spesifikk oppgave i å sørge for at visjonene deles av de som skal implementere byutviklingen. Dette er særlig viktig fordi byvekstpolitikken nå er lagt om slik at *all* vekst skal komme i som fortetting, alternativene til fortetting og transformasjon strupes.. Kommunen må *tilrettelegge* slik at de ser en jevn strøm av nye prosjekter komme i fortetningsområdene. Dette stiller store krav til kommunens evne til å samarbeide med markedsaktørene, systematikk og tydelige modeller som samtidig er tilstrekkelig differensiert til å møte ulike utfordringer i ulike lokalområder.

Kapittel 3: Bergens byveksthistorie – hovedtrekk

Kapitlet trekker opp de lange linjene i Bergens utbyggingspolitikk og ser disse i relasjon til ambisjonene i dagens fortettingspolitikk. Hensikten er å vise hvor radikale endringer i omleggingen faktisk er.

Velferdsstaten har fire pilarer: *inntekt, utdanning, helse og bolig*. I etterkrigstiden ble to av fire forenet i målet om sunne boliger til alle. Staten, ved Fornyings- og gjenreisningsdepartementet, senere Kommunal- og regionaldepartementet, tilførte Bergen kommune betydelige økonomiske midler og gav kommunen nye juridiske virkemidler for å bedre boligsituasjonen, for å få slutt på bolignøden og på den måte å øke velferden. Husbanken bistod med råd og midler: i sine ti første virke-år Husbanken finansierte over halvparten av alle boliger i Norge (Reiersen og Thue, 1996).

Landet fikk sin første samlede «Bygningsloven av 1965». Erfaringene med stor byvekst dokumenterte behov for bedre samordning mellom fysisk og økonomisk planlegging. Den nye loven innførte krav om oversiktsplanlegging (for kommunene generalplaner), prinsipp om sonedeling mellom ulike funksjoner og den utvidet kommunenes rett til ekspropriasjon, refusjon og rådighetsinnskrenkninger. Planer skulle utarbeides lokalt, men godkjennes av Kommunal- og arbeidsdepartementet (Fiskaa, 2014).

3.1 Bergen bys utvikling fra 1970 til 1990

I 1970 hadde Bergen 114 000 innbyggere og så å si alle tilgjengelige arealer var bygd ut. Byen hadde stort behov for arealer til befolkningsvekst og nye industrier.¹³ Bergen kommune tok derfor initiativ til å etablere en *storbyregion*, men staten responderte negativt (Roald 2010). Resultatet ble trinnvise ekspansjoner ved utbygging av bydelen Årstad og innlemmelser av Fyllingsdalen (1955). Dette kulminerte med storkommunen Bergen i 1972 da Laksevåg, Fana, Åsane og Arna ble innlemmet i kommunen. For første gang forvaltet kommunen et stort nok område til å kunne etablere visjoner for meget langsiktige og skiftende behov. Ved bygging av Sotrabroa i 1971 fikk Fjell kommune veitilknytning mot fastlandet og Bergen. Dette dannet grunnlag for en kraftig vekst i antall beboere og hav-relaterte næringsaktiviteter i Fjell kommune. I første omgang førte det til bygging av større eneboligområder rett ved Sotrabroa. Det ble videre etablert flere større næringsområder¹⁴.

Generalplanen for Bergenshalvøya og Askøy av 1957 formulerte en visjon for den kommende storkommunen Bergen. Visjonen viste et lokalsenter for hver bydel, med omkringliggende boligsoner, knyttet sammen av «gjennomfartsveier». Forbildet var Howards system av hagebyer om en moderby og britiske new towns. En beslektet visjon ble utformet av generalplankontoret i 1973 som svar på kommunesammenslåingen. Denne er skjematisk fremstilt og bygger videre på ideen om et sterkt sentrum og flere bydelssenter med tilhørende kommunikasjonslinjer. I tillegg skiller den mellom utbygde og potensielle byggeareal og antyder en ny bydannelse i sør. Kommunikasjonen mellom bydelene skulle i første omgang løses via en bybane. Denne visjonen har vært bærende for utviklingen av Bergen frem til i dag og dens potensiale er ennå ikke uttømt.

Gjennom Husbanken var Staten garantist for at visjonen om sunne boliger til alle kunne realiseres. Annerledes var det innen transportsektoren: her ble det konflikt mellom stat og kommune. Staten ville først bygge nytt hovedveisystem, mens kommunen ville starte med et banegående kollektivsystem. Siden

¹³ Bergen hadde 114 000 innbyggere rett etter krigen og en stipulert befolkningsvekst på 45 000 fram til 1970. Kilde: Data fra kommuneplanlegger Svein Heggelund ved Plan- og bygningsetaten.

¹⁴ Fjell kommune, Kommuneplanen sin arealdel 2007-2018, vedtatt kommunestyret 22.02.2007

staten satt på pengene, valgte Bergen kommune å stole på staten og valgte hovedveisystem. Statens midler var imidlertid begrensede og kommunen måtte be byens innbyggere delta i finansieringen av statens veier gjennom en bompengavtale (Roald 2010).

Kommunen laget en geografisk ressursanalyse som viste de mest aktuelle utbyggingsområdene for perioden 1973 - 1977. Noen bydeler hadde bedre plangrunnlag og teknisk infrastruktur enn andre og alle hadde dårlige veiforbindelser. Samspillet mellom utbyggingstakt og det kommunale langtidsbudsjettet var avgjørende. Arbeidet ble ledet av rådmannens tekniske stab og kommunens generalplanavdeling.¹⁵

Den første generalplanen dekket epoken 1978-1985. Til den fulgte en tiltaksplan som viste prioriterte utbyggingsområder med tilhørende infrastruktur. I denne perioden var enigheten i formannskapet og bystyret så bred at en kunne etablere et eget selskap, Bergen tomteselskap AS, som gjennomføringsorgan. En viktig forutsetning var Husbankens omfattende og forutsigbare subsidiering av utviklingen av de nye boligområdene. Tomteselskapet hadde selvstendig økonomi og en langsiktig planhorisont, og kunne, når nødvendig, ekspropriere landareal. En kreativ tolkning av konsesjonsloven gjorde at selskapet kunne sikre seg nytt byggeland til en for samfunnet fordelaktig pris. Planskapte verdier ble dermed til *samfunnets verdier*. Tomteselskapet laget overordnede disposisjonsplaner som sikret arealer til nye bolig- og næringsområder. Selskapet bygde den tekniske infrastrukturen og solgte områdene videre til utbyggere, det være seg til boligbyggelag eller andre. Utbyggerne stod for utarbeiding av reguleringsplaner, slik tilfellet var i andre kommuner (Nordahl 2013). Tomteselskapet ble drevet etter prinsippet om selvkost, dvs. ingen fortjeneste til aksjonærene. Sosial infrastruktur som skoler, alders- og sykehjem, idrettshaller med mere ble finansiert over kommunale budsjetter.

Dette var et styringssystem hvor myndighetene ved stat og kommune hadde full kontroll. De hadde autoritet til å stake ut visjoner for byens utvikling, bestemme arealbruken og, om nødvendig, disponere byggegrunn. Med referanse til styringsparametrene visjon, økonomi og juss hadde det offentlige styringen sterk posisjon. Systemet ga en jevn produksjon av nye boliger, til en overkommelig pris, godt fordelt over hele byen i over ca. 40 år. Bergen tomteselskap ble forvalter av stor arealer som kunne aktiveres når byen trengte det og når markedet etterspurte det. Forskjellen på standard mellom de nye områdene og de usunne sentrumsområdene som var under fraflytting var markante og i all hovedsak i favør av de nye områdene.

I løpet av storkommunens første 20 virke år, skjedde det en omfattende vekst i arealbruken - men befolkningsveksten uteble. Bergenserne forsynte seg av nytt byggeland med stor appetitt. Det en planla for var, noe forenklet, ikke befolkningsvekst, men rokeringer av befolkningen, og med det en økning i levestandarden (Helvig, 1990). Resultatet var et sentrum i forfall. I Bergen, som i Oslo, ble det derfor samtidig gjort forsøk på å «reparere» sentrum, i første gang uten hell, i neste omgang med hell. Dette er nærmere beskrevet i kap. 5.

3.2 Mot et paradigme skifte

På midten av 1980-tallet formulerte EU strategien *European Spatial Development Perspective* (ESDP) og på EUs ministermøte i Lisboa i 2001 ble bærekraftig byutvikling ved ESDP-strategien betegnet som avgjørende for europeisk verdiskaping. I denne strategien ses bykonsentrasjoner som muligheter og potensialer for verdiskaping. Europa trengte mer verdiskaping og mer by. By-konsentrasjoner åpnet for rasjonalisering av ressursbruk og vern av tilliggende natur- og landbruksareal. ESDP-strategien ble definert som:

¹⁵ Informasjon fra kommuneplanlegger Svein Heggelund, Plan- og bygningssetaten

- Utvikling av byene (kompakt by-strategi)
- Utvikling av miljøvennlige kommunikasjoner mellom byene (flerkjernet byutvikling)
- Utvikling av kultur og landskap mellom byene

I sin innledende fase dreide bærekraftig utvikling seg i stor grad om å dempe ressursbruken og om å etablere en tverrsektoriell tilnærming til planlegging. Etter Rio-konferansen i 1992, hvor de frivillige organisasjonene hadde en viktig rolle, fikk bærekraftig utvikling en bredere horisont- alt og alle skulle med (Owen 1994). Ved Paris-avtalen av 2015 ble utfordringene spisset og de pågående endringene i klima definerte som mest kritiske. I Norge ble dette møtt med retningslinjer for arealplanleggingen basert på tre prinsipper¹⁶:

- Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer.
- I by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkt bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon.
- Potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk.

For Bergensregionen ble en viktig visjon for bærekraftig byutvikling formulert av Hordaland fylkeskommune i 2002 ved *Fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av service og handel*. Senterstrukturen skulle bygge opp under en flerkjernet byutvikling. Bergen sentrum var fylkessenter. Knarvik, Straume og Os skulle utvikles som regionale sentre. I tillegg skulle bydelssentrene Åsane, Indre Arna og Rådalen i Bergen styrkes med regionale funksjoner. Dette var klarsignal til å utvikle Straume som et kompakt og flerfunksjonelt senterområde for kommunene Sund, Fjell og Øygarden.

Kommuneplanen for Bergen fra 1996-2007 fikk en tydelig bærekraft-profil, en profil som siden er utvidet og spisset. Byen var nå ved inngangen til en markant vekstperiode i antall innbyggere, fra ca. 210 000 i 1996 til ca. 280 000 i 2016 – dvs. en vekst på 33 % på 20 år. Kommuneplanen 2000-2011 var tuftet på en rekke miljøpolitiske vedtak, herunder valg av trase fase 1 for Bybanen. Fremtidig byutvikling skulle skje ved senterdannelser rundt bybanestoppene og 70 % av byveksten skulle skje innenfor en indre kollektiv-by. (Roald 2010). Dette var en kraftig dreining i bypolitikk, fra byspredning mot fortetting. Prinsippet om kompakt byutvikling er videreført i gjeldende kommuneplan (2006-2017). I KPA av 2006 vises hele 37 tettsteder. Hensikten med å kanalisere boliger og arbeidsintensive næringer til fortettingsområdene, bunner i et ønske om å redusere behovet for arbeidsreiser.

Politikken som er nedfelt i Strategiske temakartet Bergen-2030 bygger med andre ord på en lang utvikling fra byspredning til fortetting. I den nye arealplanen er ambisjonene om redusert klimagassutslipp og nullvekst i personbiltrafikken ytterligere styrket. Veksten i transportbehovet skal tas av gange, sykkel og kollektivreiser. Det nye plankartet viser 7 kompakte byutviklingsområder og 7 næringsområder til arealkrevende industri og lager. Utviklingen av de kompakte byutviklingsområdene skal skje ved fortetting av boliger, arbeidsplasser og privat og offentlig service. En konsekvens av akselereringen av fortettingspolitikken er at flere av de store perifere utbyggingsområder er foreslått tatt ut av kommuneplanen, og fortettingspolitikken radikale skifte er tydeliggjort. Nå skal 80 % av ny boligbygging komme i form av fortetting og målsettingen er 100%.

I forslag til revisjon av kommuneplanens arealdel (KPA2018) konkretiseres det strategiske temakartet. KPA2018 opprettholder ønsket om et stort antall nye tettsteder - nå 32. Kommunen tar på seg ansvaret for å utarbeide områderegeringsplaner for senterområdene, mens de øvrige områdene skal planlegges av

¹⁶ Se blant annet Planretningslinje for samordnet bolig, areal og transportplanlegging av 26.9.2014

privat sektor ved utløst plankrav. En forskjell mellom KPA2006 og KPA2018 er at sentrumskjernene i KPA2018 er mindre i areal enn i KPA2006. Dette kompenseres med store omliggende fortettingssoner. Sett i forhold til diskusjonen om planbinding av utbyggers bidrag til felles infrastruktur, diskutert ovenfor, kan en krymping av områdeplanenes utstrekning ha betydning. Når planområdene blir mindre, reduseres også antall tomter som bidrar til ny infrastruktur.

Parallelt med dette retter kommunen spesiell oppmerksomhet mot bydelssentrene og større transformasjonsområder. Det er utarbeidet områderegeringsplaner for bydelssentrene Åsane og Rådalen/Lagunen og områdene Møllendal og Nygårdstangen. Planer for bydelssentrene Indre Arna, Fyllingsdalen, Indre Laksevåg, Loddefjord og Slettebakken er i prosess. Reguleringsplaner for trase for bybane mellom sentrum og Fyllingsdalen er vedtatt. Trase for bybane mellom sentrum og Åsane er under planlegging.

3.3 Omlegging fra byspredning til fortetting

I forkant av fortetting som byvekst-strategi, skjedde det viktige endringer innen lovgivning og økonomiske rammebetingelser. Endringene var en del av en liberalisering av samfunnet og hadde ikke «fra byspredning til fortetting» som utgangspunkt. Nedtoning av statens boligpolitikk og reduksjon av Husbankens posisjon og tilbud er et resultat av dette. Offentlig forvaltning måtte skille tydeligere mellom bestiller og leverandør og tidligere offentlige leverandører måtte konkurrere på et åpent marked. Konesjonsloven ble opphevet og det offentlige måtte konkurrere med private aktører om eierskap til alt byggeland, arealer som fikk en betydelig verdiøkning, som følge av offentlig planlegging. Det styringssystemet, hvor myndighetene hadde full kontroll gjennom å fastsette visjoner, bestemme arealbruken og ha kontroll med byggegrunnen, er med andre ord endret. Kommunen har mulighet til å definere visjonene og rett til å avvise arealbruk som ikke er i tråd med disse. Ut over dette, er privat sektor grunneier, initiativtaker til utbygging og medfinansier av infrastruktur, som beskrevet i foregående kapittel.

Også den kommunale organiseringen er endret. Det vesentligste er at oppgaven til tidligere rådmannens planavdeling, som sikret samspill mellom langsiktige arealmessige og økonomiske strategier, nå er delt mellom ulike byrådsavdelinger. Fortetting som samfunnsprosjekt berører og involverer de fleste byrådsavdelingene. Byrådsavdeling for eiendom, innovasjon og finans utarbeider kommunens samlede budsjetter og er forvalter kommunens eiendommer. Byrådsavdeling for byutvikling har et sentralt ansvar for planlegging, så vel som gjennomføring av planer: Her inngår etatene Plan- og bygning, Byantikvar, Vann- og avløp, Bymiljø og Byarkitekten.

- *Plan- og bygningsetaten* har ansvar for utforming av kommuneplanens samfunnsdel, arealdel, overordnede planstrategier, kommunedelplaner og reguleringsplaner for Bybanen, utarbeiding av områderegeringsplaner, mottak og behandling av detaljreguleringsplaner og byggesaksbehandling
- *Bymiljøetaten* har ansvar for å koordinere gjennomføringen av planene, her under utforming og oppfølging av utbyggingsavtaler.

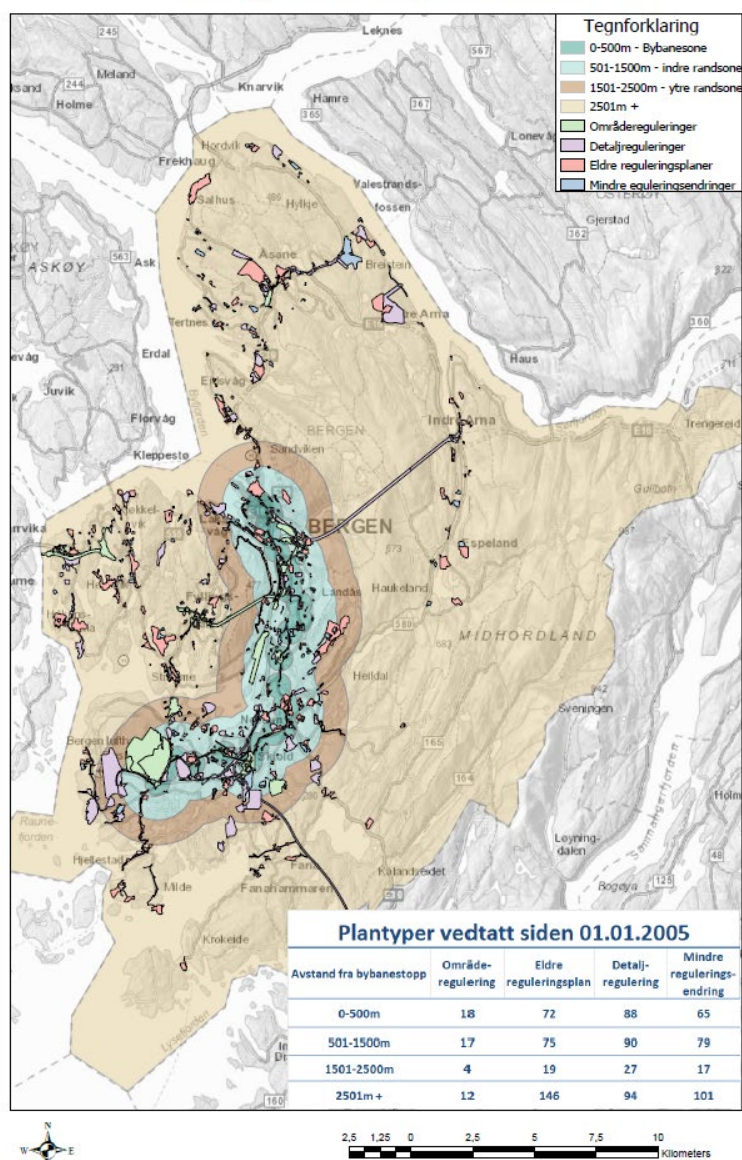
Bredden i ansvar under Byrådsavdeling for byutvikling danner et godt grunnlag for koordinering av planlegging og gjennomføring, men den tidligere sterke alliansen mellom plan og bolig er brutt. Boligsaken og levekårsutfordringer, her under kontakt mot Husbanken, ligger nå hos Byråd for sosial, bolig og inkludering.

Den etaten som kanskje tydeligst merker overgangene fra et nyliberalt skifte og fra byspredning mot fortetting, er *Bymiljøetaten*. Den skal koordinere offentlige og private aktører. I dette ligger det mellom annet å formulere, signere og gjennomføre utbyggingsavtaler. Bymiljøetaten kan vise til at Bergen

kommune de 8-10 siste årene har inngått utbyggingsavtaler for om lag kr. 500 mill. I prinsippet har kommunen påtatt seg å forskuttere bidrag til infrastruktur etter behov for å få fortgang i utbyggingen og ut fra nødvendigheten av å ha tydelige rammebetingelser. At det offentlige er en aktiv tilrettelegger for bygging av infrastruktur, oppleves som er avgjørende for om utbyggerne tør å gå videre med sine prosjekt. (Haveraaen 2017).

Fra 2008, da områderegulering ble innført som et eget planredskap, er det igangsatt et betydelig reguleringsarbeid i kommunal regi. Data fra kommunens planregister viser stor planaktivitet (Wiberg 2018). Når kommunens planaktivitet sorteres etter avstand fra bybanestopp langs aksen fra sentrum til Flesland blir det tydelig at for tetttingsstrategien er fulgt opp med betydelig kommunal planinnsats. Figur 2 viser omfanget av vedtatte områdeplaner og detaljreguleringer i en avstand på 500 meter, 1500 meter og 2500 meter. 500 meter antas å være gåavstand fra bybanestopp. 1500 meter er, skjønnsmessig vurdert, en radius som kan betegnes som «influensområde for bybane-stoppet» og mens avstander mellom 1500 og 2500 ligger i den ytre delen av influensområdet.

Plantyper vedtatt siden 2005



Figur 2, reguleringsplaner vedtatt etter 2005, sortert etter avstand fra bybanestopp. Kilde: Wiberg, Bergen kommune 2018

Hovedbildet er at reguleringsaktivitetene i Bergen de siste 15 årene er mer konsentrert til områdene som prioriteres gjennom vedtatt byutviklingsstrategi siden midt på 2000 – tallet. Dette tilsier at visjonene i kommuneplanen er fulgt opp gjennom økt tilrettelegging fra Bergen kommunes side, gjennom områderegulering og av markedet gjennom detaljregulering.

Tabell 1: Antall reguleringsplaner etter avstand fra bybanestopp og år. Kilde Wiberg, Bergen kommune 2018

Avstand fra bybanestopp	Eldre reguleringsplan 2005-2008	Område - regulering siden 2009	Detalj - regulering 2008-2018	Mindre regulerings - endring 2005-2017	Sum planer under arbeid pr aug. 2018	Sum aktivitet etter avstand
0-500m	72	18	88	65	153	396
501-1500m	75	17	90	79	169	430
1501-2500m	19	4	27	17	44	111
2501m+	146	12	94	101	195	548
SUM	312	51	299	262	561	1485

Kort oppsummert viser oversikten:

- Samlet reguleringsaktivitet innenfor en radius på 1500 m fra bybanestoppene har i hele perioden omfattet mer enn halvparten av all reguleringsaktivitet i Bergen.
- Både antall og andel reguleringsplaner i området mellom 500 og 1500 m fra bybanestoppene er noe større enn innenfor 500-meters grensen.
- I områdene mellom 1,5 og 2,5 km fra bybanestoppene er andel vedtatte reguleringsplaner og planer under arbeid vesentlig mindre enn i sentrale områder. Siden 2008 har andelen økt fra 6 til 9 % av alle vedtatte planer. En stor del av disse planene er i områder ved Sandsli, Kokstad og Flesland
- I områdene utenfor 2,5 km grensen for avstand fra bybanestoppene, dvs. i resten av kommunen, har det vært en betydelig reduksjon i reguleringsaktiviteten etter 2008. Antall planer som er under arbeid i disse områdene, er likevel relativt høyt i forhold til antall vedtatte planer de siste 10 år.

Noen nyanser bør kommenteres: Det er primært ønskelig at en betydelig del av byutviklingen kommer innenfor grensen for gangavstand på 0,5 km i forhold til kollektivtilbudene. Samtidig er det et større potensiale for utbygging i den ytre delen av 1,5 km beltet. Dette kan tyde på at friksjonene mot utbygging i de mest sentrale områdene er så stor at utbyggere kan komme til å satse på prosjekt utenfor de mest sentrale områdene.

3.4 Vekstprognoser og fortetningsstrategiene

Prognoser knyttet til KPA-2018 viser at byen fortsatt er gjenstand for vekst, men endrer karakter. Innvandringen er i ferd med å flate ut slik at veksten nå primært er et resultat av fødselsoverskudd. Den befolkningsgruppen som vil øke mest i de kommende årene, er de eldre over 70. Dette reiser spørsmål ved hvem en ønsker å bygge for gjennom fortettingen, hvem som tar over i brukmarkedet og hvordan kommunen eventuelt kan styre denne type flyttekjeder.

Etat for plan- og byggesak har utarbeidet utkast til Strategi for fortetting innenfor Bergens sentrale deler, dvs. sentrum, Sandviken, Indre Laksevåg og Årstad. Strategien viser en betydelig befolkningsvekst mellom 2000-2017 i hele området. Det er her broparten av innflytterne til Bergen vil bo. Befolknings-sammensetningen skiller seg markant fra byen for øvrig ved en lavere andel unge mellom 0 og 20 år og en høyere andel mellom 20 og 40 år. Igjen, hvordan skal vi forholde oss til dette i en fortetningsstrategi?

Hvem skal vi fortette for og hvem kan forventes å ha ønske om og råd til å flytte inn i fortettingsområdene?

3.5 Byvekstavtalen

Ved stadfesting av Rikspolitiske retningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging og Bergens fortløpende revisjoner av kommuneplanen i samsvar med disse retningslinjene, er det etablert en felles visjon for stat og kommune om utbyggingspolitikken. Et partnerskap mellom Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune under overskriften Miljøløftet ligger bak avtalen om konsentrert byvekst, *byvekstavtalen*.

Bergen kommune signerte 1. sept. 2017 en avtale for perioden 2017-2023. Målene i avtalen sier at all vekst i persontransport skal tas med kollektiv, sykkel og gange (0-vekstmålet), det skal etableres bedre mobilitet og attraktive alternativer til privatbilen, og bedre forhold for næringstransporten. I tillegg har Bergen kommune tatt på seg å redusere bilbruken med 10 % innen 2020 og med 20 % innen 2030. Avtalen er frivillig. Avtalen legger til grunn at bygging av bybanen skal gå kontinuerlig.

Avtalen viser hvordan ulike resultater kan måles og følges av betydelige midler. Avtalens totale ramme er betydelig og er på 11 milliarder (2017-2023). Brorparten av midlene går til samferdselstiltak. Målet er å oppfylle Rikspolitiske retningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging. Det statlige tilskuddet er på 6 230 mill., her under 50 % av kostnadene til Bybanen. Bergen kommune tar på seg å bidra med 800 mill. årlig i form av bompengavgifter. Avtalen legger et betydelig press på Bergen kommune som lokal planmyndighet med tanke på å ferdigstille planer for bybanen i tide. I tillegg skal kommunen dra nytte av effekten av et nytt transportmønster gjennom å initiere og gjennomføre fortettingsplaner rundt bybanestoppene og håndtere private initiativ innenfor en rekke transformasjonsområder og andre fortettingssoner. Det er verdt å merke seg at bolig- og levekårsaspektet ikke er tema i avtalen.

Utviklingen i Bergen kommune kan ikke ses isolert fra omegnskommunene. Bergens reelle arbeids- og boligmarked omfatter hele 14 kommuner. Skal intensjonene bak Byvekstavtalen lykkes, er det viktig at alle kommunene legger en fortettingsstrategi til grunn for sin vekst. Dersom dette ikke skjer, er det en reel fare for utbyggere kan vende nesene mot nabokommunene. Et *worse case scenario* er at utbyggerne i nabokommunene finner rimelige tomter, møtes med enklere planprosessene og tilbyr mer tradisjonelle boligtyper som eneboliger og rekkehus, og fortrekker å drive sin virksomhet der i stedet for i fortettingssonene.

Samferdselsdepartementet har tatt initiativ til å integrere kommunene Os, Nye Øygarden kommune, Askøy og Lindås i neste revisjon av Byvekstavtalen. Mye kan skje før en kommer til enighet om en slik avtale. Der bergenserne har sitt hjerte i sentrum, har mange i nabokommunene sine hjerter i grendene.

Kapittel 4 Design og metode

Denne rapporten bygger på forskningsarbeider og utredninger gjort innenfor de fem ulike delprosjektene innenfor «Fra plan til realisering».

Delprosjekt Analyse av «den klassiske bolig- og miljøfornyelsen, Husbanken, november 2017, er basert på dokumentanalyser av politikkdokumenter, lover og paragrafer knyttet til Bergen kommunes arbeid med byfornyelse.

Delprosjekt *Evaluering av handlingsprogrammet Ny energi rundt Damsgårdssundet* – «Det muligste kunst» bygger på en rekke intervjuer med ansatte i kommunen, og utviklere og dokumentanalyser og gjennomgang av filmer produsert av prosjektet «Ny energi» om ulike aktiviteter i prosjektet. (se www.asplaviak.no)

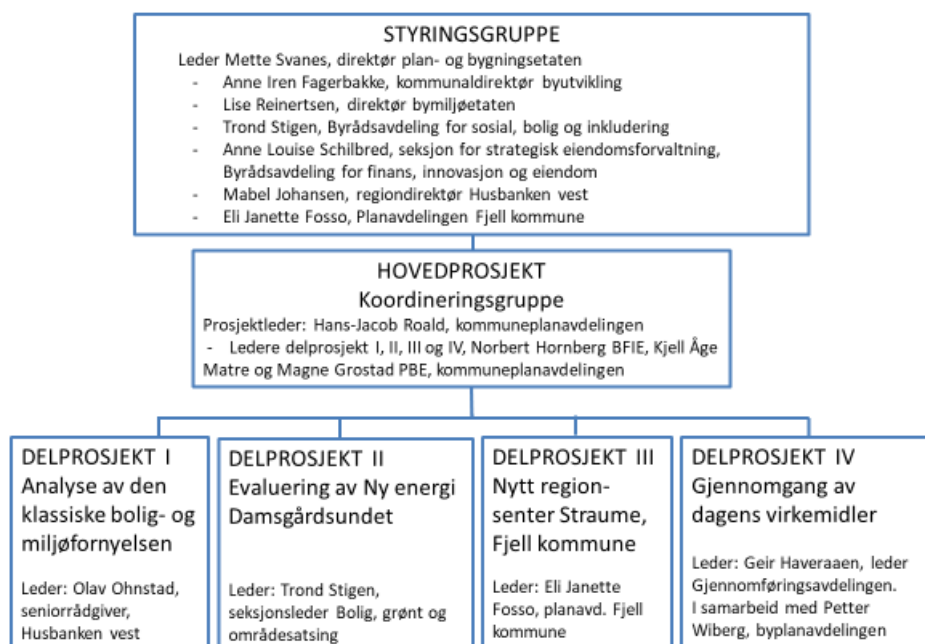
Delprosjekt *Evaluering av kommunedelplan for Straume* bygger på gjennomgang av kommunedelplanen for Straume (2005-2018, Planprogrammet for Straume 82007) og prinsippvedtak om Straume sentrum (2008) samt intervjuer med 15 enkeltpersoner som har vært sentrale i implementeringen av planen (se www.asplanviak.no).

Delprosjekt *Evaluering av områdeplan for Mindemyren* er basert på gjennomgang av plandokumentene og intervju med 7 personer som har arbeidet med utforming og implementeringen av planen, enten som kommunalt ansatt eller som grunneier og/eller utvikler.

Delprosjekt *Ny praksis i Paradis* er basert på en gjennomgang av områdeplan for Paradis, detaljreguleringer og en rekke utdypende dokumenter omkring implementering av planen. Det er i tillegg gjennomført flere intervjuer med ansatte i planavdelingen og gjennomføringsavdelingen og flere grunneiere og utbyggere.

Detaljer om dokumenter og informanter finnes i hver av delrapportene. Til sammen har prosjektet «Fra plan til realisering» gått gjennom fulle plandokumenter knyttet til tre utviklingsområder (Straume, Mindemyren og Straume), to brede kartlegginger av tidligere satsinger og nærmere 50 informanter, samt en rekke politikkdokumenter. Det er også gjennomført en rekke strukturerte diskusjoner med referansegruppen og styringsgruppen og flere av representantene har bidratt med data.

FRA PLAN TIL REALISERING – HVORDAN GJØRE VISJON TIL VIRKELIGHET



Kapittel 5: Byfornyelse og områdeløft

Den kraftige omleggingen av vekstpolitikken som Byvekstavtalen medfører følger i en kjede av store satsinger på byutvikling i nyere tid. Prosjektet hadde ønske om å se dagens fortetting og transformasjon i et større perspektiv og har derfor tatt dypdykk inn i to typiske byutviklingsprosjekter fra byfornyelsesperioden på 1980 tallet og områdeløfte-perioden som startet på 2000-tallet og som fortsatt er aktuell politikk. Hensikten har vært å undersøke om juridiske, økonomiske og organisatoriske virkemidlene som satte rammer som vare godt egnet for å realisere komplekse byutviklingsoppgaver. Hvis sammenhengen mellom visjonene og tilgjengelige virkemidler var bedre da enn i dag er spørsmålet om vi kan dra lærdom av dette i morgendagens fortetting og transformasjon.

Delprosjektene er presenterte som egne rapporter og arbeidet med disse har gitt en dypere forståelse av de epokene vi har dykket ned i. Rapport fra den planmessige bolig og miljøfornyelse finnes på Husbankens nettside (Ohnstad 2018) eller kan lastes ned fra OsloMet's hjemmeside. Rapport fra områdeløft i Bergen finnes i Asplan Viak sine hjemmesider.

5.1 Den planmessig bolig- og miljøfornyelsen

Visjoner

Utgangspunktet for den planmessige bolig og miljøfornyelsen var de uverdige boforholdene i bysentraene. Satsingen hadde en visjon for gode boligforhold for alle, vel forankret i forestillingen om bolig som en av velferdsstatens fire pilarer. Staten dokumenterte dette gjennom *NOU 1978 Om levekår i by*, og valgte å bruke Plan- og bygningsloven som redskap for å heve de fysiske vilkårene for god levestandard. Byfornyelsen hadde to parallelle formål: Å gjøre norske bykjerner, som lenge hadde vært i forfall, til bykjerne å trives i og å vise frem med stolthet, og å heve levekårene for de som bodde der innenfor avgrensede boligsoner. Ohnstad (2018) dokumenterer en satsing der staten hadde tydelige samfunns mål og som overlot til kommunen å gjennomføre ønskede endringer.

Statens og kommunens overordnede visjon, å etablere gode boliger for alle i et godt miljø, har vært den samme helt siden byggingen av velferdsstaten etter andre verdenskrig, og er den samme i dag. Diskusjonen har dreid seg om hvordan denne felles overordnede visjonen skal materialisere seg i bybildet. På slutten av 1960 og -70 tallet var det bred oppslutning om sanering av mange større sentrale områder. Denne strategien kom gradvis i miskreditt. Ved en endring av kurs, som la større vekt på bevaring ved å bygge videre på det som er, ble ordet sanering systematisk erstattet med ordet fornyelse. For Bergen vises dette blant annet ved at i Bergen var ca. 80% av fornyelsen rehabilitering av eksisterende bebyggelse, mot ca. 50% i Oslo.

Staten var lyttende til kommunen, den var til stede lokalt og den gav kommunen de virkemidlene kommunen ba om, og var med på å justere kursen underveis. Staten lot være å trumfe gjennom prinsipper på bekostning av kommunal vilje, og tok i begrenset grad æren for suksessen. (Roald 2010)

Bergen kommune brukte lang tid på å etablere overordnede visjoner. Da kommunen etablerte en ny visjon hadde den ikke i form av en stor grandios plan, men en rekke forberedende prinsippvedtak. Kommunen definerte en avgrensning av en boligsoner, lagte et overordnet strategikart av 1979, etablerte forsøksprosjekter som startet i det små og lanserte en strategi for trinnvis planlegging og gjennomføring. En kan si kommunen «ilte langsomt» ved å etablere visjoner og planer som allerede var utarbeidet for hver enkelt bydel i form av disposisjonsplaner, planer som spilte bydelens tradisjon og utfordringer. Da turen kom til gjennomføring, som oftest med bakgrunn i en reguleringsplan, kunne en henvise til lag av

overordnede utredninger og vedtak. Samtidig åpnet det for å ta fatt på et mindre område for nye diskusjoner om egenart og behov. Bergen kommune gjorde bolig- og miljøfornyelsen til sin politikk med følgende overordnede målsettinger.

- Likeverdige boforhold i sentrum og de nye områdene.
- Øke bosettingen i sentrum.
- Legge til rette for en mer balansert befolkningssammensetning.

Å ruste opp uteområdene var ett av flere virkemiddel med mål å få de som bodde der til å trives, og å trekke flere og nye beboere, og da særlig flere barnefamilier, til indre by. Hele tiden ble det lagt stor vekt på informasjon og medvirkning ved blant annet etablering av informasjonskontor i den aktuelle bydel. Et eksempel på et dynamisk og fleksibelt samspill var invitasjon til frivillig fornyelse på områdets og beboernes premisser. Dette ble gjort innenfor trehusbebyggelsen, der en hadde aktive og ressurssterke beboere. Innenfor leiegårdsbebyggelsen var utfordringene annerledes og større. Her måtte en bruke tyngre virkemidler rettet mot bygningsmasse så vel som beboerne, - man grep sterkere inn i den private sfæren.

Virkemidler – juss

Ved den planmessige bolig- og miljøfornyelsen var det nødvendig å gjennomføre endringer i eksisterende bystrukturer og et stort antall private eiendommer. Dette fordret nye og sterkere juridiske virkemidler i tillegg til de en hadde for hånden. Staten stilte følgende nye juridiske virkemidler til disposisjon for kommunene, - om de ville benytte seg av dem:

- **Lov om fornyelse (tidligere sanering) av tettbygde strøk (Byfornyelsesloven)** ga kommunene omfattende virkemidler til å gripe inn i og endre etablerte bystrukturer. Lovens § 5 slo fast at når en kommune fant det nødvendig å fornye et område, kunne bystyret fatte et *fornyelsevedtak* for angjeldende område. Vedtaket innebar rådighetsinnskrenkninger for eiere/rettighetshavere, man kunne ikke fritt selge eller disponere over eiendommene i området. Ville en selge eller endre måtte en søke om dispensasjon fra fornyelsesvedtaket. Hovedregelen var at eierne ikke kunne gjennomføre tiltak som kunne forhindre eller vanskeliggjøre gjennomføringen av fornyelsen, kun inngå utbedringsavtale, - et virkemiddel vi skal komme tilbake til.
Kommunen, eller et gjennomføringsorgan, hadde på sin side rett og plikt til å erverve samtlige eiendommer innenfor byfornyelsesområdet hvor det var fattet fornyelsesvedtak. Plikten var knyttet til om en eier ønsket å selge.
Fornyelsesvedtak viste seg velegnet for gjennomføring av kvartalsvis byfornyelse og ble i hovedsak brukt av kommunalt fornyelsesselskap. Fornyelsesvedtak ga adgang til husbankfinansiering og hjemmel for å gjennomføre *ekspropriasjon*, der eier ikke ønsket å medvirke til å fornye sine eiendommer.
- **Utbedringsprogram** er det andre viktig virkemiddelet i Byfornyelsesloven.
Utbedringsprogrammet var et mildere virkemiddel enn fornyelsesvedtaket og ble mellom annet brukt på større områder der behovet for endringer kunne skje på bebyggelsens og beboernes premisser, som for store deler av Fjellsiden nord. Kommunen brukte det som grunnlag for gratis veiledning og husbankfinansiering, jfr rundskriv HB- 103.
Utbedringsprogram er også brukt andre steder enn i tettbygde strøk. «Loddefjord-prosjektet» på 1990- tallet, et dårlig planlagt boligprosjekt med stor andel blokkbebyggelse og med store bygningsmessige og sosiale utfordringer. Kommunen fattet utbedringsprogram for området, noe som gav HB – finansiering tilsvarende 250 mill.

- **Utbedringsavtale, 30 års-standard** var det tredje viktige virkemidlet i den planmessige byfornyelsen. Stortingsmelding nr. 283(1979-80) om bypolitikk definerte ambisjonene for den tekniske utbedringen av boligene/byggene som ble gjennomført i den planmessige byfornyelsen. Det var vesentlig å finne et balansepunkt mellom kvalitets-/ standardforbedringer og betalingsevnen til de som bodde i gamle leiegårder med betydelig etterslep i vedlikehold og dårlig teknisk standard. Man kalte den tekniske standarden for «30-årsstandard» basert på at boligene skulle være like hensiktsmessige og gode 30 år frem i tid etter fornyelsestiltak initiert og subsidiert av det offentlige. Normen ble lagt til grunn i alle typer utbedringsavtaler som ble benyttet i Bergen, og satt som betingelse for Husbankfinansiering av utbedringsarbeidene. 30-årsstandard innebærer grunnleggende tekniske krav til alle boliger som baderom med wc, varmtvannsbereder, vaskemaskin, kjøkken med oppvaskbenk, tilstrekkelig strømtilførsel og vannforsyning, brannsikring, tiltak mot råte / sopp, sammenslåing av for små leiligheter til større enheter. Bygningens vedlikehold skulle ellers være på et akseptabelt nivå og det skulle finnes trygge leke- og oppholdsplass for barn i området. Loven tillot kommunene å kombinere reguleringsplaner med fornyelsesvedtak og utbedringsprogram, og dette ble benyttet der behovet for endringer var størst. I områder med moderat behov for endringer, benyttet en seg av kombinasjonen reguleringsplan og utbedringsprogram. I enkelte områder holdt det å vedta et utbedringsprogram (Ohnstad 2018).
- **Lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder** (*Forkjøpsrettsloven*), ga kommunen forkjøpsrett når en leiegård skulle selges. I perioden fra 1983 til 1990 ble det inngått 105 utbedringsavtaler for sentrumsleiegårder ved hjelp av forkjøpsretten. 91 av disse var inngått «frivillig», mens 14 utbedringsavtaler ble inngått ved at kommunen fikk i stand utbedringsavtale etter at bystyret hadde fattet vedtak om bruk av forkjøpsretten. Denne praksisen ble også fulgt på 1990- tallet hvor nærmere 100 utbedringsavtaler ble inngått/fornyet.
- **Lov om eierseksjonering** (*Eierseksjoneringsloven*). Da eierseksjoneringsloven ble innført i 1997, så en faren for at murgårder med betydelig behov for fornyelse, kunne bli omgjort til spekulasjonsobjekt del for del, før ønskelig fornyelse var gjennomført. Kommunen stilte derfor krav om inngåelse av en utbedringsavtale for godkjenning av seksjonering. Med dette som bakgrunn, ble det i perioden fra 1983 til 1990 inngått 167 utbedringsavtaler. Praksisen var omdiskutert. Dagens nye lov av 2016 om eierseksjoner har inn tatt en bestemmelse for å sikre en forsvarlig teknisk standard på eierseksjonerte boliger, tilsvarende det Bergen kommune ønsket ved sin praksis på 1980-og 90- tallet.

Kort oppsummert kan vi si at visjonene om et revitalisert bysentrum, med gode boforhold og velfungerende bomiljøer også i byens mest sentrale områder, ble støttet gjennom en rekke mer eller mindre skreddersydde lover. Lov om fornyelse, utbedringsprogram og utbedringsavtaler gav kommunen en ramme for å forhandle med eksisterende grunneiere. I tillegg støttet loven om kommunal forkjøpsrett lov om eierseksjonering kommuner som ønsket å sikre at flest mulig av beboerne i områdene under fornying ble boende og nøt godt av oppgraderingen. Som en av få byer benyttet Bergen kommune seg av alle tilgjengelige juridiske virkemidler. En av årsakene er trolig å finne i måten Bergen kommune organiserte byfornyelsen på. Organiseringen sikret kapasitet, kompetanse og kontinuitet.

Økonomi

Økonomi og juss henger nøye sammen. Alle de nevnte juridiske virkemidlene var inngangsporter og forutsetninger for Husbank-lån og –tilskudd. Lånene og tilskuddene ble oppfattet som meget fordelaktige.

For å nå målet om sunne og gode boliger til alle, også i byene, stilte staten, via Husbanken, betydelige midler til rådighet i form av subsidierte lån og tilskudd. Det som skilte byfornyelsen tydeligst fra bygging av drabantbyene, var det brede spekteret av byfornyelsestilskudd. Skulle byene gjøres attraktive for en bred befolkningssammensetning, måtte en foreta et kraftig og varig miljømessig løft. Tilskuddene ble anvendt på en rekke tiltak som etablering av bydels- og lokalparker, punktsaneringer, spesialboliger, barnehager, parkeringsanlegg, rivning av bygg, kjøp av leiegårder og omplassering av beboere. Dette var mer enn boligfornyelse, det var samfunnsfornyelse. Husbanken bidro med opptil 80 % av tilskuddene. Den viste stor grad av fleksibilitet i tildelingene, så lenge tiltakene representerte varige forbedringer i samsvar med vedtatte visjoner. Tiltak som var viktige for Bergen, var ikke like viktige for Oslo, og omvendt. Grovt regnet var 85 % av Husbankens bidrag lån og 15 % tilskudd.

I ti-årsperioden fra 1981 ga Husbanken 2.3 mrd. i utbedringslån og 254 mill. i ervervslån øremerket byfornyelse; i sum ca. 2.5 mrd. Husbanklån hadde frem til 1996 en rentesubsidie som over lånets løpetid utgjorde i snitt 60-70.000 kroner pr bolig. I samme periode ble det gitt byfornyelsestilskudd på tilsammen 391 mill. kroner, noe som tilsvarer 30.000 kroner pr bolig. Områderettede tilskudd som bomiljøtiltak og fellesareal kom i tillegg og var med på å heve området, så vel som boligens verdi.

I samme periode mottok Bergen kommune 530 mill. i utbedringslån og 85 mill. til byfornyelsestilskudd. Et eksempel på Husbankens fleksibilitet er lån og tilskudd til punktsaneringen av Birkebeinerkvartalet. Det nye anlegget skulle tilføre et større område nye tjenester som eldreboliger, barnehage, et friområde og et større parkeringsanlegg som gjorde det mulig å frigi tilstøtende gater til friareal og gatetun. Kostnader til rivning, erverv og omplassering av beboerne under gjennomføringen ble dekket av byfornyelsestilskudd.

Når det gjelder tekniske krav, var det viktig å sikre at eiendommen ble satt i en slik stand at den gav pantesikkerhet for Husbanken i hele lånets løpetid som var 30 år. Man la til grunn at utbedringskostnadene ikke skulle overstige 75 % av nybyggpris.

Fra 1981 og frem til 2003, hvor byfornyelsesordningen ble avviklet, har Bergen kommune mottatt nærmere 300 millioner kroner fra Husbanken i ulike byfornyelsestilskudd. Justert med konsumprisindeksen blir dette ca. 400 mill. 2017- kroner. Det ble videre gitt spesielle prosjekttilskudd på 85 mill. til miljøtiltak, boliger, gatetun mv.

I 1988, da byfornyelsen var på sitt mest hektiske, inntraff en finans- og boligkrise, med påfølgende kraftig renteoppgang. Byfornyelsen var et langsiktig, men tidsbegrenset prosjekt. IBB hadde ingen økonomisk buffer for å møte dårlige tider. Kommunestyret var IBB sin økonomiske garantist. Noen av dem det offentlige skulle hjelpe ble ufrivillige «gjeldsslaver». Prosessen stanset opp og en måtte håndtere gjeldsøfre, gjeld, konkurser og selskapet IBB ble til etaten BBB.

Igjen viste staten seg som en ansvarlig stat og stilte midler til disposisjon for å fullføre prosessen. De områdene som stod igjen var flerfunksjonelle sentrumsnære områder som Nedre Nygård, Nygårdshøyden og Vågsbunnen, områder med en stor andel boliger. Husbanken etablerte nå fleksible økonomiske pakker i form Programtilskudd. Bergen kommune mottok tilskudd på 158 mill. Av dette ble 96 mill. brukt til miljøfornyelse, 47 mill. til nedskrivning av dyre ervervskostnader (Nedre Nygård), 7 mill. til prosjekter med dyr fornyelse og resten til brannsikring, administrasjon mv. Igjen viste staten seg lydhør og fleksibel ovenfor byens behov. Det var naturlig nok en diskusjon om det var rett av det offentlige å investere tungt i nedslitte områder. For området Nedre Nygård ble andelen nybygg høyere enn tidligere fornyelsesområder, ca. 50%. Området mottok i sum 111 mill. i offentlige midler. En analyse har vist at dette utløste 488 mill. i private investeringer i samme tidsrom. I dag er de private investeringene øket ytterligere som følge av områdets stigende attraktivitet.

Sett fra statens side var dette imidlertid en politisk dyrkjøpt erfaring og det ble definert en sluttstrekk for den planmessige bolig- og miljøfornyelsen som et statlig initiert prosjekt. En evaluering i ettertid

(Byggforsk 2000) viste imidlertid at tiltakene, ved siden av standardhevinger, genererte langt flere og større økonomiske aktiviteter enn størrelsen på tilskuddene og fungerte som gode økonomiske insitamenter, ved siden av den miljømessige hevingen av standard.

Organisatoriske virkemidler

For den planmessige bolig- og miljøfornyelsen var det etablert en tydelige og effektiv ansvarsfordeling innad i kommunen.

Rådmannens planavdeling / bystyret hadde ansvaret utarbeiding av overordnede langsiktige visjoner og strategier, samspill med kommuneplanen og kommunebudsjettet, samspillet med staten ved Husbanken, samt den interne organiseringen.

Kommunalavdeling for byutvikling og Hovedutvalg for byutvikling hadde ansvar for utarbeiding av byfornyelsesprogram i tette samarbeide med rådmannens planavdeling. Kommunalavdelingen hadde videre ansvaret for utarbeidelse av disposisjonsplaner og reguleringsplaner, den interne koordineringen, medvirkningsprosesser, søknader til Husbanken og kontakt mot og koordinering av gjennomføringsorgan. Grønn etat hadde ansvaret for gjennomføring av fornyelsen av utomhusområdene.

Fornyelsen av bygningsmassen, det være seg utbedring eller nybygg, ble overlatt til et eget selskap Institutt for Byfornyning AS (IBB) som var en arvtaker av Saneringsinstituttet. Styret i IBB var en blanding av kommunale politikere og representanter for boligforvalterne ved boligbyggelagene. Kommunale representanter var i flertall. IBB hadde egen økonomi, men med kommunen som garantist.

IBB tok ansvaret for kvartalsfornyelsen av omkring 20 kvartaler. I den forbindelse overtok IBB 10-50% av eiendommene. De øvrige leiegårdene ble utbedret i privat regi ved at IBB inngjekk utbedringsavtaler med eierne med fremdriftsplan, 30- årsstandard, husbankfinansiering mv. IBBs tilstedeværelse skulle sikre fremdrift og at det helhetlige bomiljøet skulle bli ivaretatt. IBB skulle stå til tjeneste med praktiske råd og aktuelt informasjonsmateriale.

IBB kjøpte 110 leiegårder i perioden fra 1982 til 1988, av disse ble 25 eiendommer ekspropriert med hjemmel i fornyelsesvedtak, prisen for disse eiendommene ble fastsatt ved skjønn etter retningslinjer i lov om erstatning ved ekspropriasjon, Bergen skjønnrett for bygningslovsaker fastsatte erstatningene.

Fra 1986 fikk BOBY, Boligbyggelagenes Byfornyelsesselskap kvartalsavtaler for gjennomføring av to kvartaler, mens boligbyggelagene hadde et par-tre kvartaler før etablering av BOBY. IBB stod for den vesentligste gjennomføringen av den bygningsmessige byfornyelsen i Bergen.

Felles statlige og kommunale visjoner, et tydelig mandat med tilhørende juridiske og økonomiske virkemidler, var forutsetninger for etablering av et selskap for gjennomføring (tilsvarende Bergen Tomteselskap AS). Det manglet ikke på rivninger underveis, men måten arbeidene var organisert internt i kommunen sikret integrerte program, planlegging og gjennomføring. Man var hele tiden bevisst de overordnede målene og tok høyde for lokale stedlige nyanser.

Sluttkommentar

Gjennomgangen av den planmessige bolig- og miljøfornyelsen på 1980 og – 90 tallet viser at det er mulig å gjennomføre omfattende og målrettede endringer i eksisterende bystrukturer innenfor relativt kort tid.

Følgende forutsetninger var til stede:

- Tiltakene svarte på overordnede statlig visjoner, statens visjoner var i samsvar med en sterk kommunal bevissthet om behov for fornyelse. Kommunen gjorde statens visjoner til sin politikk.
- Staten stilte nødvendige juridiske og økonomiske virkemidler til disposisjon og kommunen gjennomførte et omfattende programmeringsarbeid i forkant planlegging og gjennomføring.

Virkemidlene ble justert underveis som følge av erfaringer. Staten var representert lokalt og responderte umiddelbart på kommunale signaler. Dette gjør prosjektet forbilledlig som samspill mellom stat og kommune.

- Planlegging, så vel som gjennomføring, var basert på en tydelig og omforent ansvarsfordeling i kommunen med tett integrasjonen mellom planlegging og gjennomføring. Planavdelingen fulgte prosessen fra begynnelse til slutt, slik at visjoner ikke gikk tapt underveis.
- Gjennomdiskuterte og komplekse tiltak ble gjennomført relativt raskt. Dette var mulig fordi det ble etablert et operativt selskap med et tydelig mandat og egen økonomi.

Noen svakheter må nevnes.

- ✓ Et så stort og ressurskrevende prosjektet burde vært underlagt en systematisk evaluering fra starten av.
- ✓ Selv om prosjektet var avgrenset i tid, gikk det over så mange år at en burde tatt høyde for sterke svingninger i de økonomiske konjunktorene.
- ✓ Kommunen måtte forholde seg til to departement, Kommunal- og regionaldepartementet og Samferdselsdepartementet som ikke alltid var bærere av samme visjon for byen. De tre storbyene sendte en henvendelse til departementet om bedre samordning på statlig nivå, en henvendelse som ikke ble imøtegått.¹⁷

Svarte den omfattende innsatsen til vedtatte samfunns mål? Siden det ikke er gjennomført en fortløpende evaluering er det vanskelig å svare på dette. Flere devalueringer gir imidlertid positive svar hver for seg. Det er samtidig problematisk å måle effektene av en så omfattende prosess over lang tid i en kompleks bystruktur gjennom enkel årsak-virkning analyse. Effektene vil uansett vise seg langt frem i tid. En analyse av april 2018 av Bergens sentrale deler, der sentrumskjernen er en del av et større hele, viser en markant økning i befolkningstallet i perioden 2000-2017. Området er spesielt attraktivt for yngre tilflyttere, mens andelen barnefamilier ligger under gjennomsnittet. Sentrumskjernen er så viktig at en kan forvente at opprustning av denne har bidratt til økt attraktivitet langt ut over seg selv.

5.2 Områdeløft – Damsgårdssundet

Eksempelet indre deler av Damsgårdssundet representerte to hovedutfordringer. Den ene var knyttet til transformasjon av tidligere industriområder drevet frem av private tiltakshavere. Den andre var knyttet til området Solheim nord, en boligsoner med betydelige levekårsutfordringer. Solheim nord var en del av programområdet for planmessig bolig- og miljøfornyelse av 1979. Her var kommunen viktigste pådriver.

Det var kommunedelplanen, KDP Puddefjorden-Damsgårdssundet, som definerte den overordnede visjonen for området. Den søkte synergieffekter mellom transformasjonen langs Puddefjorden og bolig- og miljøfornyelsen i området Solheim nord. Etablering og forbedring av sammenhengende romlige strukturer var et sentralt virkemiddel. Kvaliteten på bydelen skulle heves ved å bedre tilgjengelighet mellom sjø og fjell, mot sentrum via ny gangbro over Puddefjorden *Småpudden*, langs Løvstakken via *Løvestien* og en promenade langs sjøfronten.

¹⁷ Et eksempel på dette er Statens vegvesens innsigelse mot utkast til reguleringsplan for Vågsbunnen, hvor Vågsallmenningen lenge hadde vært stengt for biltrafikk, men hvor veivesenet satte seg imot at dette ble formalisert i en reguleringsplan. Innsigelsen ble opphevet av daværende miljøvernminister Torbjørn Berntsen.

Tverrforbindelsene representerte et ønske om integrasjon mellom øvre og nedre område. Nedre del skulle tilføre bydelen nye arbeidsplasser, nye boliger, en strandpromenade og nye naboer. Øvre del skulle tilby en etablert boligmasse, *Løvstakken lokalsenter* ved ombygging av Ny-Krohnborg skole, nye naboer og Løvtien. Boligsonen i Solheim nord og transformasjonsområdene hadde i tillegg egne visjoner, visjoner som var krevende nok i seg selv.

Staten hadde imidlertid ingen klare visjoner for eller forventninger til indre Damsgårdssundet. Bærekraftig utvikling var den nye overordnede visjonen. Intet tema var imidlertid viktigere enn et annet. Bærekraftig utvikling representerte en økende bevissthet om ressursbruk og nødvendigheten av tverrsektoriell innsats. Transformasjon av næringsarealer var i stor grad private tiltak og staten la seg ikke opp i om kommunen transformerte til bolig, næring eller kombinasjoner av disse. Boligsaken var nå en av mange tema og statens engasjement innen boligsektoren, inklusiv levekårsutfordringer, var begrenset til svært utsatte områder.

For området Solheim nord var utfordringene med hensyn til levekår høyst reelle og de var til og med skjerpert ved en stor andel innvandrere.

Da området *Indre deler av Damsgårdssundet* kom på dagsordenen, hadde det skjedd store endringer i de juridiske rammebetingelsene, - eller de ble endret under planprosessen. Endringene i lovverket var på mange måter like omfattende som ved inngangen til den planmessige bolig- og miljøfornyelse, med den hadde en annen retning. På den ene siden styrket en den overordnede planleggingen ved å gjøre kommune(del)planen juridisk bindende. På den andre siden åpnet en opp for en sterkere innsats fra privat sektor for å gjennomføre offentlige overordnede planer. Følgende viktigste endringer fant sted:

- ✓ Lov om fornyelse av tettbygde strøk var opphevet og innarbeidet i Planloven av 1985 .
- ✓ Planloven av 1985 introduserte juridisk bindende kommune- og kommunedelplaner.
- ✓ Private aktører kunne ta initiativ til å utarbeide reguleringsplaner frem mot første gangs behandling.
- ✓ Plan- og bygningsloven stilte i 2007 krav om at kommunen skulle fatte et forutsigbarhetsvedtak som forutsetning for å kunne inngå utbyggingsavtaler mellom kommunen og private tiltakshavere.

Planstrategi for Damsgårdssundet reflekterer disse endringene. Ved gjennomføring den planmessige bolig- og miljøfornyelse (så vel som utbyggingen av drabantbyene) gikk en trinnvis frem fra overordnet plan, via disposisjonsplaner til gjennomføring ved reguleringsplaner. Nå skulle en håndtere utålmodige private tiltakshavere med omfattende plikter og rettigheter, som noen ganger kom til å operere i forkant av kommunens overordnede strategier. For området indre Damsgård var disposisjonsplanen erstattet med en heldekkende juridisk bindende kommunedelplan. Arbeidene med kommunedelplanen, reguleringsplaner og de nye utbyggingsavtalene skjedde parallelt. En kunne ha benyttet seg av disposisjonsplanen som program for de ulike reguleringsarbeidene. Evalueringen peker imidlertid på at kommunedelplanen var en forutsetning for bydelsløft som Løvtien, Småpudden og havnepromenaden ved at den knyttet rekkefølgebestemmelser til disse tiltakene. Dette ga igjen kommunen mandat til å utarbeide utbyggingsavtaler.

Alle større reguleringsarbeider var viet transformasjonsområdene og tiltakene Småpudden og Løvtien. De nyere større private reguleringsplanene ble vedtatt før kommunedelplanen ble vedtatt. Samtidig var det en fortløpende dialog mellom plannivåene, - de dro vekslere på hverandre.

For området Solheim nord var kommunedelplanen eneste juridiske styringsdokumentet. Her kom ingen fornyelsesvedtak med påfølgende reguleringsprosesser, - slik tilfellet var under den planmessige bolig- og miljøfornyelsen. Dette kan skyldes flere ting. Bygningsmassen var av nyere dato og behovet for fornyelse

mindre. Fraværet av forutsigbare statlige økonomiske virkemidler fristet ikke til prosesser for dyptgripende endringer av den privateide eiendomsmassen. En hadde for få stimuli å vise til.

Økonomi

Prosjektet Indre deler Damsgårdssundet hadde en kompleks økonomi. Langt på vei var dette to prosjekt med ulike økonomiske forutsetninger. Områdene langs Damsgårdssundet var drevet frem av private investorer med en kommunal forventning om at disse kunne tilføre området verdier som skulle komme hele bydelen til gode. Området Solheim nord stilte ikke med private investorer og hadde behov for gunstige lån og tilskudd, tilsvarende de sentralt beliggende byfornyelsesområdene. Husbankens hadde i 2003 avvirket ordningen med byfornyelsestilskudd og det måtte søkes spesielt, prosjekt for prosjekt, for å komme inn under Husbankens nasjonale program for områdeløft. At staten hadde trappet ned boligpolitikken ble tydelig da staten avslo en prosjektsøknad om bistand til Damsgård fra Bergen kommune i 2001. Kommunen måtte i utgangspunktet dra lasset alene. Fra og med 2012 kom kommunen inn under statens områdeløft og området Solheim nord fikk sin andel frem mot 2017, tilsvarende ca. 7 mill. i årlige tilskudd fra Husbanken.

Alliansen med utbyggerne ble viktig. Bergen kommune rigget en form for områdemodell for finansiering av felles offentlig infrastruktur. Kommunen tok ansvaret for å gjennomføre rekkefølgekravene i kommunedelplanen med påfølgende inngåelse av utbyggingsavtaler, noe som medførte kommunal forskuttering. Det største bidraget var knyttet til tiltakene omkring gangbroen Småpudden. Ut over det var avtalene knyttet til prosjektnære tiltak som plassdannelser, allmenninger og trafikksanering. Avtalen om Småpudden sa at kommunen og tiltakshaverne skulle dekke 50 % hver basert på en kostnadsramme på 70 mill. kr. Sluttsummen ble nærmest det dobbelte og kommunen måtte dekke alle overskridelsene.

Innenfor Solheim nord var etableringen av Løvstakken lokalsenter en stor kommunal investering. Bergen kommune ved Bergen Bolig og Byfornyelse (BBB), arvtakeren etter Institutt for byfornyning AS (IBB), gikk videre tungt inn i fornyelsen av 430 kommunale boliger. I tillegg ble det kommunale boligprosjektet i Lien med 50 boliger for vanskeligstilte revet og erstattet med nybyggprosjektet Gyldenpris omsorgssenter med 37 boenheter for eldre. (Kommunen trengte ikke sterke planmessige virkemidler for å fornye egen bygningsmasse.) Bergen kommune investerte 160 millioner kroner i utbedring av kommunens egne boliger. Husbanken deltok som partner og bidro med inspirerende del-finansiering av en rekke prosjekter.

Sterkt forenklet kan en si at der staten tidligere hadde bidratt med 80 % tilskudd til levekårsmotiverte områdeløft, var det nå kommunen som bidro med 80 %. Dermed vet vi ikke hva som ville ha skjedd dersom det hadde eksistert et husbankfinansiert lavterskeltilbud med bakgrunn i et utbedringsprogram rettet mot den private eiendomsmassen.

Organisatoriske virkemidler

For prosjektet Indre Damsgårdssundet ble prosessene rundt KDP, reguleringsplaner og utbyggingsavtaler, gjennomført i samsvar med Plan- og bygningsloven. Kommunen hadde etablert en ny etat for utforming og gjennomføring av utbyggingsavtaler. Kommunen hadde intet selskap for gjennomføring av fornyelse og et slikt selskap ble heller ikke etterlyst. Restene av BOBY ble integrert i den kommunale etatsstrukturen med mandat å holde vedlike den kommunale eiendomsmassen, det være seg boliger eller andre bygninger.

Det som gjør Indre Damsgårdssundet spesielt var etableringen av programmet *Ny energi rundt Damsgårdssundet*. Ny energi skulle sikre at visjonene for området ble realisert gjennom tett samarbeid med de private aktørene, Husbanken, aktiv medvirkning og tilførsel av økonomiske midler.

For å få alle ansvarlige etater i kommunen til å opptre koordinert, ble det nødvendig med en politisk topptung prosjektorganisering. Styringsgruppen hadde Byråd for byutvikling som leder og medlemmer fra de viktigste kommunale etatene og de største utbyggerne. En prosjektgruppen hadde ansvaret for det daglige arbeidet, informasjon og medvirkning.

En omfattende handlingsplan, med syv hovedoppgaver, ble vedtatt i 2007. Det koordinerende ansvaret ble lagt til Byrådsavdeling for byutvikling. Handlingsplanen rettet seg mot kommunens budsjett for 2008 (straktiltak) og mot langtidsbudsjettet for perioden 2009-2011. Det ble satt av midler nøkkelprosjekter. I handlingsplanen gikk tiltak og aktiviteter om hverandre, noe som har gjort evalueringen krevende.

Ny energi viste en sterk kommunal vilje til å heve områdets kvalitet og status. Ny energi hadde en enestående evne til å sikre seg midler fra kommunale budsjetter. Dette må sees i lys av statens nedtrapping ovenfor boligsaken og levekårsutfordringer. De private utbyggerne er imidlertid litt nølende til effekten av Ny energi.

Fra 2011 til 2016 gikk ledelsen av Ny energi over til Byrådsavdeling for sosial, bolig og områdesatsing. Dette skjedde samtidig med at en fikk støtte fra Husbanken. Husbanken krevde en annen organisering, hvor Damsgårdssundet ble ett av flere prosjekter. En lang tradisjon med planmessig og integrert bolig- og miljøfornyelse var brutt. Møtene ble sjeldnere og de private tiltakshaverne har gitt uttrykk for at dette gikk på bekostning av byvisjonen.

Sluttkommentar

Da turen kom til Damsgårdssundet, hadde staten avvirket eller omformulert en rekke juridiske og økonomiske virkemidler og nye var kommet til. Boligsaken, her under satsingen på å heve levekårsutfordringer, var nedprioritert på bekostning av et mangfoldig bærekraftsbegrep og en forventning om at private aktører ville ta en tydeligere rolle med tanke på å nå kommunale mål. Kommunens selskap for gjennomføring av byfornyelsen var avvirket. Samtidig var transformasjon av sentralt beliggende nærings- og lagerområder en ny utfordring.

Evalueringen viser at kommunen satset tungt med hensyn til å gi hele bydelen et løft og de helt overordnede tiltakene er gjennomførte, eller under gjennomføring (Løvtien). Kommunen dekket selv inn det økonomiske tomrommet som staten etterlot seg. I mangel på gjennomføringsorgan etablerte kommunen en topptung organisasjon Ny energi som evalueringer gir ståkarakter med overskriften Det muliges kunst. Alt i ett svarte prosessen til de målene en satte seg sett i forhold til tilgjengelige ressurser.

Det vi ikke vil få vite er hvordan indre Damsgård generelt, og Solheim nord spesielt, ville kunne ha blitt med sterkere statlige insitament. Området skårer fortsatt lavt på levekårsundersøkelser og det har vist seg vanskelig å få nye barnefamilier inn i området. Et kommunalt forsøk på å benytte seg av Forkjøpsrettsloven har strandet som følge av, i følge Fylkesmannen, gal anvendelse av loven. Videre er det vanskelig å forestille seg at fremtidige fortettingsprosjekt vil få samme intense oppmerksomhet som beboere og brukere ble tildelt gjennom Ny energi.

Fornyelsen av Damsgårdssundet er samtidig så fersk at det er for tidlig å spore de langsiktige effektene av prosess og tiltak.

Levekårsutfordringer er et dynamisk fenomen som vil oppstå på ulike steder i fremtiden. Gårsdagens bomiljø vil fortløpende komme i situasjoner hvor det kan bli behov for fornyelser.

5.3 Problemforståelse –intervensjoner - virkemidler

Med bakgrunn i funn i delprosjektene I og II kan følgende tema løftes frem som positive funn eller tema for forbedringer:

- Grundig programmering – langsikt integrasjon mellom bruk av fysiske og økonomiske virkemidler
- Boligsaken og levekårsutfordringer - igjen en prioritert statlig oppgave
- Nødvendigheten av forpliktende tverrsektorielt samarbeid på alle forvaltningsnivå
- Nyttan av Lov om fornyelse av tettbygde strøk av 1967
- En ting om gangen, - eller alt på en gang
- Ønsket om en bred befolkningssammensetning
- Kontinuitet og brudd i langvarige prosjekter
- Langvarige prosjekter og evaluering
- Kommunal overtagelse av private eiendommer
- Etablering av selskap for gjennomføring

Grundig programmering – langsikt integrasjon mellom bruk av fysiske og økonomiske virkemidler

Gjennomgangen av den planmessige bolig- og miljøfornyelsen viser at det var mulig å gjennomføre omfattende og dyptgripende endringer i en etablert bystruktur innenfor relativt kort tid. Det var god samsvar mellom statens og kommunens visjoner med tydelige samfunns mål. Staten stilte til rådighet nødvendige og ønskede økonomiske og juridiske virkemidler for en spesiell og meget krevende oppgave.

Under den forutgående epoken med saneringsloven og saneringsinstituttet var det uklarer i forståelse av samfunns mål og utilstrekkelige økonomiske virkemidler. Denne epoken kan sees på som et ledd i, og del av, et omfattende programarbeid i forkant av den planmessige bolig- og miljøfornyelsen, en epoke med prøving og feiling. De langsiktige samfunns målene lå imidlertid fast. Programarbeidet skjedde i tett samarbeid mellom staten og kommunene, og byene tok på seg å belyse ulike tema ved fornyelsen gjennom forsøksprosjekt. I Bergen kommune skjedde programarbeidet ved rådmannens planavdeling. Samspillet mellom kommunens langsiktige planstrategi og kommunens langtidsøkonomi var avgjørende.

Kommentar: Fortetting som strategi for byutvikling er kommet for å bli og vil gå over mange år, og bør lovfestes som et formål i planloven. Det er avgjørende at stat og kommune har sammenfallende visjoner og at staten er lydhør for hvilke virkemidler denne, og akkurat denne kommunen trenger for å kunne gjennomføre fortettingen som sin politikk. En erfaring fra saneringsinstituttets dager var at en gikk for fort frem, ville iverksette en for samtiden viktige og riktige tiltak, uten tilstrekkelig lokal forankring og tilstrekkelige virkemidler.

For kommunens del bør en knytte fysisk planstrategi tett opp mot kommunes langtidsbudsjett og være bevisst når og hvor en kan påregne statlige bidrag og hvor kommunen selv må bære hvilke kostnadene. ¹⁸

¹⁸ Kommuneplanens samfunnsdel for Oslo kommune er utarbeidet i samarbeid mellom Byråd for finans og Byråd for byutvikling.

Boligsaken og levekårsutfordringer - en kontinuerlig prioritert oppgave

Den planmessige bolig- og miljøfornyelsen var en forlengelse av samfunnsloftet gode boliger til alle i et godt miljø. Staten stilte betydelige økonomiske virkemidler til disposisjon i form av gunstige lån og varierte tilskudd. Under den planmessige bolig- og miljøfornyelsen dekket staten opp til 80 % av tilskudd øremerket konkrete prosjekter i byfornyelsen, datidens områdefornyelse, tilskudd som bidro til å gi nedslitte bydeler med betydelige levekårsutfordringer, varige løft.

Gode boliger i et godt miljø er fortsatt en felles visjon for stat og kommune.

Da turen kom til området Damsgårdssundet, hadde staten redusert innsatsen betydelig innen boligsaken, herunder låne- og støtteordninger til områder med levekårsutfordringer. Dette til tross for at området Damsgård var med i kommunens opprinnelige program for byfornyelse av 1979 og til tross for at behovet for områdeløft ikke hadde avtatt med årene. Grovt regnet var det kommunen som nå måtte dekke (anslagsvis) 80 % av nødvendige tilskudd til områdeløftet. Levekårsutfordringer er ikke historie og vil i fremtiden oppstå i ulike former i ulike områder.

Kommentar: Staten anmodes om å styrke sin innsats knyttet til boligsaken generelt, og til levekårsutfordringer i by spesielt, slik at den blir vesentlig og forutsigbar. Det tette samarbeidet mellom stat og kommune om behovskartlegging og virkemiddelbruk bør reetableres som et nødvendig tiltak for å oppnå bedre bomiljø og gode levekår for alle. Det anbefales at en tar opp igjen ordningen med Programtilskudd for byfornyelse tilpasset stedlige og godt dokumenterte behov og at statlige tilskudd økes til minimum 50 %.¹⁹

Forpliktende tverrsektorielt samarbeid på alle forvaltningsnivå

I prosessen med den planmessige bolig- og miljøfornyelsen stod byene ovenfor to departement med ulike visjoner: Kommunal- og regionaldepartementet og Samferdselsdepartementet. Da de kom på kollisjonskurs, ble beslutningsprosessene langvarige og uforutsigbare. Ulempene med en sektor-styrt stat ble påpekt av de tre storbyene i en felles henvendelse til Kommunal- og regionaldepartementet under arbeidet med den planmessige bolig- og miljøfornyelsen. Kommunen må hele tiden finne tverrsektorielle løsninger på sine utfordringer. Bærekraftig byutvikling generelt, og fortetting spesielt, er avhengig av gjensidig forpliktende og tverrsektorielt samarbeid mellom stat og kommune, for å lykkes.

I nyere tid har staten fått en tydeligere profil rundt temaet fortetting gjennom Rikspolitiske retningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Samtidig er det Samferdselsdepartementet som forvalter de økonomiske sentivene gjennom *byvekstavtaler*. Boligsak og levekårsutfordringer er ikke et tema i byvekstavtalene.²⁰

Kommentar: Det er ønskelig at staten styrker sin tverrfaglighet ovenfor byene i samsvar med egne rikspolitiske retningslinjer. Boligsaken ved gode og integrerte bomiljø og gode levekår for alle bør igjen få en fremtredende posisjon innen statens rammer for byutvikling. En mulighet ligger i å organisere departementsstrukturen i samsvar med rikspolitiske retningslinjer. En annen ligger i å integrere

¹⁹ Det er mange måter å gjøre dette på som å gi oppgaven til Husbanken, etablere et eget fond som Real Dania i Danmark <https://realdania.dk/>.

²⁰ I Danmark samhandler kommunene med et departement for: Trafik-, Bygge og Boligstyrelsen. Dette sikrer integrering mellom de viktigste temanene for byutvikling. I Danmarks største byutviklingsprosjekt, Nordhavnen i København, ble utarbeidet departementet og kommunen et planprogram i fellesskap, et planprogram som ble vedtatt i bystyret og folketinget, noe som sikrer forutsigbarhet og tverrsektoriell programmering og styring.

boligutfordringer i byvekstavtalene, men det er da en fare for at boligutfordringene vil bli håndtert på trafikksektorens premisser. En tredje er å gi Husbanken et fornyet og sterkere mandat.

Nytten av Lov om fornyelse av tettbygde strøk av 1967

Lov om fornyelse av tettbygde strøk var en spesial-lov rettet mot et godt begrunnet behov for forbedring av tilstanden i sentrale strøk av våre største byer, strøk som var blitt forsømt i årtider. Staten ønsket å gi kommunene nødvendige og tilstrekkelige juridiske virkemidler til gjennomføring av fornyelsen. Staten stilte i tillegg økonomiske virkemidler til rådighet for kommunene for håndhevelse av loven. Loven er nå opphevet som særlov og deler av den ble innarbeidet i Plan- og bygningsloven i 1985. Motivet for oppheving var tosidig. For det første anså en epoken for statlig initiert bolig- og miljøfornyelse for avsluttet. For det andre har en sett at særlover eller forskrifter, som blir etablert som følge av nye utfordringer og kvalitetskrav, med tiden blir integrerte i Plan- og bygningsloven.

Kommentarer: Ønsket om fortetting, slik det er definert i rikspolitiske retningslinjer og gjeldende kommunale planstrategier, er i aller høyeste grad «fornyelse av tettbygde strøk». Behovet for sterke og tydelige juridiske virkemidler er like stort nå som under den planmessige bolig- og miljøfornyelsen. Problemet er at elementer fra Lov om fornyelse av tettbygde strøk finnes fragmentert innenfor gjeldende Plan- og bygningslov, - noe her og noe der. Det er behov for en oversikt over de viktigste bestemmelsene med relevans for fortetting i skjæringspunktet mellom plan og realisering. En slik oversikt kan danne grunnlag for en analyse av eventuelle mangler og / eller utarbeidelse av en veileder. ²¹

En ting om gangen - eller alt på en gang

I arbeidet med fornyelse av området rundt Damsgårdssundet ble det etablert en egen organisasjon for gjennomføring med betegnelsen «Ny energi». Fornyelse av Damsgårdssundet ble nærmest prosjektorganisert. Ny energi skulle sikre nødvendig tverrsektorielt samarbeid i kommunen, tett dialog med private utbyggere og innbyggerne i området, etablere straksløsninger og aktiviteter parallelt med arbeidet med langsiktige løsninger, og, ikke minst, arbeide for tilgang til økonomiske midler. Etter at staten hadde trappet ned sin innsats innen boligsaken og levekårsutfordringer, var kommunekassen nærmeste og viktigste kilde. Ny energi fikk stor og vedvarende oppmerksomhet fra daværende byråd og sentrale aktører innen administrasjonen.

Kommentar: Dagens utfordringer er å planlegge og realisere et stort antall meget krevende transformasjonsprosjekter nærmest parallelt. Det er urealistisk å forvente at hver og en av disse prosjektene vil få tilsvarende politisk og administrativ oppmerksomhet som eksempelet Ny energi. Det bør være et viktig signal at en så det nødvendig å etablere en topptung organisasjon for å få viktige etater til å samhandle. Det er mange grunner til å etablere en trinnvis planlegging og gjennomføring av fortettingsområdene med tanke på plankapasitet, økonomi og kvalitet.

Ønsket om en bred befolknings sammensetning

Et av målene i kommunedelplanen for Puddefjorden - Damsgårdssundet var at nye boliger mot Damsgårdssundet skulle tilby boliger til en bred befolkningsgruppe, - her under barnefamilier. Det har foreløpig ikke skjedd. Noen peker på markedet, andre på manglende sosial infrastruktur som barnehage i nærmiljøet.

²¹ I Danmark har en ikke opphevet Byfornyelsesloven, men videreført denne under kapitlene Områdefornyelse, Byfornyelse og Byfornyelsesprogram. De økonomiske rammene for fornyelse er høyere enn i Norge.

Kommentar: Plan- og bygningsloven og planbestemmelser har sine begrensninger. Det trengs sterkere statlige føringer gjennom lov og en ny kjent og akseptert praksis for å sikre en bred befolknings sammensetning i fortetningsområdene. Slike lovbestemte virkemidler er etablert og fungerer i mellom annet Storbritannia og Danmark, der utbygger må bidra med viss andel «rimelige boliger» - affordable housing - som vilkår for godkjenning av større prosjekter. ²²

Kontinuitet og brudd i langvarige prosjekter

Midt i prosessen med gjennomføring av Ny energi Damsgård skjedde en kommunal omorganisering. Feltet levekår, sammen med de individrettede boligpolitiske virkemidlene, ble overført fra byråden som hadde ansvar for byutvikling og planlegging til byråden som hadde ansvaret for sosiale tjenester. Representanter fra byråd for byutvikling ble ikke lengre inviterte til møter i Ny energi. Flere av representantene for utbyggerne har reagert negativt på dette og hevdet at møtene ble færre og visjonene noe mer utydelige.

Kommentar: Byfornyelse og fortetting er langvarige prosesser. Det er avgjørende å etablere tydelige og allment aksepterte mål og visjoner, visjoner som også er adopterte av utbyggerne, og som følger prosjektene fra A til Å. Dette er spesielt viktig når vi på mange områder skal bygge med andre sine klosser, hvor det er de private aktørene som skal gjennomføre store deler av fortetningsplanene. Endringer i ansvar og eventuelle endringer i mål må skje åpent og gjerne i tett dialog med tiltakshaverne. Overdragelse av ansvar bør foretas som en åpen og nærmest seremoniell hendelse. Dersom tiltakshaverne opplever det offentlige som sektoriserte og tilfældige, er det en fare for at de mister noe av den samfunnsbyggende motivasjonen ved ikke involverer seg i prosesser for kvalitetsheving i ønskelig grad, - men tar minste mostands vei for å få bygge innen rimelig tid og robuste økonomiske rammer.

Langvarige prosjekter og evaluering

I 1988, da den planmessige bolig- og miljøfornyelsen var på sitt mest hektiske og langt fra avsluttet, inntraff en finans- og boligkrisen med påfølgende kraftig renteoppgang. Byfornyelsen hadde ingen økonomisk buffer til å møte dårlige tider og mange av de en skulle hjelpe ble ufrivillige «gjeldsslaver». Prosessen kom i miskreditt, stanset opp og en måtte håndtere gjeldsøfre, gjeld, konkurser og institusjoner ble avvirket i Oslo og Trondheim. I Bergen ble IBB en del av det kommunale foretaket Bergen Bolig og Byfornyelse (BBB). Kommunene kunne ikke dokumentere godt nok hvilke positive effekter den planmessige bolig- og miljøfornyelsen hadde hatt. Igjen viste staten seg som en ansvarlig stat og bestilte en evaluering av hva en hadde oppnådd så langt innenfor den planmessige bolig- og miljøfornyelsen, hva som gjenstod og hva kommune trengte for å fullføre oppgaven. En noe byggtknisk evaluering gjorde at fullføringen ble begrenset til byens sentrale deler og at et område som Damsgård falt utenom. Jevnlige evalueringer var en del av prosessen rundt Ny energi Damsgård. Mangfoldige og omfattende målformuleringer har imidlertid gjort evaluering av Ny energi vanskelig å gjennomføre.

Kommentar: Store og langvarige prosjekter, som den planmessige bolig- og miljøfornyelsen og fornyelsen av området rundt Damsgårdssundet, bør ved oppstarten etablere et eget prosjekt for evaluering slik at en fortløpende kan kontrollere om den administrative, politiske og økonomiske innsats samsvarer med de målene en satte seg. En sluttevaluering bør ikke være et ad hoc prosjekt, men en uhildet og planlagt foreteelse.

²² I Storbritannia sin Town and County Planning Act gir § 106 kommunene mandat til å kreve at utbygger skal bidra med en viss andel affordable housing. Danmark har i en nylig revisjon av sin planlov innført samme prinsipp.

Store og langvarige prosjekter, som involverer betydelig offentlig og privat økonomi, bør ha en eller annen form for beredskap for store økonomiske svingninger om og når de inntreffer.

Kommunal overtagelse av private eiendommer

Noen ganger kan det være nødvendig for kommunen å sikre seg eierskap til private eiendommer for å få gjennomført ønskelige og nødvendige samfunnsløft. Lov om fornyelse av tettbygde strøk ga kommunen rett og plikt til å kjøpe eiendommer innenfor områder båndlagt til fornyelse. Lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder (Forkjøpsrettsloven) gir kommunene forkjøpsrett til leiegårder når de legges ut for salg. Bergen kommune har nylig gjort et forsøk på å anvende Forkjøpsrettsloven på et **området** på Damsgård hvor Fylkesmannen har tilsidesatt kommunens vedtak knyttet til Forkjøpsrettsloven.

Kommentar: En av utfordringene med gjennomføring av den planmessige bolig- og miljøfornyelsen var, når ønskelig og nødvendig, å gripe inn i et stort antall private eiendommer. Ved fornyelsen av området rundt Damsgårdssundet har dyptgripende fornyelse av eksisterende boligmasse i hovedsak begrenset seg til kommunens egne eiendommer. Det er behov for en presisering av planmessige og juridiske forutsetninger for at kommunen skal kunne gripe inn i, og eventuelt erverve, privat eiendom for å nå vedtatte samfunnsmål.

Etablering av selskap for gjennomføring

Som del av strategien for gjennomføring av «fornyelse av tettbygde strøk», etablerte storbyene Oslo, Trondheim og Bergen hensiktsmessige selskaper for gjennomføringen av fornyelsen innenfor lovverkets rammer. I Bergen etablerte en først Saneringsinstituttet og senere IBB, som opererte på vegne av bystyret. Forbildet var Bergen tomteselskap som hadde et tydelig mandat og tilstrekkelige juridiske og økonomiske virkemidler og et planmessig handlingsrom gitt i kommuneplaner. Siden selskapet hadde selvstendig økonomi, avlastet det bystyret i slike saker og prosessen gikk mye raskere enn om bystyret skulle godkjenne økonomisk relaterte avtaler en for en. Da turen kom til byfornyelsen prøvde en samme modell, men forutsetningene viste seg langt mer kompliserte. Effektene av Saneringsselskapet AS ble meget beskjedne sett i lys av innsatsen. Erfaringene med IBB er imidlertid positive. Forankringen av visjonene var bedre, likeså de økonomiske og juridiske virkemidlene, - samt rolle og samspill med kommunes faste etater.

Kommentar: Etablering av selskap for gjennomføring av deler av kommunens strategi for fortetting representerer en mulighet for å effektivisere gjennomføringen. Forutsetningen er et tydelig mandat forankret i statens og kommunens langsiktige og overordnede visjoner, tilstrekkelige økonomiske og juridiske virkemidler og en klar analyse av hvilke deler av fortettingen en er tjent med blir gjennomført av et eget selskap og hvordan samspillet mellom kommunens og andre offentlige etater, samt private tiltakshavere, skal fungere.

5.4 Delprosjekt Straume

Straume er kommunesenter i Fjell kommune og ble i 2002 definert som et av regionsentrene i Bergensregionen. Straume ligger på øya Lillesotra vest for Bergen sentrum og har samme avstand til Bergen sentrum som bydelssentrene i Åsane og Fana. Kommunene Sund, Fjell og Øygarden vest for Bergen skal forenes i Nye Øygarden kommune. Området har vært gjenstand for en betydelig vekst i næringsaktiviteter og befolkning de siste årene. Det største hinderet for fortsatt vekst er dårlige kommunikasjoner mot øst, - mot Bergen. Den betydelige veksten og etableringen av regionsenteret på Straume, var medvirkende til at veiforbindelsen mellom Bergen og Sotra har opprettholdt statusen som Riksvei (555). Nytt Sotrasamband har høy statlig prioritet med tanke på planlegging og gjennomføring.

Som ledd i prosjektet Fra plan til gjennomføring er det foretatt en evaluering av Kommunedelplan for Straume og de planene og tiltakene som var et resultat av denne. Dette prosjektet er først og fremst interessert i evaluering av de virkemidlene en hadde til rådighet for utarbeidelse av planer og gjennomføringen av tiltak, og om evalueringen kan utfylle erfaringer fra de andre delprosjektene. Fjell kommune har interesse i evalueringen med tanke på kommende evaluering av kommunedelplanen. Følgende dokument er ofret spesiell oppmerksomhet (Hernes – Plathe 2018):

- Kommunedelplan for Straume 2005 – 2018
- Planprogram for Straume 2007
- Prinsippvedtak om utbyggingsavtaler for Straume sentrum 2008
- Områdereguleringsplan for Straume sentrum 2010

Kommunedelplanen er en geografisk stor plan. Planarbeidet var gjenstand for bred allmenn og politisk deltagelse. Plankartet er konvensjonelt idet det deler området i soner knyttet til formål som bolig, næring, grøntstruktur, offentlige områder og trafikk. Det spesielle er at det viser en fremtidig flerfunksjonell sentrumskerne og at denne ble lagt til et område hvor det lå et kjøpesenter. Områdene rundt ble åpnet for sentrumsnære funksjoner og nye boliger / leiligheter med mål å utvide boligtilbudet. Et element som fikk stor oppslutning var Straume-mila, en gang- og sykkelvei som skal gå gjennom eksisterende og nye byggeområder og binde Straume sammen på myke trafikanters premisser.

Riksvei 555 gikk og går tvers gjennom området og er en barriere mellom området nord for 555, med flere offentlige funksjoner som rådhus og helsetun, og området sør for 555 med det nye regionale senterområdet. Denne bareieren ble definert som en betydelig utfordring og skulle løses som del av arbeidet med nytt Sotrasamband.

Ved siden av plankart og bestemmelser er planbeskrivelsen et viktig visjonsdokument. I beskrivelsen står det mellom annet at «Straume skal utviklast frå kjøpesenter til fullverdig urbant regionsenter med tilknytning til sjøen og funksjonelle og fremtidsretta næringsområde og offentleg område. Planen skal sikre viktige trekk i landskapet, god tilgjenge for alle og høy arkitektonisk kvalitet på bygg og anlegg med uterom.» Planbeskrivelsen har et omfattende sett av mål, strategier og tiltak som peker frem mot omfattende endringer i ei sprettbygd bygd og som peker langt frem i tid. Kommunedelplanen la rammer for fremtidige byggeaktiviteter og kommende reguleringsarbeid.

I evalueringen av kommunedelplanen kommer denne meget heldig ut. Det var rett plan for rett område på rett tidspunkt. Den omfattende medvirkningen og den brede politiske tilslutningen gjorde at planen ble adoptert av lokalsamfunnet, de er solte av den og den har gitt mange utbyggere trygghet til å satse. Plan- og byggeaktivitetene innenfor kommunedelplanens arealer har vært stor. 17 reguleringsplaner er utarbeidet etter 2006 og en oversikt over ferdigattester viser stor aktivitet over hele planområdet. Noen mener at følgende utfordringer gjenstår:

- Boligbehov og befolknings sammensetning
- Gode gangforbindelser
- Tilknytning til sjøen

I tiden etter at kommunedelplanen ble vedtatt har kommunen gitt to tema høyeste prioritet, nytt Sotrasamband og nytt regionalt senterområde.

Det var ikke gitt at det fremtidige regionsenteret skulle legges til et handelsområde. Det kunne også blitt lagt nært rådhuset og derved styrket senterområdets offentlige karakter og funksjon. Ved å legge det til et handelsområde, hvor kommunen var en perifer grunneier, la en skjebne i hånden til enkelte grunneiere og næringsdrivende. Samarbeidet med disse, planmessig og økonomisk, ville bli avgjørende for om regionsenteret ble noe av, om det ble attraktivt og om det ble akseptert i regionen. Mye stod på spill.

Med bakgrunn i føringer gitt i kommunedelplanen startet en arbeidet med Planprogram for Straume sentrum. Planprogrammet var ikke hjemlet i plan- og bygningsloven, men var en prosess med mål å etablere konsensus og entusiasme mellom kommunen og de som skulle gjennomføre planen. Husbanken stilte kompetansemidler til disposisjon, noe som gjorde det mulig å hente inn ideer fra inn- og utland. Det ble etablert en arbeidsgruppe bestående av fem potensielle utbyggere og kommune administrasjonen ledet av rådmannen. Kommunen valgte å utarbeide planprogrammet i egen regi i tett samarbeid med de mulige utbyggerne. Et viktig dokument ble en byromstrategi som beskrev eksisterende og nytt gatenett, plassdannelser, grøntstrukturer og en mulig tilgjengelighet fra sjø til fjell kalt Straumsallmenningen. Denne visjonen var lettfattelig og fikk bred oppslutning. Dette er også element som tradisjonelt har definert et «offentlig byrom» og som ofte har dannet grunnlag for utvikling av rekkefølgebestemmelser / utbyggingsavtaler, konferer «Oslo modellen» og Veiledende plan for det offentlige rommet, VEPOR.

Programmet delte området inn i mindre enheter for fremtidig planlegging og ga retningslinjer for disse. Programmet var rikt illustrert og fikk bred oppslutning.

Kommunen konsentrerte så sine ressurser om realisering av kjernen i kjernen i regionsenteret. En stod nå igjen med ett område disponert av en utbygger. Det ble utarbeidet en områderegeringsplan. Denne skulle være så detaljert at en kunne gå rett på byggemelding for delområder innenfor planen. Det delområdet som skulle realiseres først, var det som tydeligst representerte allmenne interesser, en offentlig plass av høy kvalitet med tilliggende allmenntilgjengelige funksjoner, - og slik ble det. En forutsetning for frigjøring av gategrunn til attraktive byrom var bygging av et stort underjordisk parkeringsanlegg. Utbyggeren hadde kapasitet til realisere dette anlegget. Straume sentrum ble tildelt den nasjonale Bolig- og byplanprisen for 2016.

Bruken av juridiske virkemidler gjennom Plan- og bygningsloven skjedde ved en tradisjonell trinnvis avklaring, fra kommune(del)plan til reguleringsplan. Unntaket var planprogrammet for Straume som fungerte som en mellomstasjon mellom to juridisk bindende plannivå.

De økonomiske vilkårene bærer preg av ressurssterke og utålmodige utbyggere. Kommunen var velvillig, men dette var store utfordringer for en relativt liten kommune med begrensede erfaringer med denne type samfunnsbygging. Den tekniske infrastrukturen var på etterskudd innen flere områder. Utbyggingen bærer preg av at den enkelte utbygger selv tar ansvar for eget prosjekt, og de var ofte store nok. Men nå skulle det bygges by, og da var det behov for noe i tillegg.

En manglet et juridisk plandokument å referere til med hensyn til rekkefølge bestemmelser og utbyggingsavtaler (Hernes – Plathe 2018). Kommunedelplanen opererte ikke med rekkefølgebestemmelser. Dette hadde krevd et mer presist plandokument. De mest kritiske elementene var knyttet til nytt Sotrasamband, et planarbeid som ble drevet frem av Statens vegvesen, og som da var tidlig i prosess med tanke på trasevalg. Kommunen hadde ingen fagetat for gjennomføring av planer.

Kommunen gjorde et forsøk på å etablere en gjennomføringsmodell for felles offentlig infrastruktur i sentrum. Det ble i 2006 fattet et generelt prinsippvedtak om bruk av utbyggingsavtaler. I 2008 ble det

fattet et utdypende vedtak for området Straume sentrum. Kommunen ga her signal om at den ønsket å bidra økonomisk til utsmykking, gater og plasser, drift og vedlikehold. Området var sammenfallende med planprogrammets definisjon av Straume sentrum og fremhevet gater og plasser som knyttet området sammen til et hele, - til en fremtidig by. Det ble utarbeidet en byroms- og gatestandard, en samlet kostnadskalkyle og utkast til en gjennomføringsmodell, en områdemodell / fondsmodell. En slik modell betinget kommunal forskuttering.

En rekke forhold gjorde at denne ikke ble aktivisert. Ikke alle er dokumenterte. Her nevnes mangel på kommunal fagetat til gjennomføring av planer, utålmodighet blant utbyggerne, usikkerhet med hensyn til offentlige ansvar og bidrag. Det var et åpent spørsmål om, og på hvilken måte, Statens vegvesen og / eller Hordaland fylkeskommune ville bidra til finansiering av gater og plasser i det nye regionale senterområdet.

For senterområdet ble det inngått en utbyggingsavtale mellom kommunen og tiltakshaver så sent som i 2015. Kommunen tok del i 50 % av kostnadene til noen offentlige gater og plasser. Kommunen tok ansvaret for veinettet. Utbygger tok ansvaret for resten.

Å utvide boligtilbudet er en viktig del av visjonen for det flerfunksjonelle Straume. En rekke nye sentrumsnære boliganlegg er ferdigstilte, ofte med godt voksne kjøpere. Kommunen har gjennomført strategiske kjøp av omsorgsboliger og etablert et borettslag for unge førstegangskjøpere, begge med støtte fra Husbanken.

Planarbeidet er, fra kommunens side, preget av en tydelig og aktiv rådmannsposisjon. Arbeidet med Sotrasambandet og sentrum hadde klar prioritet og var særdeles krevende for en relativt liten kommune. Dette førte til at formannskapet ble det politiske utvalget for disse sakene. Skulle store løft gjøres mulig, trengte en et beslutningsorgan som speilet bystyrets sammensetning og som kunne konsulteres fortløpende.

Kommentar: Prosessen rundt utvikling av nytt regionalt senter på Straume domineres av to overordnede tiltak, nytt Sotrasamband og nye Straume sentrum, tiltak som i sine program viser til hverandre. De er imidlertid tidsmessig i utakt og en har manglet organisatorisk og økonomisk forpliktende samhandling. I sum svarer dette ikke fullt ut til intensjonene bak Rikspolitiske retningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Ideelt burde Statens vegvesen og fylkeskommunen markert seg som partnere for integrert planlegging og gjennomføring på et tidlig stadium i prosessen og tatt ansvar for finansiering av deler av den interne gatestrukturen på Straume. Det var kommunene i vest som tok initiativ til at det i det hele tatt burde komme et Sotrasamband, at næringsaktiviteter av nasjonal betydning måtte få veidekning.

Det er interessant at Fjell kommune brukte planprogrammet som anledning til å utvikle en visjon i tett samarbeid med de fremtidige utbyggerne slik at de som skulle realisere visjonen også fikk eierskap til programmet. At realiseringen gikk raskt, og at den ble prisbelønt, viser at en maktet å forene realisme med kvalitet. Parallellene til «Oslo modellen» ved VEPOR indikerer at dette kan være en modell å foredle. Svakheten var mangel på juridisk forankring.

Det at formannskapet ble benyttet som politisk utvalg for de høyest prioriterte planene bør være av interesse for flere. Evalueringen viser at boligbehov og befolkningssammensetning fremdeles er uløste utfordring.

Nye Øygarden kommune bør ha kapasitet til å etablere en egen etat for gjennomføring, en etat som kan utvikle ulike og egnede gjennomføringsmodeller for en kommune som både skal utvikle en ny by og ta vare på og foredle grendene. Modellene må sikre integrerte prosesser for plan og gjennomføring, kvalitet, forutsigbarhet og rettferdighet og kunne håndtere flere utbyggerinteresser samtidig.

Det nye senteret blir nå senter i Nye Øygarden kommune. En bør derfor legge til rette for at prosess og produkt blir forankret i hele kommunen. Selv om resultatet av tett samarbeid mellom Fjell kommune og en utbygger har gitt et forbilledlig resultat, er slike konstellasjoner sårbare på mange områder.

Mye står igjen for å kunne bygge et fullgodt sentrum, blant annet hovedgatene. Her er det nyttig erfaring å hente Bergen hvor samarbeidet med Statens vegvesen har beveget seg fra rene veiplaner mot brede og integrerte miljøprogram. Som en kommentar til arbeidet med Byvekstavtaler, kan det vises til prosjektet Kongsvinger 2050, hvor en mellomstor by på eget initiativ har etablert et partnerskap med fylkeskommunen, Statens vegvesen og «Byen vår» en organisasjon som representerer befolkningen i full bredde. Gjennom en åpen prosess er det skapt en omforent visjon, Kongsvinger 2050, og det er inngått samarbeidsavtale mellom partene. Dette er et nedenfra og opp initiativ for å sikre utvikling på stedets egne premisser.

Kapittel 6. Gjennomføring av dagens fortettingsstrategi - utfordringer og løsninger

I hvilken grad kommunen lykkes med fortettingen, kan vurderes ut fra ulike kriterier. Selv om fortetting faktisk finner sted, kan den likevel anses som mer eller mindre vellykket, sett blant annet ut fra kriterier om kvalitet og mangfold. Det diskuteres i senere kapitler. I *dette* kapitlet er fokuset først og fremst på framdrift og realisering av byggeprosjekter: Tar prosessene for lang tid, eller stopper helt opp, er det overhengende fare for at regionens vekst komme i andre kommuner. Kapitlet viser utfordringer som følger med fortettingspolitikken og diskuterer styrker og svakheter ved de to strategiene som er valgt.

Kommunens framgangsmåte er naturligvis begrenset av det juridiske handlingsrommet som plan- og bygningsloven gir kommunene, samt økonomiske forhold. Kapitlets fremste hensikt er derfor å vise hvilke utfordringer fortetting og transformasjon medfører i praksis, for å kunne vurdere om handlingsrommet for Bergen, som andre kommuner i samme situasjon, bør utvides.

Det er gjennomført to «dypdykk» i to områder, Paradis og Mindemyren, som begge skal fortettes så kraftig at hele området transformeres. Caseområdene er like i betydning av at de omfatter konkrete arealer som får (har fått) ett bybanestopp i sentrale deler av området og dermed er avmerket for kraftig fortetting i kommuneplanen. Caseområdene er like også i betydning av at det er mange ulike private grunneiere i områdene, og ved at det drives virksomhet på eiendommene i dag. I begge områdene åpner bybanestoppet og nye planrammer opp for endret arealbruk og økt utnytting, og gir dermed muligheter for nye utbyggingsprosjekter. Det er realiseringen av disse potensialene som er i fokus i disse to casestudiene. I det ene området er bybanen allerede bygget og bybanestoppet etablert. I det andre området er bybanen fortsatt under prosjektering. Bergen kommune har valgt ulike strategier for de to områdene.

Forutsetninger for fortetting – nærmere om vurderingskriterier for effektive prosesser

Kapittel 3 beskrev forutsetninger for markedsbasert fortetting og transformasjon. I Bergen, som i de aller fleste andre kommuner i Norge, er markedsinitiativ en forutsetning for at fortetting faktisk skjer.

Kommunen kan i prinsippet erverve tomtene i området og selge dem til utbyggingselskap med klausul om byggeaktivitet. Bred ekspropriasjon til boligformål er *ikke* del av dagens brukte virkemidler. Som kapittel 3 viste er dette ikke «going policy» verken i Bergen eller i andre norske kommuner. Med andre ord har kommunen ikke reell mulighet til å pålegge en grunneier å endre eksisterende arealbruk slik at den blir i tråd med ny plan. Realisering av planen hviler derfor på at enkelt-grunneiere ser seg tjent med å utvikle sin eiendom i henhold til nye planbestemmelser. Når utgangspunktet er at ingen fortetting skjer dersom grunneiere og utbyggere ikke initierer og igangsetter den type utviklingsprosjekter som planen legger opp til blir det avgjørende at prosessene skjer på måter som *i størst mulig grad legger til rette for slike initiativ*.

Grunntanken er at rom for høyere utnytting og tilrettelagt for kollektivtransport bidrar til å gjøre det kommersielt interessant for en grunneier og utvikle tomten i henhold til ny plan. Spørsmålet er om det er tilstrekkelig.

Transformasjonen medfører lange tidshorisonter og det er avgjørende at prosessen gjør det mulig å videreføre eksisterende virksomhet i deler av området mens fortetting pågår. Det faktum at tomtene er i bruk til ulik næringsvirksomhet, kompliser realiseringen av planen på flere måter. For det første vil den enkelte grunneier vanskelig kunne hente ut det fulle potensialet for en enkelteiendom dersom *naboeiendommene* består undret. For det andre kan enkelte nye byggetiltak gjøre det vanskelig å *videreføre eksisterende virksomhet* på naboeiendommene. Det er derfor også en forutsetning at prosessene i best mulig grad må tilpasses eksisterende virksomheter i lokalområdene.

En tredje forutsetning for realiseringen av fortetningsplanene er at alle grunneierne skal bidra til å bekoste nødvendig infrastruktur utover bybanen og bybanestoppene. Kommunens arbeid med å hente ut bidrag fra markedsaktørene reguleres av Plan og bygningslovens paragraf 12 og 17. Loven forutsetter at det er en direkte sammenheng mellom det byggeprosjektet utbygger igangsetter og infrastrukturtiltaket. Dette gjør at framdriften i oppgraderingen av infrastrukturen langt på vei av utbyggernes utbyggingsaktivitet (Nordahl 2018).

I tillegg er det slik at en grunneiers valg om å endre arealbruken, og en utbyggerens valg om igangsetting, også bestemmes av hva som skjer på naboeiendommene, i tillegg til markedsutviklingen. Sagt på en annen måte er utviklingen på naboeiendommene med på å modne egne beslutninger. Dermed er det en latent synergi og egenforsterkning grunneierne imellom: der en starter å utvikle sin eiendom kommer andre gjerne etter. Utfordringen for kommunen er å forsøke å få fram disse synergiene.

Case-studiene belyser prosessene i de to studieområdene. Selv om områdene er like mht. at ny utvikling er generert av bybanestopp og en nylig vedtatt områderegulering som «kvitterer ut» for de endringene som følge av bybanestoppet, avviker studieområdene langs andre dimensjoner. Mindemyren omfatter et betydelig større enn Paradis. Bebyggelsen i Mindemyren består i hovedsak av næringsbygg. Det er både mange ulike arealbruksforhold som må avklares og det foregår flere sektor-spesifikke planprosesser mer eller mindre parallelt med kommunens områdeplanlegging.

Paradis-planen er planen mindre i utstrekning. Paradisområdet er i dag et veletablert boligområde, med et eksisterende lite senter for handel og tjenester rett ved siden av bybanestoppet.

Tegne og regne

Både Mindemyren-planen og Paradis-planen legger opp til omfattende bygging av ny infrastruktur. Kommunen har valgt ulike modeller for utbyggerbidrag i de to områdene: mens en i Paradis har valgt en tett kobling mellom byggetiltaket og infrastrukturtiltaket og dermed en utbygging i trinn, har en i Mindemyren valgt en områdeomspennende modell for gjennomføring av de mange felles infrastrukturtiltakene som skal komme i området.

Resten av kapittelet har fire avsnitt: først følger en diskusjon av koblingen mellom områdeplanen og gjennomføringsmodell i de to casene. Her presenteres erfaringer fra modellen med en løsere kobling mellom infrastrukturtiltak og byggetiltak slik det er brukt i Mindemyren-planen, og modellen med direkte kobling som er brukt i Paradisplanen. Dernest følger en diskusjon av utfordringer og løsninger i forbindelse med ekspropriasjon. De to planene forutsetter betydelig arealerverv og avsnittet diskuterer erfaringer knyttet til dette. I tredje del pekes det på avhengigheter og midlertidigheter som partene må håndtere, og hvilke implikasjoner dette har. Utviklingshorisonten er lang i begge områdene og det er nødvendig å håndtere midlertidige løsninger.

I fjerde og siste diskuterer områdeplanens rolle i forhold til å etablere forutsigbarhet for aktørene i området. Dette handler om hvordan visjonene deles, om det juridiske handlingsrommet og om økonomiske og organisatoriske virkemidler som tas i bruk for å realisere planene. Områdeplanene konkretiserer fortetningsstrategien for henholdsvis Paradis-området og Mindemyren. Visjonene for nye Bergen løftes over til områdeplaner og gir et konkret, juridisk bindende handlingsrom for aktørene og konkrete økonomiske forutsetninger for bruken av dette rommet. Det tegnes og regnes og spørsmålet er om det en lander på er gjennomførbart og i tilstrekkelig grad tar hensyn til de utfordringer som ny arealbruk medfører både for aktører som skal investere i nye bygg og anlegg, for dem som bruker området i dag.

6.1 To modeller for utbygger-finansiering

Områdeplanene fyller mange funksjoner. En av dem er å sikre at infrastrukturen i områdene oppgraderes slik at den tilpasses områdets nye funksjon. Områdene skal få en mer bymessig utforming av veisystemet og bedretilrettelegging for gange og sykling. Kommunens har plikt til å sørge for at de nye byggene i området har tilfredsstillende atkomst og tilstrekkelige arealer for uteopphold. Det er også kommunenes rett til å kreve bestemte typer kvaliteter for disse områdene. I praksis skjer dette ved at planetaten på grunnlag av mulighetsstudier i området og føringene i overordnede planer kommer fram til en egnet struktur for området. Områdeplanen gis en avgrensning og arealene innenfor området får en bestemmelse mht. hvordan arealet kan brukes og hvor høy utnyttning det kan ha. Områdeplanens viktigste funksjon er å legge rammene for ny infrastruktur og fastsette hva som skal kunne bygges hvor. Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven) gir kommunen rett til å stille betingelser for grunneiere som ønsker å utvikle eiendommen i henhold til nye rammer, betingelser som sier at de enten må gjennomføre bestemte offentlige infrastrukturtiltak først eller at gjennomføringen av disse må være sikret. Med offentlig infrastrukturtiltak menes veier, gang og sykkelveier, parker, torg, grønn-struktur, vannlinjer/kanal etc. som skal være offentlig tilgjengelig. Dette forholdet reguleres av §§ 12 i Plan- og bygningsloven. I de fleste tilfeller stiller også kommunen krav om at den som fremmer et utbyggingsforslag må inngå en utbyggingsavtale med kommunen som detaljerer hvordan betingelsene skal oppfylles. §§ 17.2 i samme lov legger rammene for hva som kan og ikke kan reguleres i en slik utbyggingsavtale. For at kommunene skal kunne inngå en utbyggingsavtale med en forslagsstiller, må kommunen har varslet om at utbygger må påregne å bidra til infrastruktur i et overordnet plandokument, kravet skal med andre ord være forutsigbart. Når det gjelder omfanget på bidraget skal det stå i et rimelig forhold til investeringen (forholdsmessighetskrav) og tiltaket som utbygger/forslagsstiller må være relevant for utbyggingstiltaket (relevanskrav). Kommunen kan ikke stille som krav at utbygger skal bidra til finansiere sosial infrastruktur og hvis kommunen vil kjøpe noen av boligene – for å kunne bruke dem i egen tjenesteproduksjon – skal utbygger kompenseres til markedspris. Innenfor disse fire kravene (forbud mot (bidrag til) sosial infrastruktur, og krav om forutsigbarhet, forholdsmessighet og relevans) kan kommunen velge ulike konkrete modeller for å sikre at infrastrukturtiltakene blir finansiert og bygget.

Områdemodell

I områdeplanen for Mindemyren har kommunen valgt å bruke en såkalt områdemodell for bekostningen av infrastrukturen. Konkret innebærer dette at alle tiltakene som er nødvendig etter planen, ses under ett. Det vil si at kommunen kostnadsberegner alle nødvendige og alle ønskede felles infrastrukturtiltak innenfor planområdet. Summen ses i sammenheng med tre ting: det totale antall kvadratmeter som tillates bygget og kommunens og regionale sektormyndighetenes budsjetter. Hensikten er å finne mål for hva den enkelte grunneier skal bidra med. Kommunen summerer kostnadene, beregner hva kommunen skal bidra med og hva regionale organer skal bidra med og trekker det fra summen. Restbeløpet fordeles da på antall kvadratmeter som kan tillates bygget, i henhold til Områdeplanen. Områdeplanen er med andre ord selve grunnlaget for de infrastrukturtiltakene som identifiseres, det er områdeplanen som viser hvorfor og hvordan tiltakene er nødvendige og som viser grunnlaget for de private bidragene.

I Mindemyren bidrar kommunen med i underkant av 20 % av de totale kostnadene (kostnader til torg, kanal, omlegging av vann og avløp og bidrag til den nye kanalen, se Hernes og Plathe 2018 for detaljer), og States vegvesen Hordaland bidrar gjennom Bergensprogrammet med i underkant av 25 %. De resterende midlene er det altså grunneierne som bidrar med. Fordelingen for hver grunneier beregnes ut fra antall kvadratmeter tillat nytt areal. I Mindemyren er dette 1816 NOK/kvm bra.

Det særegne med områdemodellen som er valgt i Mindemyren²³ er at kommunen tar et ansvar for å bygge ut infrastrukturen. Utbyggere bidrar til finansieringen når de får innvilget igangsettingstillatelse, men selve byggingen kan da være startet opp eller tom. ferdig etablert. For at ingen grunneier skal kunne unndra seg bidrag, er det – parallelt med utarbeidelsen av områdeplanen – inngått avtaler som sikrer bidrag fra alle uavhengig av om tiltaket er etablert og bidragene isolert sett ikke er nødvendig. Modellen har noen forutsetninger, noen fordeler og noen ulemper:

Modellen *forutsetter* at kommunen kan og er villig til å forskuttere og til å ta en risiko knyttet til investeringene. Forskutteringen innebærer at kommunen bygger infrastrukturtiltak før utbyggeren har fremmet plan – eller søknad om igangsettingstillatelse og dermed før bidragene fra utbyggerne har er betalt inn til kommunen. I praksis vil ikke alle tiltakene forskutteres, noen vil faktisk bli bygget etter at utbygger har betalt sin andel. Praksisen medfører en ikke ubetydelig risiko for kommunen – både i forhold til når og om utbyggere igangsetter prosjekter og om prosjektene er «store nok» til at de reelle beløpene tilsvarer estimatene. På Mindemyren har kommunen lagt maksimal tillatt BRA til grunn (Hernes og Plathe 2018). Hvis en utbygger av ulike grunner ønsker å bygge færre kvadratmeter, reduseres innbetalingen. Modellen forutsetter også at alle grunneierne og kommunen blir enige i kostnadsberegningen og kvaliteten på tiltakene – som eksempelvis om et fortau skal ha kantstein eller et grøntområde skal få parkmessig opparbeiding.

- Modellen har den klare *fordelen* at infrastruktur-tiltakene kan bygges når det mest praktisk. Det er ikke nødvendig å vente til tilstrekkelige midler er samlet inn. Kommunen bygger etter en fastsatt framdriftsplan, og gjør det lettere å etablere rett infrastruktur på rett tid.
- Modellen har den *ulempen* at utbyggere som er tidlig ute – og kommunen ønsker jo at utvikling skal starte – betaler inn og bygger sine bygg før infrastrukturtiltakene har sett dagens lys. De sier «vi betaler men aner ikke når tiltaket kommer» (Hernes og Plathe 2018). Dette gir en ulempe for den første utbyggeren og tilsvarende fordel for de som velger å bygge ut senere. Satt på spissen kan en si at modellen favoriserer grunneiere/utbyggere som velger «å sitte på gjerdet».

Trinnmodell

I Paradis har kommunen valgt en annen tilnærming til bekostningen av infrastruktur. Også her er kostnadene til infrastrukturen som planen krever kostnads-satt og bidragene fordelt mellom kommune, Statens vegvesen og utbyggerne. Utbyggernes bidrag fordeles på antall tillatte kvadratmeter nybygg, på samme måte som på Mindemyren. En viktig forskjell er imidlertid at en i Paradis har valgt en tettere binding mellom infrastruktur-tiltak og byggetiltaket og dermed redusert kommunens forskuttering. Paradis sentrum omfatter ca. 130 mål. Planen innebærer omlegging av veibaner, utvidelse av veier og etablering av gang- og sykkelveier, en gangbro og en offentlig plass. Antatt gjennomføringstid er ca. 20 år. De første 10 årene er det anslått som realistisk at det kommer ca. 4-500 nye boliger og 10 -15 000 nye kvm ny næring.

Den lange tidshorisonen gjør det praktisk vanskelig å legge alle potensielle eiendommer inn i ett og samme regnestykke. I samråd med Bergensprogrammet bestemte kommunen å dele opp infrastruktur-utbyggingen i trinn. Første trinn omfatter området nærmest bybane stoppet, der planen legger opp til høyest utnyttning. Planen definerer da en sammenheng mellom eiendommene og infrastrukturen som er tettere enn for Mindemyren. Sagt i terminologi fra Plan- og bygningsloven er relevanskravet mer skjerpet i Paradis enn i Mindemyren.

Etappeinndelingen fungerer slik at kommunen starter utbyggingen av infrastruktur når alle grunneierne i del-området har signet utbyggingsavtale. Gjennom avtalen forplikter grunneierne seg til å bidra til opparbeiding av infrastruktur. Dermed har kommunen tilstrekkelig sikkerhet til å kunne starte byggingen

²³ Byrådssak 58/14, Bergen kommune

av infrastruktur i det delområdet. Inndeling i etapper er gjort for å sikre at kommunen får tilstrekkelig antall avtaler signert slik at de kan starte med etappe 1, som et bidrar til å komme raskt i gang med utvikling av området. Tanken er at dersom kommunen er kjent med at grunneier *ikke* ønsker å bygge ut eiendommen de neste 15-20 årene vil det være urealistisk å legge bidrag fra disse grunneierne inn i regnestykket. Kommunen ville rett og slett ikke fått inn midler og utbyggingen av infrastrukturen kunne stoppe opp. Kommunen har derfor forsøkt å anslå *et realistisk antall* kvadratmeter som kostnadene i en etappe kan fordeles på. Dette betyr også at en del eiendommer er holdt utenfor regnestykket. Dermed reduseres nevneren i brøken i regnestykket over utbyggerbidrag. Hvilke eiendommer som skal holdes utenfor regnestykket har vært gjenstand for en del diskusjon internt i kommunen og mellom kommunen og utbyggerne. De grunneierne som planlegger utbygging ønsker et prinsipp hvor bidragene deles på alle eiendommene som nyter godt av nye veier og opprusting av området, og som gjennom planen har fått et potensial for økt utnytting av eiendommen – også dersom grunneieren ikke ønsker å realisere dette potensialet i overskuelig framtid.

I Paradis, som i mange andre områder, er det også en viss faglig uenighet om hva de ulike elementene faktisk koster å bygge.

Oppsummering områdemodell versus trinnmodell

Trinnmodellen som er brukt i Paradis og områdemodellen som er brukt i Mindemyren har til felles at kommunen tar en aktiv rolle i å gjennomføre utbyggingen av nødvendig felles infrastruktur. I begge modellene er det spleiselag mellom grunneier og offentlige myndigheter og i begge modellene er grunneiers bidrag basert på en kvadratmeterpris og bidraget forfaller samtidig med igangsettingstillatelse.

- Forskjellene i modellen ligger for det første i *måten de kobler grunneierbidragene til konkrete infrastrukturtiltak*: I områdemodellen er det ingen kobling, utbyggingen av de felles infrastrukturtiltakene følger kommunens prioriteringer. I trinnmodellen er koblingen tettere, her kommer utbyggingen av felles infrastrukturtiltak innenfor trinnet ikke i gang før *alle grunneierne i delområdet* har signert en utbyggingsavtale. Modellene gir dermed litt ulike konsekvenser for kommune og grunneier/utbygger. Områdemodellen medfører lenger tidsperspektiv på kommunens forskuttering, og kommunen påtar seg større risiko: hvis tiltaket er bygget, utbyggingen stopper opp kommer det ikke inn bidrag fra grunneierne/utbyggerne. En signert utbyggingsavtale binger i seg selv ikke inn midler, de kommer først når utbygger er godt i gang med prosjektutviklingen og klar for igangsetting. I trinn-modellen har forskutteringen et kortere tidsperspektiv fordi kommunen ikke starter utbygging av infrastrukturtiltaket før de har avtale med alle grunneierne innenfor området. Også her er det en viss, prinsipiell, fare for at grunneierne velger å vente med utbyggingen, og kommunen ikke får inn midlene. Tiltakene er imidlertid innenfor ett og samme delområde og grensene for området er tilpasset grunneiernes utbyggingsinteresse. Fordelen ved områdemodellen er at kommunen selv kan velge prioriteringen på fellestiltakene. Spissformulert gir områdemodellen større rom for kommunens prioriteringer mht. infrastrukturtiltakene, men også økt økonomisk risiko og lenger horisont på kommunens forskutteringer.
- For det andre gir modellene *ulik grad av forutsigbarhet for utbyggerne*. I områdemodellen er det en løsere kobling mellom byggetiltak og når de ulike felles infrastrukturtiltakene etableres. Felles infrastrukturtiltak hever naturligvis verdien på eiendommene i området. I områdemodellen betaler den enkelte utbygger uten at de vet noe om når tiltakene kommer. De første utbyggere kan således ikke påregne at de får nytte av infrastrukturtiltaket i betydning av økt markedsinteresse, men de som bygger ut etter at felles infrastruktur-tiltak er etablert kan i større grad innkalkulere et slikt markedsloft. Dette gir incitamenter til «å sitte på gjerdet». I trinn-modellen gir tettere koblingen mellom den enkeltes byggetiltak, innbetaling og investering i felles infrastruktur-tiltak og dermed økt anledning til å nyte godt av markedsloftet.

- For det tredje stiller modellene *ulike økonomiske og organisatoriske krav til kommunen*. Som beskrevet forutsetter områdemodellen forskuttering med lenger tidshorisont og dermed større evne til å håndtere risiko som følger med. Områdemodellen krever også tett oppfølging av grunneierne i området over lang tid slik at alle parter er godt kjent med prioriteringer av tiltakene.
- Begge modellene krever *tett oppfølging og kontakt med grunneierne* i området om praktiske implikasjoner av knyttet til konkrete infrastruktur-tiltak, sømmene mellom nye tiltak og eksisterende bygg m.m. etter at områdeplanen er vedtatt. At det er nødvendig med tett dialog med grunneiere/utbyggere, næringsdrivende i området og ikke minst beboere i *planprosessen* er en selvfølge. Poenget her er at dialogen ikke må stoppe med vedtatt plan.

6.2 Områdeplanen og asynkrone utbyggingsbeslutninger

Transformasjon av knutepunktsonrådene er langsiktige prosesser. Anslått tidsperspektivet for Mindemyren er 20-30 år og minst 15-20 år for Paradis²⁴. Med så lang tidshorisont er det nødvendig å finne mellomløsninger. Siden utbyggings-initiativene styres av grunneiere har kommunen selsagt ingen garanti for at prosjektene kommer der kommunen ønsker det, eller på det tidspunkt kommunen ønsker. Kommunen opplever også at det kommer prosjekt-forslag i deler av områder der infrastrukturtiltakene enda ikke er etablert. Dette stiller store krav til *fleksibilitet i planmyndighetenes respons*. Fra Paradis fortelles om utbyggingsforslag i området der oppgraderingen av infrastrukturen fortsatt lå noe fram i tid. Siden byggeprosjektet kom før veien var utbedret ble det fremmet innsigelse med begrunnelsen i at planlagt infrastruktur (sikring av skolevei/og kryssinger) ikke ville komme «i tide» (Nordahl 2018:8). Hvis ikke partene ble enige om en midlertidig løsning, kunne utbyggingsprosjektet bli avvist. Siden kommunen ønsker fortetting og vil se utvikling i områdene ville det være uheldig om prosjekter som er i tråd med områdeplanen, avvises på grunn av framdriftsplanen for infrastruktur-utbyggingen. Eksempelen illustrer nødvendigheten av at sektorene er fleksible mht. praktisering av egne krav og er villige til å finne midlertidige løsninger.

Utbygging basert på grunneieres individuelle tidshorisont medfører også utfordringer mellom gammel og ny bruk av området. Både Mindemyren (Hernes og Plathe 2018:23) og Paradis (Nordahl 2018:16) har eksempler på at ny infrastruktur gjør det vanskelig å drive eksisterende virksomheter. Ny veitrase påvirker inn og utkjøringer og dette har betydning for vareleveranser og tilgjengelighet for kunder. I en del tilfeller er det også ønskelig at eksisterende virksomhet skal flytte ut av området, men det er ikke alltid lett å finne reelle erstatningstomter.

Det kan være verd å merke seg at kommunene ikke har mandat til å *pålegge* utbygging. Hadde de hatt det, kunne de styrt utbyggingen delområde-for-delområde. Selv om slik autoritet er nærmest utenkelig i Norge i dag, er den høyst reell i andre land, blant annet Tyskland (Holth 2016²⁵) og Sverige (Kalbro 2007, Cescar 2016²⁶). Når kommunene ikke har denne type autoritet er det desto mer viktig at de bistår i å finne gode midlertidige løsninger og er fleksible. Dette krever samarbeid mellom ulike sektormyndigheter, at kommunen er godt orientert om hva som skjer i områdene og har en løpende dialog med grunneiere, utbyggere og de som driver næring i området.

Med referanse til styringsparameterne diskutert i del 3, kan en si at en svakere juridisk posisjon for kommunen vis-a-vis markedet, må kompenseres med «full trøkk» på å til frivillig utbygging. Kommunen må kompensere med å få grunneierne til å se fordelene med å starte utvikling nå. Dette handler om å dele

²⁴ Gjennomføringsplan for Paradis. Bergen kommune 2016, Internt notat sak 201219967 -52.

²⁵ Viser til Urban Plan prosjekt-finansierte artikkel i Kart og Plan

²⁶ Viser til markedsanvisningsboka hans og til Cescars avhandling)

visjonene for områdets utvikling med grunneierne i området, så dypt og bredt at aktørene også vil være med på å realisere den.

6.3 Arealverdier, ekspropriasjon og tomtekjøp

Tomtene i knutepunktsonrådene eies av private, og fordi områdeplenen kan ikke gjennomføres uten at kommunen får tilgang på arealer, er begrenset arealoppkjøp og ekspropriasjon en nødvendig del av planrealiseringen. I tillegg til arealer til selve bybanen, som i erverves av Bybane-kontoret, vil det i noen områder være behov for arealer til offentlige tjenester (som skoler og barnehage) og i andre områder krever oppgraderingen av veier til bygater betydelig areal.

Til sammen medfører fortetningsplanene betydelig areal-erwerb. Oppkjøpene omfatter alt fra erwerb av hele bolighus, kjøp av biter av tomter for tomtearrondering, arealbytter og midlertidig ekspropriasjon i en anleggsfase. Med unntak av tomte for skolebygg, er kostnader knyttet til erwerb av arealer integrert i utbyggingskostnadene.

Dagens regler sier at når (deler av) en tomt er avsatt til offentlig formål kan grunneier eller fester kreve at ekspropriasjon blir foretatt straks (se §§ 15.2). I dag har kommunen (eller Statens Vegvesen der det er snakk om arealer til veiformål) som praksis at de i slike saker *kjøper* eiendommene. En tar direkte kontakt med grunneier og forsøker å komme til enighet om pris og tidspunkt for overtakelse. Verdivurderingen tar utgangspunkt i Ekspropriasjonsloven.

Etablering av bybanestopp og en vedtatt områdeplan gjør at arealverdiene i området kommer i spill. I områder som står ovenfor store endringer, kan det være ulike forventninger til innholdet i begrepene som brukes i Ekspropriasjonslovgivningen, for eksempel hva som er markedspris og hva som ligger i begrepet «gjenskaffelsesverdi». Det følger en dynamikk i kjølvannet av en vedtatt områdeplan som åpner for kraftig fortetting. Den vil eksempelvis følges av profesjonelle utbyggere som sonderer muligheter for oppkjøp og ikke sjelden tilbyr priser langt over det kommunen tilbyr. Erfaringen er at dette fort kan skape urealistiske prisforventninger hos en del grunneiere og dermed komplisere forhandlinger om kjøp av arealer. Dersom en eier (eksempelvis en av flere i et sameie) motsetter seg oppkjøp eller har urealistiske forventninger om erstatningssum, kan forhandlingene dra ut i tid. Kommunen (eller Statens Vegvesen) kan fort bli fristet til å legge på den tilbudte prisen, for å komme videre med gjennomføringen. De må imidlertid vurdere dette både i forhold til det samlede budsjettet for infrastrukturen i området og presedens ved senere kjøp.

Det kan være vanskelig for kommunen å diskutere hva som er «rimelig kvadratmeterpris» med utbyggerne. Kommunen har ingen kontroll med hvilke utbyggere som melder sin interesse for grunneierne. Kommunen mangler også en legitim inngang til å diskutere forholdet mellom realistisk pris og eventuell forespeilet pris med private grunneiere. Kort sagt mangler både kommune, tomteeiere i området og utbyggere informasjon i denne type transaksjoner. De kjenner ikke beløp, kjøpsbetingelser og ofte heller ikke utviklingsbetingelser (Barlindhaug og Nordahl 2014). Dette til tross for at full informasjon er en forutsetning for velfungerende markedet.

Dynamikken mellom interesserte utbyggere, huseiere og gårdeiere som avventer, og myndighetsaktører som forsøker å unngå at prisnivået eskalerer, er velkjent i markedsbasert byutvikling i Norge og internasjonalt (se for eksempel Adams et al. 2001). Dersom prisnivået eskalerer vil det fort kunne være til hinder for realisering på flere måter: ved at grunneiere ikke vil selge fordi de avventer et bedre tilbud, eller ved at utbyggere kan kjøpe arealer for dyrt og få problemer med å få lønnsomhet i prosjektet - i verste fall kan de da «legge hele prosjektet på vent». Dette er særlig relevant på eiendommer hvor det er løpene inntekter også før den er omdannet. Dersom inntektene dekker utbyggers kostnader til rente mm. er dette et økonomisk incitament til fortsatt utleie. Dette er naturligvis situasjoner som kommunen vil unngå: skal Bergen nå målsettingene med fortetningspolitikken må tomtemarkedene fungere de enkelte fortetningsområdene og nye prosjekter må se dagens lys.

Problematikken knyttet til tomteerverv er tatt opp her av to hensyn: For det første fører politikken, gitt dagens rammer og redskaper, fort til at ulike grunneiere innenfor samme område får ulik uttelling for sin eiendom, alt avhengig av om den blir eksproprietert eller kjøpt av en utbygger. Dette er en realitet og basert på prisdynamikk utenfor kommunens kontroll. For det andre kan kommunen komme til å betale dyrt for tomter til offentlige tjenester: det som er planskapt verdier for en grunneier kan også ses som plantapte verdier for kommunen. Begge hensynene tilsier behov for å vurdere om rammenebetingelsene er optimale. Prisdynamikken er åpenbart utenfor Bergen kommunens kontroll og innflytelse, men kommunen kan spille en rolle i forhold til å skape mer åpenhet om prisnivået på de erstatninger som utbetales, slik at alle får mulighet til å foreta mer informerte valg.

Teoretisk sett er det mange modeller som kunne vært tatt i bruk dersom for å gi kommunen full kontroll med tomtepriser og pris på eiendommer i området. Kommunene hadde betydelig større juridisk handlingsrom vis-a-vis eiendommer i privat regi under byfornyelsesperioden på 1970-tallet, og fra andre land finnes mange modeller som alle gir kommunen reelt tilgang til å reorganisere eiendommer og fastsette kompensasjon for de som må avgi eiendom, se for eksempel den tyske ordningen med «Bodenumlegung» (Holth 2015). Nederland har også lang erfaring med systematisk overdragelse av eiendommer i utviklingsområder til kommunen, som så planlegger og fordeler eiendommene tilbake til de opprinnelige grunneierne, men da tilpasses området nye funksjon, for å nevne noe (van der Krabben 2013).

8.4 Permanent midlertidighet.

Som vist i kapittel 2 inngår alle områdene rundt knutepunktene i en større omlegging av transportnettet i byen. Parallelt med fortettingen rundt knutepunktene utarbeider kommunen og sektormyndighetene planer for å binde byen sammen også med andre forbindelser enn bybanen. Konsekvensen er at hver områdeplan må harmoniseres med utviklingen av den overordnede strukturer for byen.

Ett eksempel på dette er trasé for ekspress-sykkel. Fra Fana-området er det planlagt en 1250 meter lang og 5 meter bred trase gjennom planområdet for Mindemyren. Traséen har konsekvenser både for noen av næringstomtene i området og for utforming og eventuelt også bruken av torg og møteplasser. Et annet eksempel er detaljreguleringen for Bybane traséen. Bare innenfor Mindemyren inngår tre detaljreguleringer for (ulike deler av) bybane traséen. Områdeplanen må derfor koordinere sektorenes detaljplaner og samtidig lage rammer for god byutvikling. Koordinering av egne etater og midlertidige løsninger der en del detaljplaner som kommer på et senere tidspunkt er to eksempler på forhold som områdeplanleggingen må ta høyde for: dette er mer regel enn unntak, og utfordrer kommunens planleggingspraksis.

Til koordinering og midlertidige løsninger, så medfører gjennomføringen av de store transportprosjektene både et midlertidig behov for rigg og anleggsarealer og et permanent behov for arealer til traséene. Dette krever samkjøring mellom etatene og hvis det glipper her, slår det ut i andre enden i form av behov for omregulering. Det er naturligvis ønskelig å unngå omregulering - det beslaglegger planleggingskapasitet, det er tidkrevende og det skaper usikkerhet for grunneierne (og tidvis også beboerne i området). Gjennom arbeidet har Bergen kommune lært at midlertidige løsninger må bygges inn i Områdeplanen. Dette er en lærdom som må tilflyte de kommende område-reguleringene som følger utbyggingen av Bybanen. Midlertidige løsninger vil ikke være optimale, slik at det også er viktig at sektormyndighetene løser noe på sine krav og ikke stopper ønskede prosjekter fordi de i en periode ikke fullt ut oppfyller sektormyndighetens krav, slik en har et eksempel på i Paradis (Nordahl 2018:8).

Til hva som skal løses i områdeplanen og hva som skal løses i detaljplanene: Ett særtrekk ved områdeplanen som juridisk bindende planredskap er fleksibiliteten. Det er fullt mulig å lage en områdeplan som har detaljerte løsninger i enkelte del-områder, og som er mer indikerende i andre deler av området. I de indikerende, mindre detaljerte delene, kan kommunen kreve en detaljregulering før søknad

om rammetillatelse. Dersom planområdet er stort i utstrekning og i tillegg omfatter mange kolliderende arealbrukshensyn er dette sorteringsarbeidet av hvilke forhold som skal løses hvor særlig viktig. I Mindemyren er traséen til ekspress-sykkel et eksempel på arealbrukskonflikt som har stor betydning for bruken av torget, men hvor en har valgt å løse detaljene på et lavere plannivå (detaljregulering). Det er imidlertid en fare for at en da har utelukket løsninger som kanskje ville vært bedre for hele området. Det bør med andre ord ligge en grundig og omforent sortering bak beslutningene om hva som skal løses i områdeplanen og hva som skal skyves til lavere lavnivå. Når slike avveininger gjelder konflikterende arealbruk, må et slikt sorteringsarbeid inkludere alle fagetatene. I tilfellet med trasé for ekspress-sykkel tvers over torget (Hernes og Plathe 2018:7), ville det være naturlig at en tidlig i prosessen med områdeplanen satte prinsippene for hvordan dette skulle løses, gjennom et samarbeid med kommunens planetat, transportetatene og berørte grunneiere.

8.5 Oppsummering – praksis og regelverk

De to case-studiene har vist at kraftig knutepunkts-fortetting og transformasjon reiser en lang rekke problemstillinger for kommunen. Bergen, som de fleste andre kommuner, er løsningsorientert, og tar tak i prosessene med de virkemidlene som er tilgjengelig. I denne oppsummeringen reflekteres det over om andre tilnærminger og andre redskap kunne gitt raskere, bedre og mer effektive beslutninger:

Avsnitt 6.1 viser to ulike modeller for å sikre utbyggerbidrag til infrastruktur, områdemodell versus trinnmodell. Avsnittet viser fordelene med en områdemodell er modellen gir kommunen bedre anledning til å prioritere infrastrukturtiltak ut fra området som helhet. Modellen gjør det også enklere å sørge for at alle grunneiere bidrar likt. Fordeling av kostnader for infrastrukturtiltak med en slikmodell lettere gjøres lik for alle, og *tegne og regne* – aspektet ved detaljplanleggingen ser ut til å være betydelig enklere. En ulempe er at modellen krever økonomisk evne fra kommunen til å forskuttere og ta risiko. Dermed er det som er mest effektivt også det som er mest økonomisk utfordrende for kommunen. Områdemodellen «strekker» relevanskravet i plan- og bygningsloven, men på måter som er akseptert fra departementet (Nordahl 2018). Som nevnt i kapittel 2, har kommunen endret strategien for planlegging i fortetningsområdene noe. Ut fra målsetting om at kommunen ikke skal «planlegge mer enn nødvendig» ser strategien nå å redusere områdeplanens utstrekning mest mulig. Så lenge utbyggerbidragene knyttes til områdeplanen, kan en innskrenking av planområde innebære færre tomter å fordele bidragene på. På den andre siden skal ikke økonomiske hensyn styre planaktiviteten. En mulig løsning på dette er å belaste hele influensområdet til ett knutepunkt/transformasjonsområde med en form for forpliktelser til å bidra. Dette innebærer en tydelig todelt områdeplan hvor et kjerneområde er detaljert (eller krever detaljregulering) mens hele influensområdet får en svært overordnet plan. Her må da økt utnyttning følges opp med krav om bidrag til infrastruktur. Avhengig av plantype og utstrekning på plan over influensområdet, vil en slik løsning være i utkanten av hva som er ansett som akseptabel praksis i forhold til håndtering av relevanskravet i § 17.2 i dagens plan- og bygningslov. Kort oppsummert mener vi å ha sett at område-modellen er mer effektiv enn trinn-modellen, at den med fordel kan utvides i betydning av at hele influensområdet trekkes inn, men da med lavere detaljeringsgrad. Modellen krever imidlertid at kommunene har evne til å forskuttere og ta risikoen som følger med lang tidshorison for når utbyggerbidragene kommer inn. En stat som løser på relevanskravet og styrker kommunens mulighet til forskuttering og bære risiko – vil etter vår vurdering hjelpe kommunene til å få til mer effektive fortetnings- og transformasjonsprosesser.

Avsnitt 6.2 diskuterer konsekvenser av at grunneiere utvikler etter egen tidshorison. Dette medfører usikkerhet langs (minst) to dimensjoner: For det første usikkerhet om et delområde blir utviklet i sammenheng og for det andre om når bidrag til infrastruktur faktisk kommer inn. Kommunen kan i dag ikke pålegge utbygging. På den bakgrunn kan kommunen først og fremst håpe på at markedet er med

planleggingen og dernest sørge for optimal tilrettelegging. Det er viktig å redusere reguleringsrisikoen sett fra utbyggernes side (Nordahl 2017). Tydelige rammer med kontinuitet og raske avgjørelser bidrar til å redusere reguleringsrisikoen. Kommunen har også mulighet til å legge til rette for utvikling også via andre typer prosesser. Som nevnt i 8.2 er det muligheter for å hente ut synergi mellom grunneiere dersom de velger å koordinere sin utbygging. Erfaringen tilsier at utbyggerne igangsetter utvikling uten å vurdere naboeiendommens framdriftsplaner, til tross for at markedspotensialet er større dersom utviklingen koordineres. Kommunen kan bidra til å utløse synergier som ligger latent gjennom å initiere samarbeid mellom utbyggere: første steg er å bidra til informasjonsutveksling og skape møteplasser mellom grunneierne i området. Neste steg er å følge opp dette gjennom å forsøke å forankre visjoner om områdets utvikling og betydningen av egen eiendom i realiseringen av visjonene. Kort oppsummert krever mangel på juridisk hjemmel til å pålegge utbygging at kommunene arbeider eksplisitt med å optimalisere gjennomføringsvilkår og dele visjoner mellom grunneierne i området.

Avsnitt 6.3 peker på konsekvensene av at arealverdier settes i spill når kollektivknutepunkt etableres og området reguleres til høyere utnytting. Det rapporteres blant annet om misforhold mellom hva myndighetene tilbyr mht. erstatning for arealer som de trenger og tilbud som utbyggere retter til grunneiere. For at grunneiere ikke skal oppleve (for store) forskjeller avhengig av om deres eiendom trengs for å etablere infrastruktur eller er attraktiv for en utbygger, har kommunen to valg. De kan forlange urbant jordskifte eller de kan arbeide indirekte gjennom informasjon. Urbant jordskifte som fordeler arealverdier er lite brukt i Norge. Det fører for langt å diskutere årsakene til dette her, men erfaringene med ordningen hittil viser at måten dette er organisert på i Norge ikke er godt tilpasset praktisk plangjennomføring (Holth 2015?). Alternativet kan kommunen bidra til mer informerte valg hos både selger og oppkøper/utvikler. Informasjon om hva som er kommunens satser (og praksis) mht. erstatning ved ekspropriasjon er et viktig element her. I tillegg kan kommunen bidra gjennom å informere om utbyggingsøkonomi. Et eksempel er å lage interaktive regnestykker på nett, tilgjengelig for både utbyggere og private grunneiere som vurderer å selge for å vise hva markedspotensialet reelt er, hva utbyggingskostnadene er etc. Hensikten er å gjøre valgene fra alle aktørene er informerte og på den måten bidra til et bedre fungerende tomtemarked lokalt. Kort oppsummert er dagens juridiske handlingsrom for å påvirke arealverdiene reelt sett lite tilgjengelig. Kommunen må derfor søke å harmonisere verdistigningen på tvers av eiendommer gjennom informasjon.

Avsnitt 6.4 pekte på at endringsprosessene har lange tidshorisonter. Planene for områdene peker på hvordan områdene skal bli når de er ferdig utviklet. Kombinasjon av lang tidshorison og ingen kommunal kontroll på hvor i planområdet utbyggingsforslag fremmer og når de kommer gjør at både kommunen og sektormyndighetene må ha en myndighetsutøvelse som tar høyde for midlertidige løsninger. Dette betyr blant annet å akseptere – for en periode – løsninger som ikke er optimale sett ut fra de politikkområdene som sektormyndighetene er satt til å ivareta. De juridiske implikasjonene for en større aksept for midlertidighet er ikke vurdert som en del av dette arbeidet. Det er imidlertid viktig å få en aksept for midlertidige løsninger også i forhold til saksbehandlers skjønnsutøvelse, for at prosessene ikke skal stoppe opp. Et annet aspekt ved midlertidighet er at endringene som skjer ikke må blokkere pågående næringsvirksomhet i lokalområdene. Dette siste poenget har adresse først og fremst til gjensidig informasjon og dialog mellom kommunen som plan- og byggesaksmyndighet, utvikler som ønsker å starte opp et prosjekt og naboeiendommer med pågående næringsvirksomhet. Poenget med midlertidighet mot to forhold: skjønnsutøvelse, hos sektormyndigheter spesielt, eventuelt støttet juridisk, som tar høyde for midlertidighet og informasjon og dialog lokalt.

Gjennomgangen har vist at virkemidlene ikke her optimale for å håndtere gjennomføring i transformasjon og fortettingsområdene. Studien peker på to konkrete forhold der staten bør revurdere rammene som kommunene handler innenfor. Det gjelder for det første behovet for å løse på relevanskravet i § 17-2 i plan- og bygningslovene slik at det blir aksept for et løsere forhold mellom plan og de infrastrukturiltak

som utbyggere bidrar til, dette for å oppnå vilkår som er like som for alle, på tvers av områder og på tvers av nærhet/avstand til kollektivknutepunktet. For det andre bør staten vurdere om kommunene skal få anledning til å pålegge utbygging i avgrensede deler av en områdeplan, der det er lagt særlig til rette for utbygging og hvor det er særlig viktig at utbygging kommer i gang.

Gjennomgangen peker gjentatte ganger på kommunens informasjon om planene, prosessene og detaljene i dette. Mer dialog mellom kommune, innbyggere, næringsdrivende i området og utviklere er både sett som en (bedre) løsning enn å ta i bruk urbant jordskifte slik ordningen er i dag, som et bidrag til at arealverdier og kjøp/salg av arealer skjer mer informert og at grunneiere/utbyggere lettere ser synergier i koordinert utbygging. Dialogen må være kompetent, informert og kontinuerlig. Dette vil naturligvis kreve ressurser fra kommunen, og spørsmålet er om ikke også denne utfordringen har en avlegger til statlig nivå for å sikre slik kapasitet.

Kapittel 7: Morgendagens utfordringer, og dypdykkene og tidligere modeller

I dette kapitlet reflekterer forfatterne over plangrepene som er tatt, det store planleggingsbehovet som byvekstavtalene utløser og dilemma mellom kapasitet til planlegging versus kapasitet til gjennomføring og oppfølging i lokalområdene. Fra gjennomgangen av byfornyelsen på 1970-1980 tallet og områdeløftet i Damsgårdsundet, er det særlig to forhold som har festet seg som signifikant lærdom: Effektiviteten som lå i ordningen med ett selskap for gjennomføring, slik det var i byfornyelsen og gevinsten som lå i den grundige programmeringen som la til grunn for satsingen i Damsgårdsundet. Fra dypdykkene i dagens fortetningsområder har de komplekse lokale sammenhengene og behovet for lokal koordinering festet seg hos oss, sammen med nødvendigheten av *kritisk masse*. Disse fire temaene diskuteres i de neste avsnittene.

7.1 Effektivitet i ett selskap – relevans og alternativer

Gjennomgangen av byfornyelsen har vist gevinsten ved å samle mange juridiske virkemidler og økonomiske kilder for å realisere gjennomføring i ett selskap. Kommunene benyttet seg av serier av juridiske virkemidler, som alle var knyttet opp mot ett vedtak om byfornyelsesområde. Håndhevingen av dette lå ett selskap, og dette selskapet forvaltet også økonomiske støtteordninger. Dette gav kommunene anledning til både å sette makt bak byfornyelsesvedtaket og et repertoar av virkemidler for å gjennomføre vedtaket. Kommunen kunne da tilpasse virkemidler til forholdene ikke bare lokalt men i det enkelte kvartal/det enkelte bygg. Hele prosjektet kunne derfor gjennomføres med en sensitivitet for detaljer i lokalområdet som nok bidro betydelig til suksess og dermed til effektivitet i politikken.

Det er pekt på at dagens virkemidler er betydelig færre: kommunen har rett til å ekspropriere – der det er nødvendig for å sikre gjennomføring av planen og kommunen kan legge inn rekkefølgebestemmelser i planen om etablering av nødvendige infrastrukturiltak. Når det gjelder ekspropriasjon må kommunen være nøye med å sikre at arealene er markert på kartet, dette gjelder også arealer der det bare er snakk om midlertidig ekspropriasjon. Når det gjelder rekkefølgebestemmelsene kan kommunen legge inn bestemmelse om at utbygger må inngå utbyggingsavtale med kommunen, der blant annet bekostning av infrastruktur kan avklares. Når kommunen skal forhandle med utbygger om bidrag til infrastruktur må dette altså være hjemlet i en planbestemmelse. Gjennomgangen har pekt på to utfordringer ved dette: For det første kan dette føre til at kommune utvider planområdet og eventuelt planlegger mer enn hva som strengt tatt er nødvendig ut fra planfaglige hensyn. Kommunen har prinsipielt både et økonomisk insitament til dette, og det støttes av et rettferdighetshensyn mht. hvilke grunneiere som skal bidra til å bekoste infrastruktur og fellestiltak i området. Et fortetnings-vedtak som kunne hjemle dette, uavhengig av plan - ville kanskje være mer effektivt og mer rettferdig, spesielt hvis dette ses i sammenheng med valg av modell for finansiering av infrastruktur.

Gjennomgangen av dagens utfordringer peker på fordeler og ulemper ved de to modellene for innkreving av infrastruktur: Bergen kommune gjør både bruk av områdemodell og trinnmodell for å bekoste nødvendig infrastruktur. Områdemodellens fremste fordel er at en skaper forutsigbarhet for utbygger om hvilke kostnader de skal bidra med, den gir kommunen frihet til å prioritere investeringene i tid, etter hva de anser som mest viktig for å få til de endringene og den veksten som de ønsker i lokalområdet. Ulempen er at kommunen må forskuttere i et lenger perspektiv. Trinnmodellen gir kommunen tettere kobling mellom når de starter bygging av et infrastrukturiltak og når utbyggerbidragene kommer inn.

Det som synes mest påkrevd i forhold til dagens utfordringer er

- Å sikre at alle eiendommer som nyter godt av investeringer i oppgradering av infrastruktur og ny utnyttelse av egen eiendom faktisk bidrar til disse infrastrukturkostnadene, når de velger å benytte seg av nye utbyggingsrettigheter gjennom å sette kommunen i stand til å tåle den risikoen som følger av områdemodellen.
- Å unngå unødvendig planlegging, gjennom å sikre samme handlingsrom for kommunen gjennom et enklere vedtak. Et fortetningsvedtak /transformasjonsvedtak for et større område kan være en vei å gå. Dette vedtaket må da finne en avklaring i forhold til plantypene som Plan- og bygningsloven opererer med (Kommundelplan, planprogram og områdeplan).
- Å sette kommunen i stand til å erverve nødvendige areal er til infrastruktur, inkludert arealer til egne tjenester, raskt.

Ingen av studiene er innrettet mot å avklare om et selskap er mer egnet til å ivareta disse hensynene, men det synes åpenbart at både områdemodell og rask ekspropriasjon – samt også bidrag til å informere både utbyggere og grunneier om prisnivå (som diskutert i kapittel 6) vil øke effektiviteten i gjennomføringen av planene for fortetting.

7.2 Betydningen av grundig forankring

Kapittel 2 diskuterte visjon som virkemiddel for å realisere planpolitiske målsettinger. Tre av studiene peker på hver sin måte på betydningen av bred forankring: Både byfornyelsen på 1970 –tallet og Damsgårdsundet viser at visjonen om endringene – dvs. forståelsen av nødvendigheten av endring og utvikling i området og forståelsen av betydning av egen etat's innsats for å få dette til, var avgjørende for en samlet, tverrsektoriell innsats. I tillegg var det en bred politisk forankring som skapte kontinuitet i innsatsen. Evalueringen av kommunedelplanen for Straume (delprosjekt 5) viser noe av det samme. Planen var usedvanlig godt forankret politisk og administrativt, og senere utviklingen i området følger i all hovedsak planen.

Bergen kommune skal transformere en rekke lokalområder, mer eller mindre parallelt. Det er imidlertid lang vei fra å tegne fortetting inn i et arealkart til implementering. Gjennomgangen av utfordringene i Paradis og Mindemyren peker i retning av gjennomføringsaspektet av planene ikke er tilstrekkelig diskutert og delt. Gjennomgangene i disse to delutredningene og kapittel 6 viser flere situasjoner der planens realisering støter mot utfordringer i marken. Det er av stor betydning at det er bred forståelse av hvilke utfordringer realiseringen av fortetningsstrategien medfører. Studiene viser at denne kunnskapen ikke flyter godt nok mellom etatene, verken mellom gjennomføringsetaten og planetaten eller mellom planetaten og regionale myndigheter. Dette slår ut på ulikt vis, blant annet ved at en ikke har tilstrekkelig aksept for midlertidige løsninger, eller ikke har tilstrekkelig forståelse for praktisk implementering når planene kartfestes. Dette handler om forståelse for detaljer og respekt både for kompleksiteten og hverandres fagfelt. Kommunen kan med fordel la seg inspirere av den brede forankringen som ble gjort i byfornyelsen og områdeløftet i Damsgårdsundet, og sørge for større forståelse for og kunnskap om kompleksiteten i fortetting, på tvers av etatene. En politisk forståelse av dette vil naturligvis også styrke forankringen av prosessene med fortetting ytterligere.

7.3 Lokale utfordringer – lokal koordinering savnes

Avsnittet ovenfor trakk fram kompleksiteten ved kraftig fortetting og transformasjon. Begge studiene av fortettingsprosessene i dag (Paradis og Mindemyren) tar et ståsted i lokalområdet og ser hvordan fortettingen treffer aktørene i området, i denne omgang først og fremst næringsinteressene i området. I begge disse områdene er eierskapet spredt på mange hender og det er stor spredning i grunneierens profesjonalitet som eiendomsutvikling – og stor spredning i eiernes interesse for utvikling. Planene for området tar i stor grad hensyn til at utviklingen vil være grunneier-initiert og at kommune ikke kan bestemme når initiativ skal komme. Gjennomgangen peker imidlertid på at planene ikke tar tilstrekkelig høyde for sammenhengen mellom de ulike virksomhetene som er i området i dag og hvordan denne sammenhengen påvirkes når en grunneier velger å utvikle. Grunneierne synes gjennomgående å ha lite kunnskap om hverandres interesser, og det er liten grad av samarbeid. Begge deler peker mot behovet for mer informasjon både mellom grunneierne i området og mellom grunneierne og kommunen. Kommunen oppfordres til å ha en dedikert ressurs i lokalområdene, som har som oppgave både å bedre informasjonsflyten og dialogen mellom aktørene i området, og å koordinere offentlige innsatser og interesser i området. En fast kontaktperson i planetat, eventuelt gjennomføringsetat, er en måte å løse dette på.

I mange tilfeller vil også mer informasjon mellom grunneiere ha en sideeffekt av at de ser muligheter for samarbeid, i form av felles detaljplanlegging, felles utvikling mm. Økt samarbeid kan styrke gjennomføringskapasiteten og være en driver for å få til utvikling i området.

7.4 Kritisk masse - sterkere prioritering av fortettingsområdene

Som vist i kapittel 2 har kommunen en rekke fortettingsområder der de nå arbeider med områderegulering, og det forventes vekst i mer eller mindre alle områdene, inkludert sentrumssonen. I mange av fortettingsområdene følges fortettingen av en omfattende oppgradering av infrastruktur og fellesområder. Oppgraderingen bekostes dels av regionale myndigheter og dels av utbygger – tidvis forskuttert av kommunen. Bidragene fra utbyggerne følger byggetiltakene: velger en grunneier å ikke stille eiendommen til disposisjon for utvikling eller velger en utbygger å utsette igangsetting av et utbyggingsprosjekt, kommer det heller ikke inn bidrag til infrastruktur. Modellen som er valgt har med andre ord en betydelig risiko i forhold til markedsutviklingen.

Kommunen har tatt modige valg mht. utbyggingsmønster i forslag til ny kommuneplan, ved at mindre sentrale utbyggingsområder er tatt ut av planen. Dette bidrar til å kanalisere veksten til fortettingsområdene. Det kan imidlertid være grunn til å vurdere om også fortettingen skal konsentreres til noen av knutepunktssonene, i en periode. Kommunen kan prinsipielt sette noen av utviklingsområdene «på vent» og dermed bidra til større tempo i utvalgte områder. Dette er så langt ikke gjort – veksten kan fordeles mellom alle fortettingssonene, etter markedets og grunneieres behov. Ut fra en begrunnelse om at lange prosesser både kan være økonomisk belastende for kommunen, spesielt dersom de velger økt bruk av områdemodeller for utbyggerbidrag, og belastende for næringsdrivende i fortettingsområdene og for innbyggerne.

Det synes å være to alternativer: kommunen kan velge – slik de gjør i dag – å la markedet bestemme i hvilke av fortettingssonene utvikling skal komme. Dermed må kommunen også spre innsatsen i forhold til planlegging og gjennomføring og spleiselagene til infrastruktur knyttes til enkeltprosjekter, slik det gjøres eksempelvis i Paradis. Alternativt kan kommunen velge ut noen hovedsoner eller prioriterte fortettingsområder for de neste 5-6 årene. Da må regionale myndigheters investeringer i infrastruktur

prioriteres i forhold til disse områdene. Kommunen kan ikke pålegge grunneiere å stille eiendommen tilgjengelig for utvikling, men gjennom planlegging, informasjon, områderettet koordinering kan kommunen bidra til å påvirke grunneiere og utviklere i retning av utvikling. En slik praksis vil være godt forenelig med områdemodell og lokal koordinering.

Kommunen oppfordres til å vurdere en slik prioritering, fordi dette vil bidra til at de prioriterte fortetningsområdene får tilstrekkelig aktivitet til at planlagt opprusting og utvikling faktisk finner sted. Et «worse case» scenario er at et stort antall fortetningsområder blir halvveis utviklet, og dermed ikke får den attraktivitet som en ønsker å oppnå.

Bergen kommune har gjennomført en analyse av attraktivitet knyttet til større transformasjons- og fortetningsområder innenfor Bergens sentrale deler. Attraktivitetskart viser store variasjoner og flere områdene med betydelige levekårsutfordringer. Dette reiser spørsmål om utbyggere i utgangspunktet skal dekke alle utgifter til ny teknisk infrastruktur *i alle fortetnings-områdene*. I områder med høy attraktivitet kan en forvente at utbygger kan og vil bidra med vesentlige ressurser. I områder med lav attraktivitet kan investeringsviljen vise seg å være mindre. Samtidig er det disse områdene som trenger sårest til en standardheving. En prioritering av områder vil kunne gjøre det lettere å behandle områder ulikt, nettopp fordi de er ulike. Helt konkret inviterer denne registreringen til å nyansere forutsigbarhetsvedtaket, eller på andre måter å kompensere for et krevende utgangspunkt.

Kapittel 8: Anbefaling til kommunen

Bergen kommunes målsettinger for fortetting setter kvalitet og livskraftige knutepunkter på dagsordenen, mens arealbruk og kommunalteknikk har vært dominerende. I dette kapittelet reflekterer vi over innretningen i innsatsen og peker på mulige grep for å få et bredere fokus inn i fortettingsområdene.

Dersom kommunene ønsker å påvirke sammensetningen av sosioøkonomisk status i lokale markeder må dette enten gjøres ved kommunalt oppkjøp og videresalg til bestemte hushold, eller gjennom nybyggingen. Plan og bygningsloven gir kommunene rett til å bestemme sammensetningen av boligtyper i et byggeprosjekt (enebolig, flerfamiliehus og forholdet mellom dem). Loven gir også kommunene rett til å bestemme fordelingen av antall rom (eller størrelse i kvadrat). Slike bestemmelser hjemles i reguleringsplanen. Kommunen kan også bestemme uttrykket i byggeprosjektet i form av høyde og volum og bestemmelser om fasade og takvinkel. Til sammen gir dette anledning til å bestemme karakteren på byggeprosjektene og bidra til en variert bygningsmasse *rent fysisk*. Spørsmålet er om dette også har de ønskede konsekvenser for befolknings sammensetningen.

Plan og bygningsloven gir *ikke* adgang til å fastsette hvordan boligene skal finansieres. Dersom en kommune ønsker at boligene organiseres som borettslag framfor sameie, eller utleie framfor eie, kan de ikke lage bestemmelser om dette. De kan selvsagt anbefale og eventuelt forhandle fram de kjennetegnene ved boligene som de ønsker, men autoriteten de har er begrenset. Begrensingene i myndighet kan være utfordrende for gjennomføringen av boligpolitikken, spesielt når politikken tilsier at boliger som er spesielt rettet mot hushold med lave inntekter skal integreres i den allmenne boligbyggingen (Husbankens kommuneprogram 2016-2020). Kommunens handlingsrom for å nå målsettinger om bred sosial sammensetning i alle boligområder, kan organiseres i fire ledd, hvorav bare det siste berører plan- og bygningsloven:

1. Kjøp av boliger, eller kommunal disposisjonsrett til boliger som de tilbyr hushold som kommunen har et ansvar for
2. Bruk av tilvisningsavtaler med private utbyggere
3. Salg av tomter
4. Forhandling og forkjøpsrett framforhandlet i utbyggingsavtaler.

Bergen kommune gjør bruk av de to første virkemidlene. De etablerer ønskede og avviker uønskede kommunalt eide (eller disponerte) boliger, etter som behovene hos vanskeligstilte boligsøkere endres. Kommunen har også erfaring med tilvisningsavtale. Prosjektet «fra plan til realisering» har ikke belyst eksplisitt om kommunen er betydningsfull grunneier i fortettingsområdene i byen, men verken i Paradis eller Mindemyren har kommunen tomter som skal utvikles til bolig formål. Eierskap til tomter – som så selges til utbyggere med spesielle kjennetegn på alle eller deler av boligene, er imidlertid et svært kraftfullt, men lite brukt virkemiddel i boligpolitikken. Som antydnet i gjennomgangen av byfornyelsen er eierskap en svært viktig parameter for styring. Styring gjennom eierskap kan utøves på andre måter enn gjennom kommunalt erverv av tomter. Kommunen kan eksempelvis inngå partnerskap med utbyggere i områder der de ser det som spesielt viktig å sikre boligtilbud til utsatt hushold. Kommune kan ikke kreve partnerskap, men tilby. Ofte er dette av interesse hos utbygger, fordi det reduserer noe av usikkerheten i utbyggingsprosjektet.

Nettopp fordi kommunen ikke kan pålegge disposisjonsform, målgrupper for prosjektet eller prisnivå, gir loven kommunene adgang til å erverve enkelte av boligene i slike prosjekter. Punkt 4 ovenfor, *Forhandling og forkjøpsrett framforhandlet i utbyggingsavtaler* viser til kommunens mulighet til å bruke plan og bygningsloven til å skaffe boliger til hushold de har ansvar for i ordinære utbyggingsprosjekter - gjennom reguleringsplan og utbyggingsavtale. Kjernen i ordningen er at kommunen erverver et visst antall boliger i prosjektet, i

henhold til regler i Sameie-loven og Borettslagsloven²⁷. Plan- og bygningsloven²⁸ slår fast at utbygger ved slike kjøp skal kompenseres til markedspris. Det vil alltid være et visst forhandlingsrom for hva som er markedspris, slik at kommuner som ønsker å bruke denne retten bør varsle tidlig at de ønsker å bruke den, og i hvilke områder det er aktuelt.

Oppsummert har kommunen begrenset mulighet til å bruke plan -og bygningsloven som redskap for å bestemme disposisjonsform i nye boliger og for å sikre at nye prosjekter også inneholder boliger rettet mot økonomisk utsatte hushold eller hushold med stabil men lav inntekt. Dette gjør det utfordrende for kommunene å sette politiske målsettinger om en inkluderende boligpolitikk. Dette snevret handlingsrommet atskiller seg markant fra situasjonen våre naboland. Her skal vi kort trekke fram praksis fra Danmark og England, som mulig inspirasjon for hvordan Staten og Bergen kommune – med andre rammebetingelser- kan bidra til at fortetningsområdene også når målsettinger om livskraftige og inkluderende lokalområder.

Danmark har lenge vært bekymret over høye boligpriser og tiltagende segregering i boligområdene både i Københavnsområdet og flere andre store byer. Da de i 2015 fikk en ny lov om planlegging valgte de å inkludere en paragraf som gir kommunen rett til å stille krav til disposisjonsform. Ny lov fastslår at kommunen kan kreve at lokalplaner skal behandle boligbyggingens sammensetning, blant annet om en andel av boligeke skal være ”almene”. Kapitlet 5 i den danske Planloven omhandler lokalplanen, og her fastslås kommunens rett til å bestemme fordelingen av bebyggelsen mht art og anvendelsesformål *inkludert andel almene boliger* (§ 11 b - 1). Dette følges opp i bestemmelser om lokalplan (§ 15, stk. 2, nr. 9) der kommunen gir myndighet til å bestemme at intill 25 % av boligene i et nybyggingsprosjekt skal være almene boliger.

Begrepet «almene boliger» viser til boliger eid av *almene boligselskap*. Det finnes om lag 7000 ulike almene boligselskap i Danmark. Disse tilbyr bolig til omtrent 1 millioner dansker. De almene boligselskapene er profesjonelle non-profit selskaper som eier og forvalter boliger. Almene boligselskap finnes over hele Danmark, men den største delen av slike boliger finnes i og nær de store byene. Boligselskapene styres av beboer-organisasjonene og leien i disse boligene fastsettes sentralt etter et system basert på kostpris. Hele den almene boligsektoren er underlagt Allmenboligloven²⁹. Loven fastsetter hvilke type boliger som godkjennes som almene boliger (blant annet eldreboliger og ungdomsboliger, og ulike typer boligorganisasjoner rettet nettopp mot allmenheten).

Når nye almene boliger etableres, finansieres disse i hovedsak gjennom kreditt (80-90 %) med en form for subsidier og statsgaranti. Ordningen har bestemmelser om maksimal kostnad og en del almene boligselskap mottar offentlig støtte til oppføring³⁰. Blant annet kan kommunen yte tilskudd på opp mot 10 % til slike boliger, i områder med høye tomteknader. Begrunnelsen er å sikre en andel almene boliger også i områder med sterk befolkningsvekst, der prisveksten jo også er høyest.

Med sine almene boligselskap har Danmark et redskap for å sikre et bredt tilbud av rimelige boliger. Med ny planlov kan kommunen kreve en andel slike boliger i nye boligprosjekter, også i områder med høye priser. Dermed har kommunene et redskap til å bruke nybygging til å motvirke hopping av økonomisk vanskeligstilte i enkelte områder i kommunen. Planloven gir dermed kommunene en eksplisitt anledning til å sørge for at heterogenitet i alle delmarkeder innenfor kommunen.

²⁷ Lov om sameie setter begrensninger på hvor mange enheter kommunen kan eie i ett og samme sameie (10 %). Borettslagsloven har samme begrensning, men kommunen kan under bestemte forhold øke andelen med ytterligere 20 %.

²⁸ § 17, bestemmelser om utbyggingsavtaler

²⁹ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=192386#id75bf2887-677c-4065-9c52-f98827813aed>

³⁰ Finansiering og garanti, § 118, Almenboligloven <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=192386#idf6d095e7-af9d-49fa-8607-766d0a7dcd25>.

England har lenge gjort bruk av planlegging for å sikre at en andel av nye boliger faller inn under kategorien «rimelig». I 1990 innførte England en bestemmelse i planloven (section 106) som gir kommunene rett til å kreve at en andel av alle nye boliger skal være «rimelige» og definerte rimelig til *under markedspris*. Section 106 har siden det blitt det viktigste instrumentet for å sikre den rimelige boliger og at slike boliger *integreres i nye boligprosjekter*.

I likhet med Norge har England privat forslagsrett. Når en grunneier fremmer et utbyggingsforslag vil de bli møtt med et krav om at 30 - 40 % av boligene skal være *rimelige* slik at utbyggingsprosjektet gir en god blanding av boligtyper og dermed en god «social mix». I enkelte tilfeller kan dette bety å tilby rimelige boliger et annet sted i kommunen, dersom utviklingsprosjektet ikke er egnet til den type «mix» (såkalt «off site contribution»). Alternativt kan kravet oppfylles ved at det bygges rimelig, og de rimelige boligene selges til et boligforening/housing association - som så formidler de nye enhetene til boligsøkere som har et registrert udekket boligbehov i det lokale boligkontoret. Alternativt kan kravet løses ved at en andel av tomten selges til en housing association, men da til en betydelig rimeligere pris enn markedspris. Denne «housing association» oppfører og forvalter boligene på tomten slik at de blir et tilbud til innbyggere med behov for rimelige boliger. Boligene kan organiseres på ulike måter – som utleieboliger eller ulike varianter av delt eierskap. I mange tilfeller må boligbyggelaget søke statlig tilskudd til boligene for å sikre at de kan komme så langt ned i pris at de fyller behovene. Utviklingen i omfanget av rimelige boliger, deres disposisjonsform og statlige tilskudd følges tett av sentrale myndigheter (Home England³¹).

Tankegangen bak det det engelske § 106 systemet er for det første at utbyggingsrettigheter ikke tilhører grunneier alene, men tilhører samfunnet - i alle fall delvis. Kommunen har derfor rett til å be om gjenytelser for at en grunneier skal kunne utnytte de mulighetene for profitt som følger av en reguleringsplan. For det andre er det et sterkt ønske i England å bryte opp hoping og segregeringen som finnes i de fleste store byene. Politikken med å kreve inn bidrag fra utbyggere for å sikre at alle nye prosjekter også tilbyr rimelige boliger, går hånd-i-hånd med en politikk for å bygge ned de store konsentrasjonene av kommunale boliger.

³¹ Home England er opprettet 01.01.2018 og erstatter Home and Community Agency
<https://www.gov.uk/government/organisations/homes-and-communities-agency>

Kapittel 9: Anbefalinger til staten

Dette avsluttende kapittelet gir noen anbefalinger til statlige myndigheter som setter rammene for kommunenes omfattende satsing på knutepunks-fortetting.

Politikken for kompakt byutvikling har fått en bredere institusjonalisering gjennom Byvekstavtale-instituttet, bymiljøavtaler og belønningsavtaler, har gitt en i og for seg kjent utbyggingspolitikk en ny styrke. En så omspennende politikk som den Bergen kommune har gått inn for, er på mange måter nybrottsarbeid. Dermed blir også evalueringens fokus på drivere og hindringer viktig, og spesielt de hindringer som følger av nasjonale rammeverk for kommunene. Gjennomgangen har vist hvor kompleks og krevende kraftig knutepunks-fortetting er, og hvor dramatisk transformasjonen er for næringsdrivende og beboere i områdene. Jo mer kompleks og krevende, jo større risiko er det for at prosessene stopper opp. Dette avsnittet ser på rammebetingelser for prosessene. Forfatterne trekker fram tre forhold som bør revurderes:

1. Bedre koordinerte departement – statlig sektorstyring i tverrsektorielle kommuner
2. Boligpolitikken inn i byvekstavtalene
3. Lettere gjennomføring - knutepunks-fortetting som arealformål i Plan- og bygningsloven
4. Styrke kommunens evne til forskuttering og bære risiko knyttet til infrastrukturinvesteringer i knutepunktsområdene

9.1 Bedre koordinerte departement

Avtale-styrt byutvikling slik Byvekstavtalene er eksempel på (og som finner sin like i de tidligere bymiljø-avtalene og oppfølgingsavtaler (regjeringen.no)³²) er kraftfulle virkemidler. Gjennom å knytte betydelig økonomiske inntekter til avtalene, er det i praksis nesten ikke mulig for en kommune å bryte ut av en avtale. Avtalene er i hovedsak finansiert av samferdselsdepartementet, men har betydelig tilskudd fra kommunal- og moderniseringsdepartementet. Samferdsel er tradisjonelt et sterkt sektordepartement, mens kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvarsfelt er mer sammensatt og i stor grad handler om å styre gjennom tilrettelegging for lokalnivået heller enn øremerkede midler. Dette gir seg blant annet utslag i hvilke politikk-felt som er særskilt belyst i avtaledokumentene og hvordan det tenkes om måloppnåelse. Det er først og fremst trafikkutviklingen som skal måles (Byvekstavtale mellom Hordaland fylkeskommune, Bergen kommune og Staten 2017-2023:8) gjennom årlig by- og reisevaneundersøkelser, trafikkindeks, og ulike former for tellinger. I tillegg skal en hente inn tall for klimagass-utslipp fra SSB samt kommunens arealbruk og parkeringspolitikk. Avtalene har ingen diskusjon om effekten på lokalsamfunnene. Verken situasjonen for næringsvirksomhet i lokalområdene eller konsekvenser for eksisterende og nye beboere i områdene er diskutert. Indikatorer har en tendens til å påvirke fokuset også i kommunen som implementerende part, i Bergen som andre steder. Et «worse case» scenario er at kommunen har blitt over-ivrig i å nå målsettinger og planlegger omdanning uten tilstrekkelig realisme mht. kostnader og mulig inndekning, eller uten tilstrekkelig kjennskap til komplikasjoner mht. fortetting. Målsettinger om parkering, ambisjonene med felles parkeringsgarasje for mange ulike eiendommer i ett og samme sentrumsområde, er et eksempel på dette. Felles parkeringskjeller har mange fordeler, blant annet at inn- og utkjøringer reduseres, men har en rekke implementeringsutfordringer (se kapittel 5). Et annet eksempel er at forholdet til lokale næringsdrivende ikke blir godt nok ivarettatt. Dersom fortettingsprosessen reduserer grunnlaget for deres næringsvirksomhet, er faren stor for at de flytter

³² <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/belonningsordningen-bymiljoavtaler-og-byvekstavtaler/id2571977/>

virksomheten til andre deler av kommunen eller utenfor kommunen. Også hensynet til eksisterende beboere må vektlegges. Dette er selvsagt av størst betydning for de fortetningsområdene som i dag er stabile boligområder (som Paradis). Fortettingen må gjøres følsom for eksisterende beboere for at etablerte sosiale relasjoner skal opprettholdes og helst absorbere nye beboere.

Dersom byvekstavtalene i større grad reflekterte flere fagfelt og flere politikkkfelt, ville dette legitimere en bredere forankring av avtalene i kommunen, og være et bidrag til at avtalene i større grad ta hensyn til den tverrsektorielle tilnærmingen som kommunen bør ha, når avtalene implementeres.

Oppsummert er forfatterens første anbefaling til staten er å tydeliggjøre det tverrsektorielle ved avtalenes implementering og – blant annet – utvide indikatorene knyttet til suksesskriterier.

9.2 Boligpolitikken inn i byvekstavtalene

Forfatterens andre anbefaling er eksplisitt å trekke boligpolitikken inn i byvekstavtalene. Bergen kommunen har allerede spilt dette ut til staten, men forfatterne er ikke kjent med utfallet av ette. Vi har forholdt oss til teksten i foreliggende avtale og funnene fra studier av implementeringen. Bakgrunnen for anbefalingen er todelt: For det første viser gjennomgangen av den historiske byfornyelsen betydningen av at kommunene da hadde et bredt anlagt virkemiddelsett for å kunne møte ulike situasjoner og skreddersy løsninger i ulike områder. Det var dette som gjorde mulig å realisere velferdspolitiske målsettinger i stor skala. I ettertid er det åpenbart at det som var løft i forhold til utbedring av bygningsmassen og bedring av boligsituasjonen til beboer har vært svært viktig for den samlede sentrumsutviklingen.

I fase 2 av områderettet byutvikling var virkemidlene betydelig redusert. Innsatsen dreide seg mye om å etablere nabolagskvaliteter og fysisk oppgradering av nærmiljø, parker og gateløp. Til forskjell fra den planmessige byfornyelsen var boligiltakene begrenset. Kommunen hadde riktignok ønsker om betydelige løft i forhold til disposisjonsform i disse områdene, men maktet av ulike grunner å komme i posisjon.

I dag er todelingen i boligpolitikken tydelig segmentert: vanskeligstilte hushold kan hjelpes med bolig gjennom bistand fra kommunen, eventuelt tilbys en kommunalt disponert bolig. Husholdet kan eventuelt også bistås med startlån til kjøp av egen bolig. Disse virkemidlene er sterk behovsprøvd og kommunen kan utøve sitt ansvar for boligsøkere med denne type virkemidler, uten å koble dette opp mot utviklingen i fortetningsområdene. Kommunene har imidlertid målsettinger om bred befolkningssammensetning i fortetningsområdene slik at de i prinsippet vil være interessert i å koble virkemidlene opp mot nybyggingsaktiviteten. Kommunen kan velge å bruke forkjøpsretten i nye prosjekter og erverve enkeltboliger der det er aktuelt. Gitt målsettingene om en bredt sammensatt befolkningsprofil er det naturlig at kommunen bruker denne retten i områder der det er få kommunale boliger fra før, og unngår å bruke den der kommunen allerede har mange boliger. Som beskrevet i kapittel 8 er dette relativt kostbart for kommunen og systematisk bruk av forkjøpsretten krever en dedikert kommune. Slik økonomien i byvekstavtalene er organisert i dag, vil kommunen ikke kunne påregne bistand til dette.

I dag styres innretningen på nybyggingen først og fremst gjennom plan og bygningsloven og de muligheter som loven gir i forhold til å stille krav til den nye bebyggelsen som oppføres. I kapittel 8 pekte vi på mulighetsrommet som ligger i kommunal innflytelse over disposisjonsformer i de nye boligene. Dersom kommunen hadde hatt anledning til å bestemme om en andel av boligene i forhold til sameie, borettslag og utleie, ville det være et viktig virkemiddel for å påvirke befolkningssammensetningen i knutepunktsonrådene.

Forfatterens andre anbefaling til staten er derfor å gi knutepunkts-fortettingen en boligpolitisk rolle. Dette kan for det første bestå i å bistå kommuner økonomisk dersom de erverver boliger i knutepunktsonrådene, og dette gjøres som ledd i å få en god spredning i kommunalt disponerte boliger, og - for det andre - å gi kommunene anledning til å påvirke valg av disposisjonsform i nye prosjekter.

9.3. Knutepunktsfortetting som arealformål i Plan- og bygningsloven

Forfatterens tredje anbefaling til staten er å vurdere å innføre en arealbruksbestemmelse som viser område for kraftig, transformativ knutepunkts-fortetting i arealplanene. Flere av våre naboland har likende bestemmelser³³ har slike bestemmelser. Dette er bestemmelser som tar hensyn til den særlige kompleksiteten i slike områder, i forhold til tomteinndeling, eierskap, virksomheter i områdene og aktørenes ulike planer for sine eiendommer. Hensikten med en slik bestemmelse er å gi kommunen raskere tilgang til erverv av enkelttomter, bremse spekulasjon i arealverdier i områder som pekes ut til transformativ knutepunktsfortetting. Den viktigste hensikten er imidlertid å gi kommunen et redskap for å sikre et bredt grunnlag for grunneierbidrag til oppgradering av infrastruktur. Dersom kommunen kunne innføre en bestemmelse om kraftig, transformativ knutepunkts-fortetting og denne bestemmelsen peker ut et todelt område: en kjerne rundt knutepunktet og et større influensområde rundt dette, har kommunen et godt redskap for å varsle at de vil kreve utbyggingsavtaler for all utbygging innenfor *helse* sone. Det normative grunnlaget for dette er at også fortettingen i områdene rundt selve knutepunktet drar nytte av investeringene i infrastruktur og oppgraderingen av uteområdene i kjernen slik at også grunneiere som velger å gjøre bruk av nye utbyggingsrettigheter bør bidra til å bekoste disse, ikke bare eiendommene som ligger innenfor selve knutepunktet. Bestemmelsen kunne potensielt bidra til at alle eiendommer som drar nytte av oppgraderingene som skjer i kjernen av området, også bidrar til denne oppgraderingen, uten at kommunen må gå veien om omfattende planprosesser. Den fulle nytte av en slik bestemmelse vil kommunen først få dersom de kombinerer dette med en områdemodell for bekostning av infrastruktur (se kapittel 6). Forfatterne vil i denne sammenheng peke på analysen i kapittel 6 som viser at en områdemodell krever lenger forskuttering fra kommunens side og dermed økt risiko for kommunen. Fulle effekt av en egen bestemmelse om sone for kraftig transformativ knutepunkts-fortetting med kjerne og influensområde får kommunen først dersom de settes i stand til å bære risiko knyttet til slik forskuttering.

En bestemmelse som beskrives ovenfor kunne med fordel også utvides til å gi kommunen mandata til å håndtere ekspropriasjon og makeskifter på enklere måter enn dagens lov legger opp til. Det fører for langt å gå inn på detaljene her, men forfatterne oppfordrer staten til å se på mulighetsrommet som ligger i et større mandat for kommunene til å trekke opp behovene i forhold til samlet tilgang på arealer i slike områder.

9.4 Styrke kommunens evne til å forskuttere

Gjennomgangen viser til de to ulike modellene som brukes for å hente inn utbyggerbidrag til felles infrastruktur-tiltak i fortettingssonen og spesielt i knutepunktsområdene: Trinnmodellen er mest arbeidskrevende for kommunen og kan gi størst ulikhet i hva de ulike grunneierne må bidra med. Områdemodellen er mindre arbeidskrevende og forenkler likebehandlingen av ulike grunneiere, men er mer økonomisk krevende for kommunen. Staten bør vurdere å styrke kommunenes evne til å forskuttere og bære risiko ved forskuttering. En mulig modell kan være et rullerende fond øremerket til formålet, og en måte å sikre utbyggerbidrag til tiltak også etter at de er ferdigstilt.

Dette er spesielt viktig dersom kommunene også skal ta hensyn til det overordnede ønsket om å ikke planlegge mer enn nødvendig. For felles infrastruktur og andre fellestiltak i fortettingsområdene kan det være tilstrekkelig å kartfeste disse i en overordnet plan, blant annet planprogram, og bruke erfaringstall

³³ Blant annet kan vi nevne at Danmark § 11 b punkt 4 i Planloven, har egen bestemmelse om byfornyelse i eksisterende områder og den tyske planloven gir anledning til å innføre bestemmelse om «bodenumlegung» i byfornyelses- og transformasjons områder (Bestimmung des Baugesetzbuchs (§§ 45-84 BauGB)).

som underlag for estimeringen av kostnadene. Programmet kan omfatte hele influensområdet for knutepunktet, og således legge grunnlag for utbyggerbidrag for alle grunneiere i området som gjør bruk av muligheten for økt utnyttning på sin eiendom uavhengig av behovet for mer detaljert planavklaring.

I sum vil de fire tiltakene *byveksttaler som er bredere samfunnsmessig forankret, et lovverk som gir kommunen sterkere virkemidler i forhold til gjennomføring, et eksplisitt fokus på boligpolitiske aspekter ved kraftig fortetting og styrking av kommunenes evne til forskuttering og å bære risiko* lette noen av de utfordringene som kommunene har når fortetting er eneste utbyggingsform.

Litteratur

- Adams, D. et al. (2001). Ownership Constraints to Brownfield Redevelopment. *Environment and Planning A*, 33(3), 453–477.
- Barlindhaug, R., Nordahl, B. & Holm, A. (2014). *Tilrettelegging for boligbygging*. NIBR-rapport. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Børrud, E. (2005). *Bitvis byutvikling: møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*. Doktoravhandling, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo.
- Caesar, C. (2016). *Municipal Landownership and Housing in Sweden Exploring links, supply and possibilities* (PhD avhandling). KTH, Stockholm, Sverige.
- Fiskaa, H. (2014) Med lov skal landet byggast, *Kart og plan*, 1-2014
- Holth, F (2015) Kart og Plan Jordskifte i byer og tettsteder Fordeling av planskapt verdier i Norge og Tyskland (pp 207-221)
- Helvig, M (1990) *Befolkning og bosetning, alders- og sosialstruktur, arbeidsreiser*, Riksantikvarens rapporter 18, 1990
- Johansen & Caldera (2011) *The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries*. Report No. 837, 2011. OECD
- Kalbro, T. (2007). Markexploatering : juridik, ekonomi, teknik och organisation. Stockholm: *Norstedts Juridik*. (se side 51 – årstall skal inn)
- Kalbro, T., Lindblom, E. & Røsnes, A.E. (2010). Nær utakt. Plan- og bygningslovreformer i Norge og Sverige. *Kart og plan*, 103(70), 27–45.
- Lind, H. (2000). Market-Oriented Land-Use Planning, a Conceptual Note. I *Planning and Markets*. University of Southern California, Los Angeles, California (ISSN 1548–6036).
- Miceli, T.J. & Sirmans, C.F. (2007). The holdout problem, urban sprawl, and eminent domain. *Journal of Housing Economics* 16(3–4), 309–319.
- Nordahl, B. (2006). *Deciding on Development. Collaboration between markets and local governments* (doktoravhandling). NTNU, Trondheim.
- Nordahl, B., K. A. Harvold, R. Skogheim (2009) *Forhandlingsbasert byutvikling. Evaluerig av Oslo kommunes arbeid med å utvikle Ensjø fra bilby til boligby* Rapport 20/09 NIBR, Oslo
- Nordahl, B. (2013). Boligpolitikken og markedet. I B. I. Nordahl (Red.) *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim: Tapir forlag.
- Nordahl, B og Eika, A. (2017) The (mixed) blessing of multiple landownership i Hepperle,E., Dixon-Gough, R., Mansberger, R., Paulsson, J., Henrik, J. and Kalbro, T (eds) *Land ownership and Land use development: The Integration of Past, Present, and Future in Spatial Planning and Land Management Policies*. Hodschschulverlag. (p 90 – 105)
- Nordahl, B (2017) Reguleringsrisiko i A. Røsnes og Ø Kristoffersen (red) *Eiendomsutvikling i tidligfase*. Rembra forlag boka.
- Nordahl, B. (2018). Boligbygging og boligpolitikk: Plan og bygningslovens trange handlingsrom. I Hanssen, G. S. og Aarsæther, N. (Red.), *Evaluerig av plan- og bygningsloven*. Oslo: Universitetsforslaget.

Nordahl, B., Barlindhaug, R., Havnen, E., Nørve, S. & Skogstad-Aamo, A. (2011). *Utbyggerstyrt byutvikling?* NIBR-rapport. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Ohnstad, O (2018) *Byfornyelse*. Notat, Husbanken

Owen, S. (1994) *Land, limits and sustainability*, Transaction of the British Geographers, 1994

Reiersen og Thue, De tusen hjem, Den Norske Stats Husbank 1946-1996, Gyldendal 1996

Roald, H. J (2010/2015) *Byplanen – en historie om utviklingen av Bergen by*, Spartacus Forlag,

Selstad, T. (2001) Polysentrisk byutvikling – en ukritisk modellimport?, *Plan 1*, 2001, Universitetsforlaget

Wiberg P. (2018) Arealbruk og planlegging i Bergen kommune, Bergen kommune

Offentlige dokumenter:

Statlige retningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, Regjeringen, 2014.

Generalplankomiteen for Bergenshalvøya og Askøy, Forslag til generalplan for Bergenshalvøya og Askøy, 1957

Bydelsutredning for Bergen, Statens vegvesen avdeling vest, 2017

Fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av service og handel, Hordaland fylkeskommune, 2002.

Statlige retningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, Regjeringen, 2014.

Generalplankomiteen for Bergenshalvøya og Askøy, Forslag til generalplan for Bergenshalvøya og Askøy, 1957

Fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av service og handel, Hordaland fylkeskommune, 2002.

Statlige retningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, Regjeringen, 2014.

Rapporter utarbeidet på bestilling av dette prosjektet

- Ohnstad, O (2018) Fra plan til realisering. Analyse av «den klassiske bolig- og miljøfornyelsen», Husbanken, november 2017 <https://fagarkivet-hioa.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12199/1266/Den%20klassiske%20byfornyelsen%20-%20arbeidsnotat%20107%202018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- «Det muliges kunst» Asplan Viak AS, for Bergen kommune ved Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering, 10.11.2017.
- Haveraaen, G (2018) Strategier for gjennomføring av fortetting, Internt notat, Bymiljøetaten, Bergen kommune, sept. 2017
- Hernes, M og Plathe, E. (2018) Evaluering av områderegulering på Straume.
- Hernes, M og Plathe, E (2018) Evaluering av handlingsprogrammet Ny energi rundt Damsgårdssundet
- Hernes, M og Plathe, E (2018) Evaluering av områderegulering for Mindemyren. NIBR notat. <https://fagarkivet.oslomet.no/en/item/asset/dspace:8963/Fra%20Mindemyren%20til%20Mindebyen%20-%20arbeidsnotat%20106%202018.pdf>
- Nordahl, B (2018) Ny praksis i Paradis. NIBR notat. <https://fagarkivet.oslomet.no/nb/item/asset/dspace:8961/Bergen%20fortettes%20-%20ny%20praksis%20i%20Paradis%20arbeidsnotat%20105%202018.pdf>
Strategier for fortetting innenfor Bergens sentrale deler, Rapport 1: Analyser av planområdet, Plan og bygningsetaten, Bergen kommune, Internt notat, 14.06.2018