

døre kan registreres og evt. medtages i en 3D model.

DATAANVENDELSE

De indsamlede data resulterer i et digitalt detailkortgrundlag med attributoplysninger.

Disse data benyttes i næste fase af byfornyelsesprocessen, som er detailplanlægning og projektering.

De projekterende kan benytte informationerne til beskrivelse af karréens struktur suppleret med oplysninger om ejerforhold, bruttoetagearealer, ledningsoplysninger mm., som skal benyttes ved henvendelser til ejere og lejere.

DETAILPLANLÆGNING OG PROJEKTERING

På baggrund af de foreløbige skitser for gennemførelse af friarealprojekt for karréen og beboermøder udarbejder den projekterende landskabsarkitekt og arkitekt i samarbejde med byfornylingsselskabet og kommunen lokalplanforslag og grundlag for byfornyelsesbeslutning.

Lokalplanen og byfornyelsesbeslutningen beskriver, hvilke bygninger, der skal nedrives, evt. rådes over, og hvilke friarealer der udlægges og etableres ved gennemførelse af projektet.

Det er ofte en vanskelig proces at komme til enighed med ejere og lejere om nedrivninger og indretninger af fælles friarealer.

Lokalplan og byfornyelsesbeslutning behandles nu politisk og fremlægges med indsigelsesperiode på 8 uger. Er der interesse herfor i lokalområdet, afholder kommunen beboermøder.

Herefter behandles lokalplanforslaget og forslag til byfornyelsesbeslutning igen af byrådet og vedtages med relevante ændringer i h.t. til ændringsforslag indkommet i indsigelsesperioden.

UDFØRELSESFASEN

Efter vedtagelse af planerne forhandler byfornylingsselskabet med ejere og lejere af bygninger, der er besluttet at skulle nedrives.

Byfornylelsesmyndigheden har hjemmel til at foretage den nødvendige ekspropriation, hvis en ejer ikke kan acceptere ændringer, som er nødvendige for at gennemføre en friarealforbedring, der er nødvendig for projektets helhed.

Der udbetales erstatninger under varetagelse af panthaverinteresser.

Kan der ikke opnås enighed med ejere og lejere om erstatning for tab af bygninger, kan spørgsmålet indbringes for en taksationskommission og evt. en overtaksationskommission. Endelig kan spørgsmålet afgøres i et civilretsligt søgsmål.

Den praktiserende landinspektør medvirker i denne proces som teknisk sagkyndig for kommissionerne og redegør for sagen ved at beskrive dens omfang, dels i materiale der sendes ud til kommissionsmedlemmerne og dels ved at redegøre for sagens omfang ved besigtigelsen. Den praktiserende landinspektør bistår endvidere kommissionerne ved deres afsluttende forhandling.

Udførelsesprojektet sættes nu fysisk i gang med de valgte entreprenører. Når anlægsfasen er afsluttet er karréens friarealer klar til at blive taget i brug.

SIKRING AF FRIAREALER OG EJERLAUG

Til sikring af friarealer på den enkelte ejendom tinglyses deklaration, jf. byfornyelseslovens § 45, om størrelse og udstrækning af arealudlægget og de etablerede fælles ledningsanlæg til fordel for det fælles friareal.

For at kunne identificere de fælles friarealer og fælles ledningsanlæg med installationer i deklarationen udfører den praktiserende landinspektør indmåling af det udførte anlæg, beregner størrelsen af de udlagte fælles friarealer på den enkelte ejendom. Som bilag til deklarationen udarbejder den praktiserende landinspektør et kortbilag, der viser de udlagte fælles friarealer, størrelse af arealerne, tekniske installationer og andre specifikke forhold, der er pålagt i deklarationen.

Deklarationen tinglyses ved byfornylingsselskabets foranstaltning og kopi af den tinglyste deklaration sendes til ejere og panthavere til orientering. Der er efter §13 mulighed for at begære ejendommen overtaget, hvis de tinglyste indskrænkninger forhindrer en videre rationel drift af ejendommen.

Nedrives en del af en ejerlejlighedsejendom har den praktiserende landinspektør yderligere den opgave, at ajourføre den tinglyste ejerlejlighedsopdeling.

AFSLUTNING

Byfornyelsesprocessen er nu afsluttet, hvad angår etablering af fælles friarealer. Et anderledes socialt liv kan nu begynde at udvikle sig.

Herefter er rammerne og inspirationen for den videre bygningsfornyelse for enkeltejendomme i karréen til stede.

Byfornyelsesbeslutningen efter lovens §12 kan nu aflyses i tingbogen.

De indsamlede data for det udførte projekt kan naturligvis også bidrage til ajourføringen af kommunens tekniske kortværk og til en ajourføring og kvalitetsforbedring af BBR.

Det er en spændende opgave for den praktiserende landinspektør at følge byfornyelsesprocessen og ved input under projektførelsen at bidrage til at forny et byområde.

Den praktiserende landinspektørs rolle i fremtidens byfornyelsesproces er fast forankret til indsamling, vurdering og bearbejdning af ejendomsretlige data, således at de basale data er til rådighed for øvrige parter i byfornyelsesprocessen.

Dette arbejde kan udvides, hvis projekteringen skal bygge på en faktisk 3D opmåling, jf. By- og Boligministeriets Projekt-Hus.

INNLEDNING

Samarbeid om virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder er et samarbeidsprosjekt mellom Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Husbanken, Jordskifteverket og kommunene Oslo, Bergen, Bærum, Kristiansand, Skien og Sykkylven. Prosjektet startet opp høsten 1998 og skal avsluttes høsten år 2000. Formålet er å utvikle virkemidler for å muliggjøre en bedre arealutnyttelse i tilknytning til byggesonen som et godt og reelt alternativ til å ta i bruk nye arealer. Koblingen av planlegging og gjennomføring med særlig vekt på gjennomføring er sentralt i arbeidet.

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

Målet om å utvikle byer og tettsteder i en bærekraftig retning nødvendiggjør at dagens arealer innenfor byggesonen utnyttes bedre. Stortingsmelding nr. 29 (1996–97), som ble vedtatt i Stortinget i juni 1997, legger vekt på en bedre og mer effektiv arealbruk. Det er viktig å konsentrere en større del av utbyggingen om knutepunkt for kollektivtrafikk. Dette kan bidra til redusert transportarbeid, effektiv energibruk, redusert forurensning i bymiljøet og reduserte utslipp av klimagasser. Bedre arealutnyttelse innenfor byggesonen kan videre bidra til å redusere presset på natur- og friluftsområder og landbruksområder rundt byer og tettsteder. Dette er områder som er viktige for å ivareta hensynet til rekreasjonsformål, biologisk mangfold, produksjon av mat og fiber og kulturlandskapet. De kom-

Prosjektleder
ERIK PLATHE
Asplan Viak AS
Norge

VIRKEMIDLER FOR Å MULIGGJØRE EN BEDRE AREALUTNYTTELSE I BYGGESONEN

munaløkonomiske konsekvensene av en spredt by- og tettstedsutvikling, har også gitt økt oppmerksomhet om sammenhenger mellom en mer rasjonell drift av byer og tettsteder og en bedre arealutnyttelse i eksisterende utbygde områder.

Norge har i dag et betydelig press i boligmarkedet. Samtidig er arealsituasjonen i mange av de større byene at boligbygging i stor grad må skje som fortetting. Planlegging og gjennomføring av utbygging i fortetningsområdene er komplisert og tar lang tid. Dette bidrar til å forsterke presset i boligmarkedet.

Gjennom samarbeidsprosjektet som presenteres her er det tatt sikte på å:

- Vurdere og utvikle virkemidler for å muliggjøre en bedre arealutnyttelse i tilknytning til byggesonen som et godt og reelt alternativ til å ta i bruk nye arealer utenfor byggesonen.
- Virkemidlene skal være slik at de bidrar til å sikre kvalitet, rasjonelle prosesser og muliggjør fordeling av goder og byrder.
- Vektlegge koblingen mellom planlegging og gjennomføring med særlig vekt på å utvikle virkemidler for gjennomføring.

Prosjektet har tatt utgangspunkt i 15 eksempelområder med konkrete problemstillinger i de seks deltagende kommunene. Eksempelområdene omfatter både erfaringsområder og utprøvningsområder som er under arbeid. I tillegg er det gjennomført en rekke fagutredninger som underlag for drøftingene av virkemidler.

Det er opprettet tre arbeidsgrupper som har arbeidet med:

- juridiske virkemidler og jordskifte
- organisering
- økonomiske virkemidler.

Prosjektets resultatområder er omfattende og omhandler:

- erfaringer fra eksempelområder (gjennomførte prosjekter, forsøk, simuleringer)
- virkemidler for å sikre en bedre sammenheng mellom plan- og gjennomføring
- anbefalinger knyttet til kommunens og statens engasjement og rolle
- forslag til bruk av endringer i lovverk

**Erfaringer fra et
utviklings samarbeid mellom
Miljøverndepartementet,
Landbruksdepartementet,
Kommunal- og regional-
departementet, Husbanken,
Jordskifteverket og kommunene
Oslo, Bergen, Bærum,
Kristiansand, Skien og Sykkylven.**

- organisatoriske betingelser og løsninger ved ulike fortettingssituasjoner
- økonomiske hovedutfordringer og forslag til endrede økonomiske virkemidler.

Prosjektet er under avslutning og det understrekes at det som presenteres i denne artikkelen er foreløpige konklusjoner. Det er under utarbeidelse delrapporter som omhandler virkemiddelområdene og det vil bli utarbeidet en sluttrapport fra prosjektet.

I det etterfølgende er det pekt på noen av prosjektets resultatområder. Det vises for øvrig til dokumentasjon på prosjektets nettside.

BEDRE UTNYTTELSE AV AREALER INNENFOR BYGGESONEN REISER EN REKKE UTFORDRINGER

Med bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder menes *en effektiv arealutnyttelse med kvalitet innenfor byggesonen*. Bedre arealutnyttelse innebærer fortetting dvs byggevirksomhet innenfor dagens utbygde områder som fører til høyere eller mer effektiv arealutnyttelse, men forutsetter at fortettingen gjennomføres med kvalitet. Kvalitet vil være situasjonsbestemt og må sees i sammenheng med stedet og den sammenhengen stedet inngår i.

Arbeidet med en bedre og mer rasjonell arealutnyttelse innenfor byggesonen har gjennom flere år vært et viktig område i mange kommuner. Det er bred erkjennelse om at dette er en betydelig mer krevende oppgave enn tradisjonell feltutbygging. Viktige utfordringer er knyttet til:

- kompliserte plan- og gjennomføringsprosesser med mange aktører
- interessekonflikter mellom grunneiere mellom de som bor i området og grunneiere, og mellom offentlige organer
- komplekse eiendomsforhold og ulik interesse for utbygging
- konflikter mellom offentlige kvalitetskrav og økonomiske interesser hos utbygger
- komplisert å få dekket inn offentlige utgifter som infrastrukturkostnader m.m.
- manglende samordning mellom offentlige organer (internt i kommunen, mellom stat-

- lige myndigheter og kommunen)
- kostbare infrastrukturtiltak må fordeles på få kostnadsbærere
- nødvendige offentlige inngrep blir politisk kontroversielle
- manglende forutsigbarhet for private utbyggere
- planlegging og gjennomføring blir ressurskrevende.

I Norge har vi hatt en utvikling der en stadig større del av utbyggingsplanene (i hovedsak reguleringsplaner) utarbeides av private. Samtidig danner privat kapital ofte et viktig grunnlag for gjennomføringen – også når det gjelder finansieringen av tiltak for å sikre kvalitet. Dagens plan- og bygningslov er derimot utviklet mot en situasjon der offentlige spilte en mer sentralrolle i utarbeidelsen av planer og i gjennomføringen av dem. Loven er i mindre grad rettet mot en situasjon der markedet og forholdet mellom ulike parter, ofte med store økonomiske interesser, er avgjørende for gjennomføring. I praksis brukes det derfor også virkemidler utenfor lovverket for å sikre gjennomføring med kvalitet (avtaler).

UTBYGGINGSPOTENSIALET INNENFOR BYGGESONEN

Ut fra hensiktsmessighet er det valgt å skille mellom tre kategorier forfetting:

- ”villahagefortetting” (innfylling/komplettering)
- omforming og gjenbruk som for eksempel omforming av et tidligere industriområde til et høyt utnyttet bolig- og forretningsområde
- nybygging dvs når det tas i bruk nye arealer innenfor byggesonen.

”Villahagefortetting” (Innfylling og komplettering)

Innfylling og komplettering (for eksempel villahagefortetting) kan omfatte tomtedeling, rivning og nybygging, sammenslåing av boligtomter og nybygging, utbygging på restarealer i etablerte boligområder, samt tilbygg, påbygg og seksjonering som gir flere boenheter. Boligproduksjonen i villaområdene vil variere, og det er stor forskjell mellom en planmessig beregning av et teoretisk potensiale og hva som faktisk gjennomføres. I disse områdene er det ofte sterke interessekonflikter og ulik interesse for utbygging blant grunneiere. Utbygging skjer i hovedsak i privat regi tilpasset interessene hos grunneierne. Dette gir betydelige begrensninger på mulighetene for å utløse det teoretiske potensialet innenfor en gitt tidshorisont.

Omforming og gjenbruk

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

Omforming og gjenbruk kan ha et stort potensiale fordi det i disse områdene ofte vil legges til rette for bymessig utbygging med en høy utnytningsgrad. Beregninger i kommuner

som har sett på potensialet innenfor omformingsområdene spesielt, viser at utbyggingspotensialet i disse områdene er betydelig.

Omforming og gjenbruk av arealer innenfor byggesonen vil i de fleste situasjoner ha en høy måloppnåelse for viktige miljø- og samfunns mål. Ofte vil det kunne sikres god kollektivdekning og effektive løsninger for energibruk. Samtidig kan omforming utløse en miljø- og kvalitetsmessig standardheving i deler av by- og tettstedsområdene som har behov for dette.

Omformingsområdene vil imidlertid kreve store investeringer før utbygging kan gjennomføres. Disse investeringene kan være knyttet til infrastruktur (vei, bane, vann og avløp), klargjøring av tomteområder (forurensning i grunn, hensynet til fornminner, støyskjerming med mer). I omformingsområdene vil gode samarbeidsmodeller for samspill mellom privat og offentlig sektor være av stor betydning.

Nybygging innenfor byggesonen

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

Deler av nybyggingsområdene kan reise betydelige konflikter i forhold til grøntstruktur og viktige landbruksområder. Utnyttelse av nybyggingsområdene forutsetter at hensynet til grøntstruktur og viktige landbruksområder er avklart.

Det teoretiske utbyggingspotensialet i nybyggingsområdene er antatt å være vesentlig, og vil i mange byer og tettsteder romme en stor del av potensialet for en tettere by- og tettstedsstruktur. Flere forhold påvirker imidlertid dette potensialet:

- En stor del av nybyggingsområdene ligger langs vei og bane der konflikter i forhold til støy og luftforurensning må løses før områdene kan utnyttede. Dette kan være svært kostnads-krevende.
- Nybyggingsområdene kan romme arealkonflikter som gjør det vanskelig å utnytte områdene til by- og tettstedsutvikling (viktige deler av grøntstrukturen, viktige landbruksområder, automatisk fredede kulturminner m.m.).
- Markedsforhold (for høye investeringskostnader for å gjøre områdene byggeklaare) kan mange steder gjøre at det ikke er mulig å utnytte nybyggingsområdene.
- Lokalpolitiske prioriteringer favoriserer andre utbyggingsområder.

ØKONOMISKE PERSPEKTIVER OG VIRKEMIDLER

Tre utfordringer

Gjennom eksempelområdene er det avdekket at det ikke først og fremst er dårlig prosjektøkonomi som hindrer forfetting, men krevende og kompliserte gjennomføringsprosesser. Store fordelingsvirkninger av endret arealbruk i tettsteder leder til interessekonflikter og strategiske spill mellom private og ulike offentlige interesser. Kommunene har svake forutset-

ninger for å delta i spillet. Statlig medvirkning som ofte involverer ulike, svakt koordinerte etater, virker ofte kompliserende på gjennomføringsprosessen. Utfordringene i forfettingsarbeidet består derfor først og fremst i å (1) håndtere fordelingsproblemer med derav følgende interessekonflikter, (2) håndtere strategiske spill mellom partene i arealforvaltningen, og (3) i å finne gode organisatoriske løsninger på offentlig side.

Behov for statlig og kommunal virkemiddelbruk

Staten så vel som kommunene har hver for seg selvstendige målsetninger for arealbruken. Statens mål kan ikke forventes ivarettatt fullt ut gjennom kommunale arealpolitiske avveininger, planvedtak og annen virkemiddelbruk. Staten er derfor avhengig av virkemidler for å influere kommunal arealplanlegging direkte eller indirekte gjennom påvirkning av arealbrukeres og utbyggers verdsetting av alternative utbyggingsløsninger.

Staten må også sikre tilstrekkelige virkemidler på kommunal hånd og prosjektkoordinering mellom stat og kommune

For kommunene er eiendomserverv, regulering og ulike former for tilrettelegging for forfetting sentrale virkemidler. På alle tre områdene vil statlige regelverk være utslagsgivende for kommunal tilpassingsevne. I tillegg viser eksempelområdene at statlige samferdselsprosjekter og andre større investeringer i mange tilfeller er utløsende for forfettingsmuligheter. Samferdselsplanleggingen bør derfor koordineres med kommunalt planarbeid slik at begge parter kan ta hensyn til mulighetene for en positiv effekt på arealbruken.

Områder for styrket virkemiddelbruk for forfetting

Det er identifisert flere områder med behov for styrket virkemiddelbruk. Områdene dekker både statlig og kommunal virkemiddelbruk.

- *Prioriteringsvridende tiltak overfor kommunene* kan enten ta form av sterkere regulering av kommunal planlegging eller prosjektstøtte. En har her særlig sett på behovet for områderettet støtte til utvikling av forfettingsområder og Husbankens støtteordninger.
- *Virkemidler for å styrke tilretteleggelse gjennom eiendomstransaksjoner*: Kommunale grunnerverv eller andre tiltak for å endre eierforholdene er av strategisk betydning for å kunne tilrettelegge for effektiv arealbruk i allerede bebygde områder. Kommunens risiko, kapitalbinding og rentekostnader øker imidlertid med slike erverv og få kommuner er villige til å bruke ekspropriasjon for å få til forfetting. Støtte til finansiering for erverv av fast eiendom og opprettholde/styrke mulighetene for kommunal forkjøpsrett er drøftet som viktige virkemidler.
- *Styrke kommunens muligheter for finansiering av tilretteleggende investeringer*: Bedring av arealbruken i allerede bebygde områder, krever gjerne betydelige investeringer før området kan tilføres ny bebyggelse. Tiltak som bør vurderes er statlige finansierings-

ordninger for kommunal tilrettelegging spesielt og styrket grunnlag for refusjon.

- *Vurdere reglene for eiendomsskatt og kommunale avgifter:* Eiendomsskatten har til formål å sikre god utnyttelse av arealer i bymessige strøk. Kommunale avgifter har først og fremst som formål å finansiere kommunale tiltak, men kan også tilpasses bevisst ut fra hensynet til egenskapene ved arealbruken. Det er derfor naturlig at reglene for både eiendomsskatt og kommunale avgifter vurderes i lys av utfordringene i arealfortettingen. Hensikten er å sikre incentiveeffekter som samsvarer med målet om bedre arealbruk.

På ovennevnte områder forutsetter effektiv politikk for bedre arealbruk visse statlige tiltak. Kommunenes virkemiddelbruk kan også styrkes innenfor dagens statlige rammebetingelser:

- *Økt bruk av forhandlingsløsninger og avtaler:* Bruk av forhandlinger med sikte på ramme- og gjennomføringsavtaler mellom kommunen og utbyggerinteressene, kan sikre mer realistiske og gjennomførbare planer, og gunstigere fordeling av belastningene ved legging og investeringer i infrastruktur. Mange kommuner har imidlertid liten erfaring med forhandlingsprosesser og frivillige avtaler som supplement til planvedtak.
- *Bedre samordnet planlegging i kommunene:* Fortetting er som regel langsiktige prosjekter, mens kommunale planer i stor grad, særlig på det økonomiske området, er kort-siktige. For å kunne opptre troverdig og rasjonelt i forhold til utbyggerinteresser og andre interessenter i arealbruken, bør kommunen sikre at langsiktige planer for arealbruk også samordnes med flerårig økonomi- og virksomhetsplaner for øvrig. Slik samordning savnes i dag.
- *Tilpasning av annen arealpolitisk virkemiddelbruk:* Kommunale investeringer, eiendomsskatter, tilknytningsavgifter er virkemidler som kommunene selv i noen grad kan utvikle og tilpasse for å bidra til oppfyllelsen av målene for arealforvaltningen. Avgifter og parkeringskrav kan for eksempel differensieres for å styrke preferansene for fortetting. Kommunale vann- og kloakavgifter synes i dag, som følge av ubevisst politikk, å svekke arealutnyttelsen gjennom skjev fordeling av avgifter i forhold til kostnader mellom spredt og tett bebyggelse.

HENSIKTMESSIG ORGANISERING – EN FORUTSETNING

Hensiktsmessig organisering, både på offentlig og privat side, er et viktig virkemiddel for gjennomføring av fortetting. Prosjektet har identifisert manglende organisering og begrenset kompetanse på offentlig side som en viktig utfordring i fortettingen. Samtidig er det en betydelig utfordring å få organisert grunneiere, utbyggere og rettighetshavere innenfor områder der dette er nødvendig for gjennomføring. Svak organisering kan ha betydelige økonomiske konsekvenser og begrense mulighetene for å oppnå optimal kvalitet.

Det er spesielt pekt på:

- forståelse for fortettingsoppgavens kompleksitet og betydningen av riktig organi-

sering av parter (grunneiere, rettighetshavere og andre som er direkte knyttet til gjennomføringen)

- behovet for kommunalt engasjement for tilrettelegging av gjennomføring og at ansvaret for dette innen kommunen er klart plassert
- organiseringen av parter og kommunal tilrettelegging må styrke sammenhengen mellom plan- og gjennomføring
- oppmerksomhet om mulige organisasjonsmodeller og egnethet ved ulike fortettings-situasjoner.

Organiseringsgruppen har vurdert de måter de medvirkende kommunene har organisert seg – særlig i forhold til planlegging og utbygging. Det er pekt på noen sentrale forutsetninger for å lykkes, som innebærer innføring av nye elementer og endringer i eksisterende strukturer:

- Fortettingen krever særskilt kompetanse til forhandling, meklung, inngåelser av avtaler m.m. Slik kompetanse og rutine er sjelden tilstede i planetatene.
- Sektorsamordning er av betydning. Kommunenes sektorielle inndeling forutsetter at ansvarlige for fortettingsutviklingen har adgang til tverrsektoriell samordning.
- Begrensete muligheter for private utbyggere til selv å sette i gang usikre, ressurs- og tidkrevende tilretteleggingsprosesser, tilsier at kommunene må ta en rolle utover den de har i plansammenheng.

En viktig konklusjon er at kommunene må ha en tilretteleggingsinstans – eller definere en tilretteleggingsoppgave som legges til en eksisterende instans. En slik instans bør ikke være integrert i eller underlagt planetaten, idet det er viktig med en klart definert rolle- og ansvarsdeling. Tilretteleggingsinstansen må ha vide fullmakter, innen kommunens organisasjonsstruktur, til å fullføre forhandlinger, avtaleinngåelse m.m., i samsvar med kommunens arealpolitikk. Detaljplanleggingen må kunne utarbeides i samspill mellom private utbyggere og tilretteleggingsinstansen, og behandles på vanlig måte i planetaten.

For organisering av parter er det drøftet og anbefalt tre hovedmodeller:

- *Områdevis utbyggingselskaper (aksjeselskap).* Denne modellen vil være særlig velegnet for større omformingsområder. I denne sammenheng følger prosjektet en gjennomføringsprosess for Tangen i Kritiansand der selskapsmodellen benyttes og utvikles gjennom prosessen.

Selskap vil i seg selv være en sterk faktor i planleggingen med ønske om rammebetingelser for tilfredsstillende avkastning. Dette er en utfordring som kan sette områdekvaliteter under press og som setter krav til kommunens egen organisering – spesielt hvis kommunen også eier areal i områdene.

- *Områdevis avtalefestet organisering* der flere kommunale etater sammen med for eksempel grunneiere, prosjektutviklere, utbygger/entreprenører tilrettelegger for koordinert områdeutvikling. Enkeltprosjekter kan realiseres av den enkelte eier/utbygger inn under den felles områdeklargjøringen. En slik organisering forutsetter at det er mulig å fremforhandle kostnadsnøkler med de medvirkende parter for løsning av

planoppgaver og felles infrastruktur. Kommunens planapparat vil kunne aktivt bidra til ivaretagelse av kvalitet gjennom prosessen.

Denne modellen er benyttet med hell ved utvikling av Bekkestua i Bærum kommune. Dette er et gjennomført eksempelområde som prosjektet har benyttet som erfaringsområde.

- *Jordskifte – organisering og arbeidsmetodikk.* Jordskifteretten er en særdomstol som arbeider med å legge til rette for bedre eiendomsmessige forhold i tilknytning til aktuell arealutnyttelse. Systemet er over 140 år gammelt, og har utviklet seg over tid. Likevel er virkemidlene jordskifteretten har til rådighet hovedsakelig utviklet med tanke på driftsmessige forhold i landbruket. En jordskiftesak kan inneholde flere ulike tiltak, alt fra arealbytte, merking av eiendomsgrenser, avløsning av bruksrette og lignende, til stiftelse av veiforeninger, fordeling av kostnader med ulike fellestiltak m.m.

Når det gjelder bruk av jordskifte i forbindelse med utbygging, er dette bare brukt i begrenset grad, og hovedsakelig i tilknytning til bygging av hytter. I tillegg har offentlige styresmakter med hjemmel til ekspropriasjon, muligheter til å kreve utbyggingsjordskifte. Dette innebærer at jordskifteretten utfører arealbytte i tilknytning til gjennomføring av ulike utbyggingsstiltak. Arealbytte gjennomføres så langt det er hensiktsmessig, og eventuelle restulempes erstattes ved skjønn. Denne saksyttingen er til nå benyttet med stort hell ved bygging av vei og jernbane. Fra og med 1. januar 1999 er reglene gjort gjeldende for utbygging generelt.

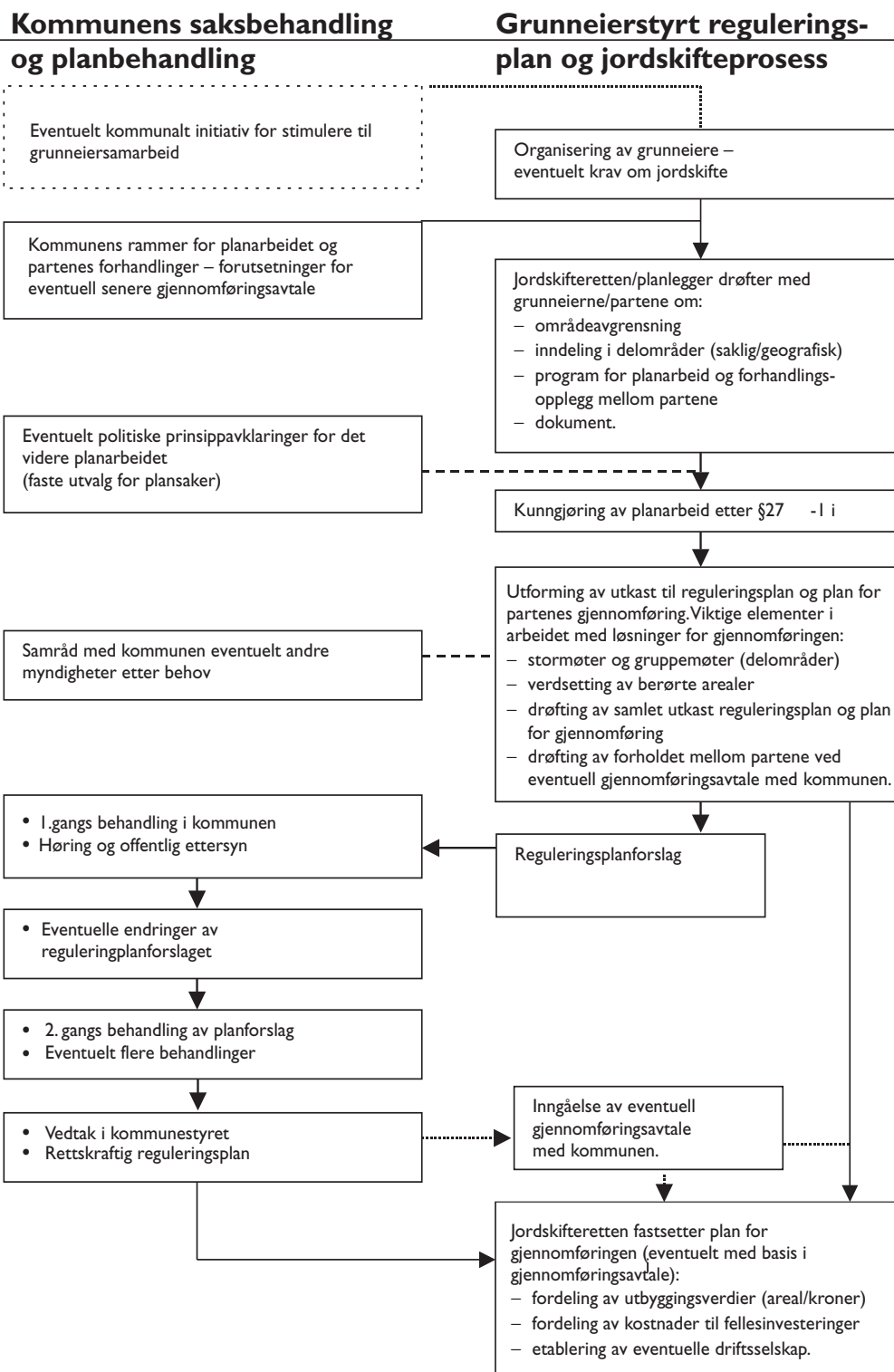
I foreliggende utredningsarbeid har det vært prøvet å anvende jordskifterettens arbeidsmetoder i planleggingsammenheng. Det er særlig lagt vekt på partenes muligheter til å kunne delta aktivt i prosessen, ikke minst gjennom forhandlinger. Det er så lang gode erfaringer med dette blant annet gjennom et utprøvningsområde på Fornebu i Bærum kommune. Dette er et fortettingsområde med høye utbyggingsverdier og sterke miljøinteresser bla knyttet til strandsone og landskap.

GJennomføringsperspektivet I PLANLEGGINGEN

Erfaringene fra prosjektet viser at arealplanleggingen innenfor byggesonen i for liten grad tar hensyn til skillet mellom planer som skal:

- avklare overordnede rammer for ønsket/vedtatt arealbruk
- avklare på detaljnivå den konkrete gjennomføringen av ønsket/vedtatt arealbruk.

Dette skillet er det viktig å være oppmerksom på da det har stor betydning for en vellykket gjennomføring av planene. Det utarbeides ofte arealplaner, både på kommuneplannivå og på reguleringsplannivå, som har til hensikt å kun avklare rammene for arealbruken, men som blir så detaljerte at det burde vært en plan for gjennomføring, uten at det er tenkt på hvordan, og om, planen i praksis kan gjennomføres. Eksempelvis kan det bindes opp sektorvise kvalitetskrav som er frikoblet fra økonomiske realiteter og mulighetene for å gjennomføre planen. En av hovedårsakene til at disse problemene oppstår er at det



fastlegges rammer som ikke er tilpasset kunnskapsgrunnlaget om gjennomføringen. Eller sagt på en annen måte: Detaljeringsgraden i planen bør gjenspeile kunnskapsnivået i forhold til hvordan planen i praksis kan gjennomføres.

Dette aktualiserer et klarere skille mellom arealplaner som skal legge rammer for arealbruk (i forhold til gjennomføring på et senere tidspunkt), og arealplaner som er en del av en gjennomføringsprosess. En gjennomføringsprosess forutsetter at de gjennomførende parter (private grunneiere, investors og offentlige

organer med viktige oppgaver knyttet til gjennomføringen) deltar i planarbeidet.

Disse utfordringene er særlig tydelige i mange fortettingssituasjoner fordi gjennomføringen, i tillegg til innsats fra offentlig sektor, i det vesentlige er avhengig av private initiativ og investeringsvilje.

Det konkluderes blant annet med at detaljerte kommunedelplaner som bindes opp med rettsvirkning kan være et lite egnet planverktøy i urbane fortettingsområder. Det foreslås endringer i plan- og bygningsloven og planveiledere for å stimulere endret praksis på

dette området.

AVTALER SOM VIRKEMIDDEL

Avtale mellom kommunen og utbygger/grunneiere er et av de mest sentrale virkemidlene for å sikre gjennomføring av fortetting med kvalitet. Utbyggingsavtaler er mye brukt i kommunene i dag, men brukes svært forskjellig og med ulikt innhold. Samtidig hersker det en del usikkerhet i forhold til bruken av avtaler.

Bruken av avtaler er fortsatt under diskusjon og det er rettet særlig fokus på utbyg-

gingsavtaler/gjennomføringsavtaler som inn- går i tett samvirke med planleggingen. Generelt vil grunnlaget for bruken av denne type avtale være:

- Avtalen vil i de fleste tilfelle bygge på forståelse og enighet mellom kommunen og utbygger.
- Avtalen kan være en avtale for oppfølging av en vedtatt reguleringsplan (detaljplan).
- Avtalen kan også være en forutsetning for at kommunestyret skal godkjenne den konkrete planen eller planalternativet. Avtalen må da undertegnes av utbygger før kommunestyret gjør vedtak. Kommunen undertegner etter vedtaket.

Avtale kan ikke binde planmyndigheten i planbehandlingen. Her er det blant annet viktige rettsikkerhetsaspekter som ligger i plan- og bygningsloven i forhold til medvirkning og hensynet til andre interesser som blir berørt.

Avtale som forutsetning for godkjenning av planforslag kan i noen situasjoner være et viktig virkemiddel for å sikre at tiltak for å sikre kvalitet blir gjennomført i fortettingen. Det er blant annet drøftet eksempler der økt utnyttingsgrad kun vil være utbyggingspolitisk og planfaglig tilfredsstillende dersom det gjennomføres konkrete miljøtiltak. Samtidig kan det være utilstrekkelig med rekkefølgebestemmelser i plan fordi det offentlige ikke har finansiell evne til å gjennomføre miljøtiltakene. Uten en avtale underskrevet av utbygger før godkjenning av plan som forplikter utbygger i forhold til miljøtiltakene er heller ikke forutsetningene til stede for at dette konkrete planforslaget kan gjennomføres. Planen mangler derved økonomiske forutsetninger for gjennomføring og kommunestyret kan ikke godkjenne den fordi det er usikkert om den kan gjennomføres innen rimelig tid.

Utbyggingsavtale/gjennomføringsavtale vil ofte for alle parter, ikke minst for utbyggerne, være både administrativt, økonomisk og tidsmessig mer gunstig enn ved å håndtere utbyggingsprosjektene kun gjennom det eksisterende lovverk. Normalt vil utbygger ha egeninteresse av å inngå en gjennomføringsavtale, kanskje spesielt i større fortettingsprosjekter. Dette fordi man da sikrer seg kommunen som medspiller når det kommer til f.eks. utforming av modeller for kostnadsfordeling mellom øvrige parter, samt i gjennomføringen av avtalen og dermed også utbyggingen. Ikke minst vil utbygger gjennom et slikt samarbeid med kommunen ha sikret seg en sterk forhandlingsposisjon overfor øvrige parter som berøres av prosjektet. Verdien av de muligheter utbyggingsavtalene/gjennomføringsavtalene gir for å få til helhetsløsninger bør ikke underslås.

Det er likevel på det rene at en utbyggingsavtale/gjennomføringsavtale kan gå lenger i å kreve ytelser fra den private grunneier og utbygger enn det en ellers har hjemmel til i lovverket. Kommunen må derimot være bevisst på sin sterke forhandlingsposisjon og utøve denne på en samfunnsmessig forsvarlig måte slik at det ikke stilles urimelige krav (myndighetsmissbruk).

Det sentrale spørsmålet i forhold til gyldigheten av utbyggingsavtalene/gjennomføringsavtalene blir om de plikter utbygger pålegges "har et rimelig omfang og tjener til å fremme boligpolitiske og utbyggingspolitiske formål". Dette må vurderes på skjønnet og ut i fra en

helhetsvurdering av det aktuelle saksforholdet. I en slik avveining vil det være av sentral betydning om kommunen kan vise til at den har en nøye gjennomtenkt utbyggingspolitikk og strategi for håndtering av gjennomføring. Utbyggingspolitikken vil dermed kunne fremstå som konsekvent og uavhengig av hvem som er utbygger.

Jusgruppen har behandlet spørsmålet om innarbeidelse av utbyggingsavtale/gjennomføringsavtale i plan- og bygningsloven. Det understrekes at problemstillingen dreier seg om å innarbeide en *adgang* til å inngå slik avtale som et *supplement* til de eksisterende regler i plan- og bygningsloven og ikke en lovhjemmel for kommunen til å *kreve*, og dermed en *plikt* for utbygger til å inngå slik avtale. Dette fordi utbyggingsavtalene i utgangspunktet er basert på forhandlinger og frivillighet og er til dels ulike fra prosjekt til prosjekt.

Jusgruppen er noe delt i synet på eventuelt å lovfeste adgangen til å inngå gjennomføringsavtale. Hovedbegrunnelsen til å lovfeste adgangen til å inngå gjennomføringsavtale er å fjerne usikkerheten rundt denne type avtaler ved å klarlegge rammer for innhold og hvilke sammenhenger det er mellom gjennomføringsavtale og planlegging/vedtak, samt bidra til at bruken av gjennomføringsavtale blir et mer anvendt virkemiddel i kommunene. På den annen side hevdes det at ved å lovfeste adgangen til gjennomføringsavtale skapes en fare for at dette kan begrense handlingsfriheten til avtalepartene, og gjøre at innholdet i avtalene blir bundet i forkant. Eventuell lovfesting bør uansett kombineres med veiledning der det vises gode eksempler.

JORDSKIFTE SOM NYTT VIRKEMIDDEL I BYER OG TETTSTEDER

Jordskifteretten er en særdomstol som i hovedsak arbeider med å legge til rette for bedre driftsmessige forhold i landbruket. Det er jordskifteloven som danner rammene for dette arbeidet. Sett i relasjon til en arealbruk innenfor byer og tettsteder vil flere av de virkemidlene som jordskifteloven inneholder, kunne løse problemer som her oppstår. Da regelverket er tilpasset som annen arealbruk, er det likevel behov for noen lovmessige endringer dersom disse virkemidlene også skal anvendes i byer og tettsteder. Det er helt klart at man må utvide jordskifterettens arbeidsområde, stedlig kompetanse, for å få dette til. Hvor omfattende endringer som ellers må gjøres, er mye avhengig av hvilke og i hvor stor grad man ønsker å ta i bruk de ulike tiltak.

I figuren på neste side er det vist en mulig saksgang ved bruk av jordskifte i utbyggings-sammenheng. Skjemaet viser utarbeidelse av en privat reguleringsplan koblet mot jordskifte samt kommunens saksbehandling og planbehandling.

Jordskifterettens arbeidsoppgaver knytter seg til forholdet mellom grunneiere/rettighetshavere. En endring av regelverket til også å kunne håndtere arealbruk i byer og tettsteder må ses i lys av dette, og en lovtviking må av den grunn utformes slik at jordskifte blir et nyttig verktøy for de som eier grunn og/eller har andre rettigheter i et område som ønskes utbygd.

Ser vi på de ulike tiltak jordskifteloven

inneholder, sammenholdt med noen problemstillinger som er blitt reist i foreliggende prosjekt, finner vi bl.a. følgende anvendelsesområder:

- organisering av grunneiere før utarbeidelse av felles reguleringsplan
- etablering av juridisk bindende samarbeidsordninger mellom flere grunneiere i henhold til vedtatt reguleringsplan
- fordeling av utbyggingsverdier og kostnader på tvers av eiendomsgrenser ved utbygging etter vedtatt plan.

Endring av eiendomsgrenser for å få til bedre arealutnyttelse i henhold til vedtatt plan.

En av utfordringene ved bruk av jordskifteinstituttet i byer og tettsteder er å utvikle et regelverk som på best mulig måte sikrer en hensiktsmessig kopling mellom planprosess og jordskifteprosess i slike saker. Dette er viktig, og da ikke minst for å unngå en sammenblanding av domstolsarbeid og forvaltning.

Bruk av jordskiftemessige tiltak i tilknytning til utbygging er ikke et ukjent fenomen dersom vi ser ut over våre landegrenser. Flere andre land har systemer som håndterer eiendomsforhold som en variabel i denne sammenhengen. Erfaringsgrunnlaget som her finnes, vil kunne være nyttig med tanke på en lovtviking i Norge.

Dokumentasjon fra prosjektet er lagt ut på følgende internettadresse: www.miljo.no/tema/planlegging/arealutnyttelse.