



**EVALUERING AV HANDLINGSPROGRAMMET NY ENERGI RUNDT
DAMSGÅRDSSUNDET**

«Det muliges kunst»

Dato: 2017-11-10

DOKUMENTINFORMASJON

Oppdragsgiver: Bergen kommune
Rapporttittel: EVALUERING AV HANDLINGSPROGRAMMET NY ENERGI RUNDT
DAMSGÅRDSSUNDET
Utgave/dato: 1/ 10.11.2017
Filnavn: Evaluering av Nye Energi rundt Damsgårdssundet
Arkiv ID
Oppdrag: 613819-01–Evaluering, Ny energi rundt Damsgårdssundet
handlingsprogram
Oppdragsleder: May Britt Hernes
Avdeling: Analyse og utredning
Fag: Evaluering
Skrevet av: May Britt Hernes, Erik Plathe, Ingvild Nordtveit og Katrine Falch
Kvalitetskontroll: Erik Plathe

Asplan Viak AS www.asplanviak.no

SAMMENDRAG

SAMMENDRAG

Damsgårdssundet, slik det forstås i denne evalueringen, er en bydel like sørvest for Bergen sentrum. Bydelen består av de gamle boligområdene på Løvstakksiden, nye boligområder langs sjøfronten, samt et større næringsområde med kontorbygg og lokalisering av forsknings- og utdanningsmiljø. De sjønære områdene har i de senere årene gjennomgått en transformasjon fra et industriområde til bolig- og næringsområde.

«Ny energi rundt Damsgårdssundet» (heretter kalt Ny energi) er et bredt anlagt byutviklingsprosjekt der Bergen kommune, Husbanken, Bergen og Omegn Boligbyggelag (BOB) og Høyteknologisenteret ved GC Rieber inngikk et samarbeid om å skape en ny og attraktiv bydel basert på fremtidsrettet og bærekraftig utvikling. For å sikre gjennomføring ble det i 2007 utarbeidet et handlingsprogram som skisserer 7 temaområder med tiltak som skal gjennomføres, både i form av strakstiltak i 2007 og innspill til kommunens økonomiplan for 2008-2011. Prosjektet ble videreført til 2016.

Evalueringen av Ny energi har hatt tre hovedproblemstillinger; i hvilken grad forventningene til handlingsprogrammet «Ny energi rundt Damsgårdssundet» er tilfredsstillende, i hvilken grad målsettingene er oppnådd, og om slike handlingsprogram er en god måte for Bergen kommune å realisere arealplaner og byutviklingsprosjekter på.

Evalueringen bygger på informasjon innhentet gjennom dokumentstudier og dybdeintervju med aktører fra kommunen, samarbeidspartnere og nærmiljø.

Handlingsprogrammet kan i evalueringen ikke sees isolert, men må sees som et produkt av et offentlig-privat samarbeid og organisering for å løse viktige samfunnsoppgaver Bergen kommune sto overfor på 2000-tallet. Utviklingen av og utholdenheten i dette samarbeidet har også ut fra funn i denne evalueringen sammenheng med et sterkt engasjement fra enkeltpersoner, i første rekke i Bergen kommune, men også i lokalsamfunnet.

Samarbeidet og organiseringen av Ny energi fra opptakten i 2005 fram til i dag omfatter i praksis tre utviklingsfaser. En tidlig fase som kan karakteriseres «*opptakt og høye ambisjoner*», selve gjennomføringsfasen som kan karakteriseres «*strakstiltak og handlingsprogram*», og møtet med de statlige områdeløftene som kan karakteriseres «*fra helhetlig byutvikling til økt fokus på velferd og områdeløft*».

Handlingsprogrammet består av en rekke fysiske og ikke fysiske tiltak. I evalueringen er det gjort en kartlegging av om tiltakene er gjennomført, ikke gjennomført eller delvis gjennomført. Tiltakskartleggingen viser noe av kompleksiteten og mangfoldet denne satsingen har hatt.

Det er blitt gjennomført mange tiltak under de syv temaene i løpet av de årene satsingen har pågått. For mange tiltak er det likevel vanskelig å identifisere en direkte årsakssammenheng mellom handlingsprogrammet og gjennomføring av tiltakene. Dette skyldes i hovedsak måten handlingsprogrammet er innrettet på. Tiltakene er i større grad en sammenstilling av tiltak og aktiviteter i området, snarere enn en samordning av ekstraordinære tiltak. Flere av tiltakene var allerede sikret økonomisk som del av kommunens drift, og utbyggerne hadde sine planer om gjennomføring. Sammenstillingen av alle tiltakene i et handlingsprogram har gitt en

oversikt over omfanget i satsingen og vist at det er flere som arbeider med og har ansvar i det samme området. Det er likevel en utfordring at handlingsprogrammet ikke tydelig skiller mellom hva som er tiltak som følge av Ny energi og hva som er tiltak blir realisert uavhengig av satsingen.

De organisatoriske grepene i Ny energi legger sterk vekt på tverrsektoriell innsats for å kunne få til et helhetlig løft. Viktige organisatoriske grep internt i kommunen var å opprette arbeidsgrupper på tvers av sektorene. Det ble opprettet en styringsgruppe bestående av kommunaldirektørene, noe som sikret forankret i ledelsen. Andre viktige grep var sikring av tilstedeværelse i nærmiljøet, noe som sikret at man fikk god kjennskap til hverandre og at det var kortere vei mellom behov og løsninger.

Gjennom handlingsprogrammet hadde ikke kommunen bare et forpliktende samarbeid med samarbeidspartnerne, men også med nærmiljøet. Det ble stort fokus på nærmiljøet sitt behov, og mange av de små, men også de store fysiske tiltakene, kommer som initiativ fra nærområdet. Informasjonen til og dialogen med nærmiljøet har vært viktige prinsipper i Ny energi. Denne måten å jobbe på har også fortsatt inn i områdeløftet. At kommunen har forpliktet seg til jevnlig møter med nærmiljøet, har vært en suksessfaktor for Ny energi, og en viktig erfaring å ta med seg inn i andre byutviklingsprosjekt.

I ny energi har det vært en såkalt intern og en ekstern styringsgruppe. Den eksterne styringsgruppen har bestått av samarbeidspartnerne i Ny energi. Gruppen var ledet av Byråd for Byutvikling frem til 2011 og Byråd for sosial, bolig og områdesatsing (nå inkludering) fram til 2016. Evalueringen viser at det var ulike forventninger til hva samarbeidet ny energi skulle være. Bruk av ordet styringsgruppe synes å ha gitt en annen oppfatning av formålet med denne gruppen enn den var tiltenkt, da det intenderer at gruppen skal ha en form for beslutningsmyndighet. Styringsgruppen har snarere fungert som en samarbeids- eller koordineringsgruppe. Basert på informasjon fra intervjuene i evalueringen kunne det vært behov for en avklaring av forventninger deltakerne imellom på et tidlig tidspunkt. Det er likevel viktig at disse avklaringene ikke må være for stringente og til hinder for at man har fokus på de mulighetene dette samarbeidet til enhver tid gir.

Under juridiske virkemidler er det gjort en vurdering av de planmessige grepene i ny energi. Arealplanleggingen i området foregikk dels tidligere, men i hovedsak parallelt med Ny energi, og la både overordnede rammer gjennom kommunedelplanen og konkret utbygging og tilpasning gjennom reguleringsplaner. Samtidig etablerte Bergen kommune en form for områdemodell for finansiering av felles offentlig infrastruktur fastsatt i arealplaner med tilhørende rekkefølgekrav. Flere av rekkefølgekravene i reguleringsplanene var imidlertid ikke så godt egnet for en områdemodell, og et viktig rekkefølgekrav til broen kom inn sent i behandlingen av kommunedelplanen for Puddefjorden-Damsgårdssundet.

Planleggingen i området som ble omfattet av Ny energi ble gjennomført i en periode der områdemodeller for finansiering av felles offentlig infrastruktur var lite utviklet. Det samme gjaldt bruken av utbyggingsavtaler generelt. Lovbestemmelsene om utbyggingsavtaler kom i 2006. Ved utvikling av tilsvarende satsinger som Ny energi i dag burde arealplanleggingen i større grad designes mot gjennomføring med rekkefølgekrav som kan bygge opp under en områdemodell for finansiering av felles offentlig infrastruktur. Det innebærer at alle

reguleringsplanene har rekkefølgekrav opp mot tiltak som skal finansieres i områdemodellen (rekkefølgematriser).

Handlingsprogrammet til Ny energi har ikke en klart formulert målsetting, men er snarere en samling av ambisjoner og tiltak for å nå disse. Det blir vist til felles mål, uten at det er tydelig hva disse målene er. I dette ligger en styrke og en svakhet. Når målene ikke er tydelige er det vanskeligere å styre etter dem, samtidig er det ikke gitt at en streng målstruktur ville gitt en bedre måloppnåelse enn det handlingsprogrammet for Ny energi har gitt.

Satsinger som Ny energi krever utholdenhet over tid. Gjennomføring av de fysiske tiltakene er også avhengig av ytre forutsetninger som for eksempel at planer må være vedtatt og grunneiere må være villig til å stille grunn til disposisjon. Det er også naturlig at tiltak endres underveis, fordi forutsetningene kan endre seg eller man finner tiltak som man mener kan ha større effekt.

I handlingsprogrammet ligger det en klar forventning om å utløse statlige midler, denne forventningen er i liten grad innfridd. Foruten at deler av området kom inn under tilskuddsordningen for områdesatsing i 2011, ble det tilført lite statlige midler. De tyngste kostnadsbidragene har Bergen kommune og de private aktørene bidratt med.

Viktige forutsetninger for Ny energi har vært en aktiv kommunal tilretteleggingsrolle, engasjement og utholdenhet på flere nivå, dialog og medvirkning med nærmiljøet, innsats på tvers av kommunale sektorer og et fokus på fysiske tiltak i ulik skala sammen med sosial innsats. Svakheter ved satsingen har vært manglende bystyreforankring, manglende konsistens i handlingsprogrammet, liten avklaring av forventninger i styringsgruppen og en arealplanlegging som i større grad kunne vært designet med rekkefølgekrav som i større grad underbygget en områdemodell for finansiering av felles infrastruktur.

Evalueringen viser at Ny energi har bidratt til et koordinert og bredt byutviklingsløft som var den overordnede ambisjonen for satsingen. I Ny energi sees byutviklingsmuligheter med privat markedsbasert utbygging og levekårsutfordringer i sammenheng. Dette er unikt for Ny energi og skiller denne koordinerte satsingen fra de statlige finansierte områdeløftene som ikke omfatter de mulighetene som kan ligge i den markedsdrevne byutviklingen.

Det er ikke gitt at et statlig områdeløft fra starten av hadde hatt bredt nok perspektiv og derved bidratt til gjennomføring av de store og små tiltakene som faktisk ble gjennomført i området som en del av Ny Energi. Dette er et viktig overordnet funn i denne evalueringen.

Informanter som bor eller arbeider i området som er omfattet av denne evalueringen, mener de kan begynne å se en økt stolthet til bydelen. I tillegg til en fysisk opprustning av nærmiljøet, ny skole og bydelshus, turstien «Løvsstien» og gang- og sykkelbroen «Småpudden», mener de at folk er mer aktive i området nå, særlig ungdom. De trekker også frem tendenser som at flere fullfører skole, det er mindre rus og kriminalitet og det er økt bolyst i området.

I Ny energi er det gjort en rekke gode erfaringer, men det er også rom for forbedringer i fremtidige satsinger. Funnene i denne evalueringen tilsier likevel at det som supplement til de statlige områdeløftene for levekår, bør vurderes videreført satsinger som Ny energi i områder der det kan tas ut synergi av privat markedsbasert utbygging og satsinger for å møte levekårsutfordringer.

Denne typen brede satsinger, vil også kunne avhjelpe det stigma områder med områdeløft kan få. Satsingene bør stimuleres gjennom statens virkemidler blant annet gjennom Husbanken, og vil trolig implisere en nyorientering av den «boligsosiale vendingen» i den statlige politikken fra 2000-tallet med større vekt på å se byutvikling og levekår i sammenheng.

FORORD

Asplan Viak har vært engasjert av Bergen kommune, Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering, for å evaluere handlingsprogrammet «Ny energi rundt Damsgårdssundet». Handlingsprogrammet ble vedtatt i 2007 for perioden 2007 til 2011, og har seinere blitt utvidet til 2016. Denne evalueringen er gjennomført i tidsrommet mai til november 2017.

Takk til informanter som har stilt velvillig opp for å dele informasjon, erfaringer og synspunkt.

Erlend Ytre- Arna Vågane har vært Bergen kommunes kontaktperson for oppdraget. I tillegg har Trond Stigen, Mary Økland, Magne Grostad og Hans Jacob Roald deltatt i drøftingene på møtene.

May Britt Hernes har vært oppdragsleder for Asplan Viak. Erik Plathe, Ingvild Nordtveit og Katrine Bjørset Falch har vært medarbeidere.

Bergen, 10.11.2017

May Britt Hernes

Oppdragsleder

Erik Plathe

Kvalitetssikrer

Innhold

1	INNLEDNING	10
1.1	Evalueringsoppdraget	10
1.2	Gangen i rapporten- en leserveiledning.....	11
1.3	Metodisk tilnærming og gjennomføring	11
1.4	Området som omfattes av evalueringen	13
2	KARAKTERISTIKA VED NY ENERGI.....	15
2.1	Hovedtrekk.....	15
2.2	Utviklingsfaser	18
2.2.1	Opptakt og høye ambisjoner.....	18
2.2.2	Strakstiltak og handlingsprogram	19
2.2.3	Fra helhetlig byutvikling til økt fokus på velferd og områdeløft	21
3	HANDLINGSPROGRAMMET	23
3.1	Hovedinnhold	23
3.2	System for rapportering av oppfølging	24
3.3	Overgang fra handlingsprogram til økonomiplan	24
4	TILTAKSKARTLEGGING.....	27
5	VURDERING AV VIRKEMIDDELBRUK	38
5.1	Organisatoriske virkemidler	38
5.1.1	Kommunens interne samordning.....	38
5.1.2	Samarbeid med eksterne aktører	39
5.1.3	Mobilisering av nærmiljøet	41
5.2	Juridiske virkemidler	43
5.2.1	Kommunedelplanen for Puddefjorden-Damsgårdssundet.....	43
5.2.2	Viktige reguleringsplaner	46
5.2.3	Nærmere omtale av reguleringsplanene	47
5.2.4	Sammenfattende vurderinger av arealplanleggingen i området.....	50
5.3	Økonomiske virkemidler	51
5.3.1	Statlige tilskudd- integrasjon i den statlige tilskuddsordningen om områdeløft	51
5.3.2	Utbyggingsavtaler.....	53
6	EVALUERING AV MÅLOPPNÅELSE	60
6.1	Tiltaksgjennomføring	60
6.2	Økonomiske ressurser.....	62
6.3	Forventninger til Ny energi	62

6.3.1	Nærmiljøet	63
6.3.2	Kommunen	64
6.3.3	Private markedsaktører	64
6.3.4	Statlig samarbeidspartner	65
6.4	Sammenfattende vurderinger om måloppnåelse	65
7	NY ENERGI SOM VERKTØY FOR KOORDINERT BYUTVIKLING OG LEVEKÅRSLØFT - ANBEFALINGER.....	67
7.1	Forutsetninger for vellykket satsing.....	67
7.2	Svakheter ved satsingen.....	69
8	VERKTØY FOR FREMTIDENS BYER?	72
	REFERANSELISTE.....	73
	VEDIEGG	75

1 INNLEDNING

Damsgårdssundet, slik det forstås i denne evalueringen, er en bydel like sørvest for Bergen sentrum. Bydelen består av de gamle boligområdene på Løvtakksiden, nye boligområder langs sjøfronten, samt et større næringsområde med kontorbygg og lokalisering av forsknings- og utdanningsmiljø. De sjønære områdene har i de senere årene gjennomgått en transformasjon fra et industriområde til bolig- og næringsområde. Det bor i dag omtrent 7000 innbyggere innenfor dette området.¹

«Ny energi rundt Damsgårdssundet» (heretter kalt Ny energi) er et omfattende byomformingsprosjekt der Bergen kommune, Husbanken, Bergen og Omegn Boligbyggelag (BOB) og Høyteknologisenteret ved GC Rieber inngikk et samarbeid om å skape en ny og attraktiv bydel basert på fremtidsrettet og bærekraftig utvikling. For å sikre gjennomføring ble det i 2007 utarbeidet et handlingsprogram som skisserer 7 satsingsområder med tiltak som skal gjennomføres, både i form av strakstiltak i 2007 og innspill til kommunens økonomiplan for 2008-2011. Prosjektet ble videreført til 2016.

Deler av området, Solheim Nord, er omfattet av Husbankens program for områdesatsing i Bergen kommune. Denne satsingen fortsetter videre. Områdesatsing må sees i nær sammenheng med Ny energi og vil bli omtalt i evalueringen flere steder. Evalueringen av Ny energi er ikke en evaluering av selve områdesatsingen, men arbeidet med områdesatsingen er nært knyttet til utviklingen i Damsgårdssundet og må derfor også omtales.

I tillegg til å være en selvstendig evaluering av handlingsprogrammet, inngår evalueringen også som et av tre delprosjekt i det pågående prosjektet «Fra plan til realisering- hvordan gjøre visjon til virkelighet?», et prosjekt fra Bergen kommune som er en del av KMD sitt program: Plansatsing mot store byer. Prosjektet stiller spørsmålet om man har nødvendige og tilstrekkelige virkemidler for å gjøre visjonene om den gode kompaktbyen levende. Bergen kommune utarbeider også sin egen sluttrapport om Ny energi.

1.1 Evalueringsoppdraget

Evalueringen har hatt følgende hovedproblemstillinger:

- I hvilken grad er forventningene til handlingsprogrammet «Ny energi rundt Damsgårdssundet» tilfredsstillt?
- I hvilken grad er målsettingene oppnådd?
- Er slike handlingsprogram en god måte for Bergen kommune til å realisere arealplaner og byutviklingsprosjekter på?

Denne evalueringen er en særlig vurdering av handlingsprogrammet som ble vedtatt i 2007 og har virket frem til 2016. Handlingsprogrammet må her forstås som det konkrete programmet, men er også som en bekreftelse av samarbeidet i Ny energi. Evaluering tar ikke opp i seg

¹ Tall fra levekårsundersøkelse utført av Bergen kommune i 2016

vurderinger som for eksempel hvorvidt løsningene som er valgt i området er kvalitativt gode, om miljømål for bygg er oppnådd eller lignende.

1.2 Gangen i rapporten- en leserveiledning

I dette innledende kapitlet tar vi for oss evalueringsoppdraget («bestillingen»), metodene som er brukt, utfordringer som vi har møtt på og også en nærmere beskrivelse av området som er omfattet av Ny energi.

I det neste kapitlet er det gitt en beskrivelse av hva Ny energi er gjennom å fokusere på noen sentrale trekk. Satsingen deles også inn i ulike utviklingsfaser.

I kapittel tre blir det sett nærmere på selve handlingsprogrammet, på hvordan det er bygget opp, innholdet i det og hvordan det er fulgt opp.

Handlingsprogrammet består av mange ulike tiltak, og kapittel fire inneholder en oppsummering av tiltak som gjennomført, delvis gjennomført og ikke gjennomført i henhold til handlingsprogrammet.

Videre i evalueringen blir det gjort en vurdering av de ulike virkemidlene som har vært brukt i satsingen. De er kategoriserte i organisatoriske, juridiske og økonomiske virkemidler, selv om noen av dem har flere av disse komponentene i seg. Disse er drøftet i kapittel fem.

I kapittel 6 er det gjort en vurdering av måloppnåelse. Handlingsprogrammet har ingen klar målstruktur, og denne er derfor en vurdering av i hvilken grad tiltakene er gjennomført eller ei, evne til å skaffe økonomiske midler og hvorvidt forventningene til handlingsprogrammet er innfridd.

I kapittel 7 og 8 viser evalueringsrapporten forutsetninger for en vellykket satsing og svakheter ved Ny energi. Her ligger også anbefalinger for videre satsninger.

1.3 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Evalueringen bygger på en systematisk dokumentgjennomgang, samt dybdeintervju med sentrale aktører som har kunnet belyse prosjektet fra ulike ståsted og perspektiv.

Ny energi har gått over en tidsperiode på minst 12 år, med flere politiske skifter og ulike organiseringer og involverte personer. Det har i tillegg ikke en klar begynnelse eller avslutning. Dette er en utfordring både med tanke på tilgjengelige dokument, men også i tilgang på og informasjonen fra informantene. Evalueringen bygger på de dokumentene som har vært tilgjengelige og informasjon og erfaringer fra informantene slik de ser det og husker det i dag. Det tas forbehold om at det kan ha kommet frem annen informasjon i andre dokument.

Dokumentstudier

En sentral del av grunnlaget for evalueringen er en kvalitativ dokumentstudie. Det er særlig handlingsprogrammet, statusrapporter, referater, sakspapirer og ulike plandokument som er vurdert som sentrale. I tillegg er andre dokument, slik som leveårsrapporter og andre rapporter og utredninger knyttet til området brukt som kilder i arbeidet. Det er også utarbeidet 6 filmer som dokumenterer status og fremdrift i prosjektet. 4 av filmene er laget som årsrapporter², mens de øvrige to filmene er laget om stillingen som miljøkoordinator og en oppsummerende film om hele prosjektet. Filmene er laget med journalistisk frihet og har som hensikt å dokumentere prosessen underveis. Informasjon fra filmene er brukt i evalueringsrapporten. Rapporter, handlingsprogram o.l. som er blitt benyttet i evalueringen, er oppgitt i referanselisten. Sakspapirer, referater o.l. er referert til i tekst og fotnoter og reguleringsplaner som er gjennomgått, er referert i tekst.

Intervju

De kvalitative intervjuene har vært viktige for å kunne forstå bruken av handlingsprogrammet, forventningene til det og sentrale deler av gjennomføringen. Det er til sammen gjennomført 25 intervju med informanter fra kommunen, samarbeidspartnerne og representanter fra nærmiljøet i tillegg til kortere samtaler med andre aktører. Intervjuene er gjort med enkeltpersoner og hvert intervju har vart fra 1 til 1,5 timer. For de som har vært intervjuet i kraft av sin stilling har intervjuene funnet plass på informantens arbeidsplass. For intervju med aktører fra nærmiljøet har intervjuene funnet plass på bydelscenteret i tilknytning til skolen. Kun unntaksvis har intervjuene foregått per telefon. Sammen med det som er belyst i dokumentene, er det informantene sin informasjons- og erfaringsdeling som danner grunnlag for vurderingene i denne evalueringen. Valg av informanter kan således påvirke resultatet av evalueringen. Dette gjør seg gjerne ekstra gjeldene i valg av informanter fra nærmiljøet. Hadde det vært andre informanter, kunne erfaringene vært annerledes.

Metodiske utfordringer

Handlingsprogrammet Ny energi er i praksis et offentlig-privat samarbeid som har gått over mange år der den konkrete gjennomføringen av tiltak kan ha komplekse årsakssammenhenger. Det er følgelig ikke gitt at det er en direkte årsakssammenheng mellom handlingsprogrammet og tiltak som er gjennomført. Hva som er direkte og indirekte virkninger av handlingsprogrammet og herunder samarbeidet har derfor vært en viktig del av evalueringen.

Utformingen av enkelte tiltak som inngår i evalueringen har også gjort det vanskelig å vurdere om og i hvilken grad disse tiltakene er gjennomført. I tillegg mangler en del nøkkeldokumenter for enkelte år (årsrapporter), som har gitt noen begrensninger i dokumentstudiene.

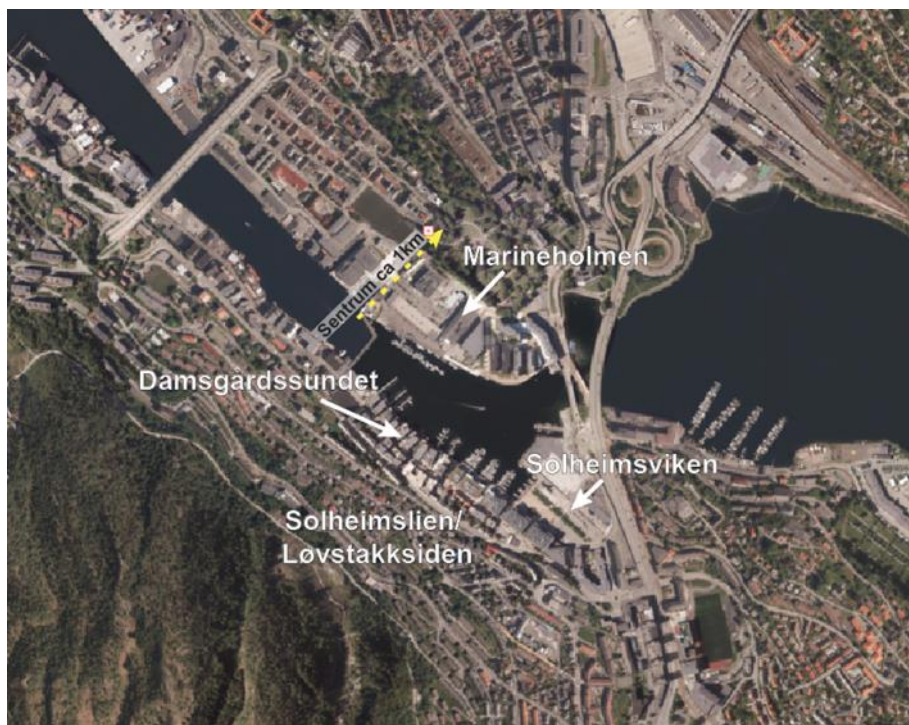
Utbyggingen i Damsgårdssundet pågår fremdeles og deler av området er fremdeles med i statens program for områdesatsing. Det vil ta tid før alle virkninger av den helhetlige satsingen i dette området vil vise seg. Evalueringen fokuserer på handlingsprogrammet og de

² Gjelder årene 2008,2009,2010,2011

problemstillingene som er satt opp i kapittel 1.1, og tar for seg den utviklingen som er kjent per dags dato.

1.4 Området som omfattes av evalueringen

Området som er omfattet av Ny energi rundt Damsgårdssundet består av flere delområder. Damsgårdssundet er betegnelsen på den innerste delen av Puddefjorden og er avgrenset av Puddefjordsbroen i nordvest og gamle- og nye Nygårdsbro i den sørøstlige enden. På nordøstlige siden av sundet finner man bydelen Møhlenpris med Nygårdsparken, mens på andre siden av sundet finner man Gyldenpris og Solheimslie også kalt Løvstakksiden fordi det strekker seg opp mot fjellet Løvstakken.



Figur 1.1 Områdene rundt Damsgårdssundet som inngår i evalueringen.

Området rundt sundet har siden midten av 1880-tallet vært preget av industri med særlig fokus på verft-, jern-, metall- og tekstilindustri. En av de større aktørene i området var Bergen Mekaniske verksted (BMV), som ble etablert i Solheimsviken i 1855. Omkring 1900 arbeidet det rundt 1500 arbeidere på dette verftet. Aktiviteten var stor frem til 1970-tallet og i 1991 ble aktiviteten i Solheimsviken lagt ned.

Både på Marineholmen og i Solheimsviken er det kommet mange nye arbeidsplasser. På Marineholmen ligger nå blant annet Handelshøyskolen BI, Høyteknologisenteret og Vil Vite. I Solheimsviken ligger blant annet DNB sitt hovedkontor i Bergen og Bergen legevakt med helsehus. Ansvarlig for utbygging av begge disse områdene har vært GC Rieber.

På vestsiden av sundet, Damsgårdssiden, er det blitt et større boligområde som når det er ferdig utbygget skal romme 1000 til 1500 nye boliger. I tillegg legges til rette for tjeneste- og kulturtilbud. BOB (Bergen og omegn boligbyggelag) er hovedaktøren her.

I 2016 åpnet gang- og sykkelbroen «Småpudden» som binder de to sidene av sundet sammen.

Området langs vestsiden av sundet og opp mot Løvstakken består hovedsakelig av boliger. Området ble i stor grad bygget ut med utgangspunkt i verftsindustrien i Solheimsviken og sosial utbygging. Det er en stor andel borettslag og om lag 350 av Bergens kommunale boliger ligger i dette området. Spesielt er den nordlige delen av området, som ble bygget ut på 1950-tallet da sosial boligbygging stod som sterkest, preget av mange kommunale boliger. Andelen innvandrere er høy i området. Den nye bebyggelsen i Damsgårdssundet er i hovedsak skilt fra det eldre boligområdet på Løvstakksiden av den trafikkerte gaten Michael Krohnsgate.

En del av bakteppet for satsingen med Ny energi rundt Damsgårdssundet var kjente levekårsutfordringer i deler av området. Dette har vært kjent for kommunen i lengre tid. I tidsrommet 1995-97 ble det gjennomført en bydelsvis levekårsundersøkelse i Bergen, som blant annet bekreftet at dette området hadde en «opphopning av ulemper»³ knyttet til levekår.

Fra 2008 begynte Bergen kommune med jevnlige levekårsundersøkelser. Her vurderes ikke bydelene som helhet, men byen er delt inn i 51 levekårssoner hvor man kartlegger åtte levekårsindikatorer og tre helseindikatorer. Området som er omfattet av Ny energi er fordelt på de to levekårssonene Solheim nord og Nygårdshøyden. Boligområdene i Ny energi er imidlertid etablert innenfor Solheim nord og de sosiale tiltakene i handlingsprogrammet er i stor grad knyttet til denne delen av området. Det er derfor Solheim nord som er relevant å se på videre.

I 2008, som er vel et år etter handlingsprogrammet ble vedtatt, skårer dette området fremdeles dårlig på flere indikatorer. På denne tiden var det registrert 5422 innbyggere i denne sonen. Som i levekårsundersøkelsen fra 1997 kommer Solheim nord særlig dårlig ut her også, selv om det i 2008 ble benyttet andre metoder og et annet datagrunnlag enn i 1997. Til tross for mangler i datagrunnlaget vil en slik undersøkelse kunne peke på trekk ved de ulike områdene i kommunen, og gi en indikasjon på hvor man bør fokusere tiltak.

³ Bergen kommunes levekårsundersøkelse 1997

2 KARAKTERISTIKA VED NY ENERGI

Handlingsprogrammet Ny energi rundt Damsgårdssundet kan i evalueringen ikke sees isolert, men må sees som et produkt av et offentlig-privat samarbeid og organisering for å løse viktige samfunnsoppgaver Bergen kommune sto overfor på 2000-tallet⁴. Utviklingen av og utholdenheten i dette samarbeidet har også ut fra funn i denne evalueringen sammenheng med et sterkt engasjement fra enkeltpersoner, i første rekke i Bergen kommune, men også i lokalsamfunnet. Prosessen er dels preget av muddle through⁵ og vanskelig å beskrive i ettertid.

2.1 Hovedtrekk

Ny energi rundt Damsgårdssundet kan beskrives som en måte å samarbeide om og å løse to store samfunnsutfordringer;

For det første var Bergen kommune klar over levekårsutfordringene på Løvstakksiden. Årstad bydelsstyre vedtok i 2001 et handlingsprogram for Løvstakksiden. Målet med arbeidet var å jevne ut levekårsforskjeller mellom dette området og andre tilsvarende områder i Bergen ved satsing på bolig- og byfornyelse, trafikksikkerhetstiltak, bedring av oppvekstvilkår for barn og unge, tiltak for bostedsløse og ulike vanskeligstilte grupper samt boligsosial handlingsplan, utviklings- og informasjonsarbeid. Handlingsplanen omfattet blant annet sosiale og kulturelle tiltak for 50 mill. kr. Det ble søkt om nasjonale storbymidler fra Kommunal- og regionaldepartementet. Søknaden ble ikke imøtekommet og arbeidet stoppet opp. Det lå følgelig en uforløst satsing for Løvstakksiden.

For det andre var Bergen, som andre større kystbyer, tidlig på 2000-tallet preget av sterke markedstrender med ønske om å transformere sjøfrontene og havneområder fra næring til bolig. Byenes overordnede plangrunnlag var ikke forberedt på dette, og det førte til at den private planleggingen av enkelteiendommer ga store utfordringer for å sikre en helhetlig byutvikling, både i planleggingen og i gjennomføringen.

Dette var også situasjonen i Puddefjorden-Damsgårdssundet. Arbeidet med en kommunedelplan ble igangsatt i 2003 med bakgrunn i en rekke større private planer og prosjekt langs sjøfronten, som ble ansett å ha store konsekvenser for området's framtidige identitet og bruk. Kommunen så derfor behov for en helhetlig plan der en kunne vurdere eksisterende og nytt område, byform, trafikk og arealbruk i sammenheng⁶.

I Ny Energi smelter disse to samfunnsoppgavene sammen og knyttes opp mot bærekraftig byutvikling (miljø, økonomi og sosial bærekraft). I Bergen kommunes søknad om tilskudd fra

⁴ Kilder: Handlingsprogram/straktiltak i 2007, fagnotat av 29.11.2005/200500354/22, tilhørende Byrådssak av 08.12.2005, Byrådssak 319/12 om områdesatsing i Bergen kommune av 18.10.2012, Bergens kommunes søknad til tilskuddsmidler Pilotprosjekter byomforming av 31.01.2005

⁵ Muddle through: To [manage](#) to do something [although](#) you are not [organized](#) and do not [know](#) how to do it (Definition of "muddle through" from the © Cambridge University Press).

⁶ Byrådssak/09, 11.02.2009, Ny høring KDP Puddefjorden-Damsgårdssundet.

det nasjonale prosjektet Nettverk og pilotprosjekt byomforming⁷, pekes det på at handlingsprogrammet for Løvstakksiden, som det ikke ble gitt statlig støtte til, blir videreført gjennom kommunedelplanarbeidet for Puddefjorden-Damsgårdssundet⁸. Det vises til at det i kommunedelplanarbeidet er tydeliggjort at det i eksisterende boligbebyggelse langs fjellsiden er behov for fysisk områdeoppustning og grunnlag for et sosialt og kulturelt områdeløft. Med dette ønsker man å gi området ny profil utad og beboerne identitet og stolthet til sitt lokalområde.

Markedsdrevet byutvikling og offentlig innsats sees i sammenheng

I Planrapport til kommunedelplanen for Puddefjorden-Damsgårdssundet⁹ ble det trukket opp overordnede mål for utviklingen av området. Målene omfatter 7 områder; arealbruk, landskap-grønnstruktur-byrom, byform, kulturminner, trafikk, bolig- og miljøfornyelse og miljø. Målene og bestemmelsene i kommunedelplanen legger konkrete rammer for en samordning av utbygging av transformasjonsområdene langs Puddefjorden med et sosialt og fysisk miljøoppustningsprogram for de eksisterende områdene langs Løvstakken¹⁰.

Denne tilnærmingen, der markedsdrevne deler av byutviklingen sees i sammenheng med områder med særskilte behov for offentlig innsats, er spesiell for Ny energi. Bergen kommunes vinkling med et helhetlig områdeløft der markedsdrevet transformasjon sees i sammenheng med ambisjon om å gi synergi til de nærliggende områdene med levekårsutfordringer, hadde også en større bredde enn pilotprosjektene for Byomforming i Miljøverndepartementets nettverksprosjekt tidlig på 2000-tallet. I flere byer ble det arbeidet med omdømmebygging i transformasjonsområder for å skape attraktivitet, men ingen hadde på samme måte ambisjon om å trekke med tilgrensende områder i en større bærekraftig bymessig områdesatsing¹¹.

Et sentralt spørsmål er hvilke konkrete synergier en ville oppnå gjennom å samordne den markedsdrevne byutviklingen langs Puddefjorden med et sosialt og fysisk løft for områdene opp mot Løvstakken. I et fagnotat fra Plan- og miljøetaten til Byrådsavdelingen i 2005¹² blir forventningene konkretisert. Her pekes det på at den eksisterende bebyggelsen skal betjene det nye byområdet med skole, lokalfunksjoner og service, tilgang til naturområdene mot fjellet og nye naboer. Det pekes spesielt på kommunedelplanens forslag om en ny fotgjengerbru som skal knytte området nærmere til Bergen sentrum, forsterke attraktiviteten og bidra til mindre bilbruk til og fra området. Videre framheves at det på vestsiden ved brohodet er lagt en større plassdannelse som skal være sentrum i det nye byutviklingsområdet og hovedatkomsten til fots fra sentrum både til det nye og det eksisterende området.

⁷ 4-årig nettverkssamarbeid mellom Miljøverndepartementet og byene Fredrikstad, Skien, Bergen, Trondheim og Tromsø.

⁸ Pilotprosjekt. Byomforming i Bergen. Bergen kommunes søknad om tilskuddsmidler i 2005.

⁹ KDP Puddefjorden-Damsgårdssundet. Planrapport 07.05.2007.

¹⁰ Ny energi, Handlingsprogram strakstiltak i 2007 og innspill til økonomiplan 2008-2011.

¹¹ Byomforming. Erfaringer og anbefalinger fra nettverk og pilotområder. T-1462 Miljøverndepartementet 2007.

¹² Fagnotat «Ny energi rundt Damsgårdssundet». Et offentlig privat handlingsprogram. Søknad om investeringsmidler fra EU. Forslag til Bergen kommunes prosjekter og ambisjonsnivå. 29.11.2005

Samarbeidet med næringslivet

Det andre særtrekket ved Ny energi er et tydelig fokus på gjennomføring og mobilisering av private næringslivsaktører gjennom samarbeid og organisering. På den tiden Ny energi ble utviklet var gjennomføring av bytransformasjon en betydelig utfordring, og en av grunnene til at Miljøverndepartementet tok initiativ til nettverk og pilotprosjektet Byomforming. Kommunenes tilretteleggingsrolle ble etterspurt fra privat side. De nye lovbestemmelsene i plan- og bygningsloven om utbyggingsavtaler ble utviklet i den samme perioden og trådte i kraft i 2006.

I fagnotatet fra plan- og miljøetaten av 29.11.2005 legges det under omtalen av *handlingsprogram og profilering av området, organisering* vekt på at for å utløse et samarbeid mellom de store aktørene i området om et koordinert og miljømessig bredt byutviklingsløft tok byråden i januar 2005 initiativ til et samarbeidsprosjekt. Hovedmålet for arbeidet ble satt til:

- Gjennom byomforming langs sjøfronten på begge sider av Damsgårdssundet utvikles nye og eksisterende områder til attraktive og bærekraftige byområder
- Koordinere aktuelle aktører og utløse mulige finansieringsparter i et utviklingsarbeid som skal ha demonstrasjonseffekt, lokalt, nasjonalt og internasjonalt
- Gjennom årlige markeringer bidra til medvirkning, lokalt eierskap, informasjon og markedsføring av området og demonstrasjonsprosjekter
- Tiltakene skal prioriteres høyt i perioden

Det ble nedsatt en styringsgruppe med både offentlige og private aktører. Styringsgruppen ble ledet av Byråd for Byutvikling og omfattet Husbanken, Bergen og omegn boligbyggelag, Høyskolen i Bergen og BKK (Bergenhalvøens kommunale kraftselskap). Fagnotatet fremhever videre at på grunnlag av tidligere utarbeidet handlingsprogram for området og nye føringer fremkommet gjennom arbeidet med kommunedelplanen, er det utarbeidet forslag til mål og delmål for et områdeløft og ny profilering av området kalt «Ny energi rundt Damsgårdssundet».

Utløse statlige midler og samordne kommunale etater

Både i fagnotat, i *Ny energi rundt Damsgårdssundet – Forslag til handlingsprogram, strakstiltak i 2007 og innspill til økonomiplanen 2008-2012* og i byrådets vedtak av handlingsprogrammet i møtet 25.04.2007 sak 1208-07 er det tydelige ambisjoner om tung statlig medvirkning i realiseringen av Ny energi. Dette er en konsekvens av at handlingsprogrammet hadde mange og kostnadskrevenne tiltak.

I handlingsprogrammet legges det vekt på at det er en hovedutfordring for Bergen kommune å samordne ulike etaters innsats til et nødvendig og helhetlig løft i området. Kommunens organisering og opplegg for arbeidet med handlingsprogrammet framheves som viktig.

Engasjement fra enkeltpersoner

Ny energi kjennetegnes av et sterkt engasjement fra enkeltpersoner. Man har hatt et sterkt engasjement hos aktører i nærmiljøet som har hatt konkrete ønsker og tanker om fysiske tiltak som vil løfte områdets status og ikke minst har prosjektet hatt flere «jordmødre» som har

ønsket og evnet realisere disse tankene. Dette engasjementet har vist seg både politisk og administrativt. For mange av informantene i denne evalueringen er det nettopp disse enkeltpersonene og deres engasjement som blir trukket frem.

2.2 Utviklingsfaser

Samarbeidet og organiseringen av Ny energi kan fra opptakten i 2005 fram til i dag kan beskrives gjennom tre utviklingsfaser;

- Fase 1 Opptakt og høye ambisjoner
- Fase 2 Strakstiltak og handlingsprogram
- Fase 3 Fra helhetlig byutvikling til økt fokus på velferd og områdeløft

Ny energi ble gjennomført i en periode der effektene av en gradvis boligsosial vending av den statlige boligpolitikken¹³ slo inn med full tyngde. Den boligsosiale vendingen kjennetegnes litt forenklet av vekt på en markedsstyrt boligutvikling i kombinasjon med at de statlige virkemidlene gjennom Husbanken «endres fra å være en boligbank for folk flest til en velferdsetat i regjeringens fattigdoms- og velferdspolitik». Husbankens satsing på områdeløft fra 2011 er en del av dette bildet. Disse utviklingstrekkene har også påvirket utviklingen av samarbeidet og organiseringen av Ny energi.

2.2.1 Opptakt og høye ambisjoner

Fase 1 og opptakten til Ny energi er her definert som arbeidet med det første handlingsprogrammet i 2005. Bakgrunnen var et initiativ fra Byrådsavdeling for Byutvikling om et samarbeidsprosjekt mellom Bergen kommune, Husbanken, Høyteknologisenteret, Bergen og omegn boligbyggelag og Bergenshalvøens kommunale kraftselskap for å utarbeide delprosjekter som samlet kunne gi hele området et nødvendig løft og ny prioritering knyttet opp mot bærekraftig utvikling. I dette samarbeidet ble det opprettet en styringsgruppe representert med høyt administrativt nivå hos aktørene og ledet av Byråd for Byutvikling. Det var en klar strategi fra styringsgruppen at høye ambisjoner kunne tjene flere viktige formål¹⁴;

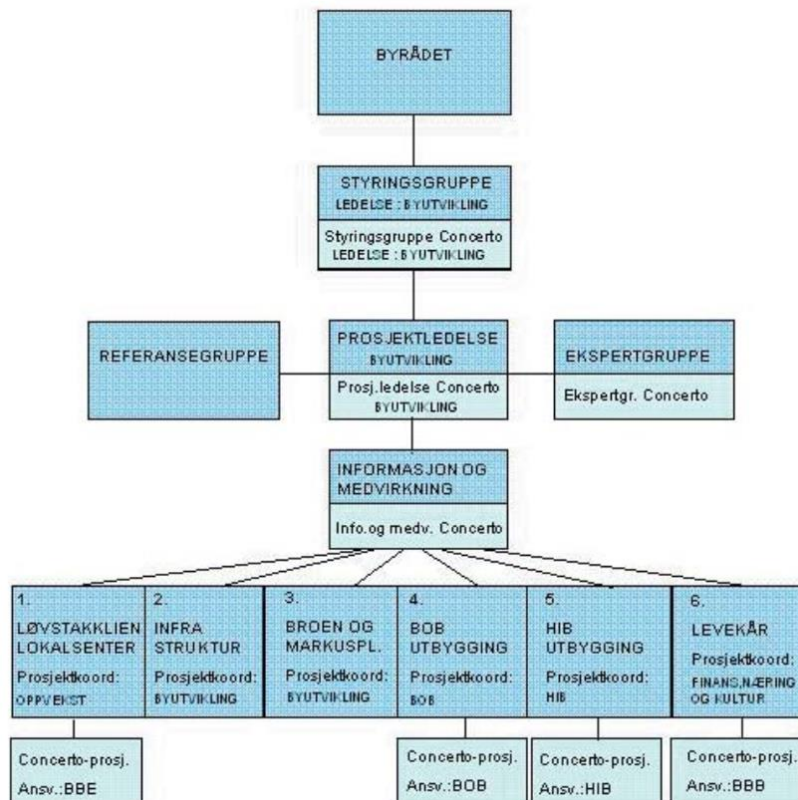
- Sette byutviklingsområdet på bykartet på en ny og positiv måte
- Samordne aktørene om en felles visjon og høy kvalitet
- Utløse nasjonale og internasjonale finansieringskilder
- Synliggjøre kunnskap og innovasjon i Bergensområdet

Gjennom arbeidet med samarbeidsaktørene og Bergen kommunes arbeid med å få frem oppdaterte og nye behov, mål og ambisjoner fra lokalsamfunnet, kommunale etater og private aktører. Det ble gjennomført to større verksteder og innhentet internasjonal bistand. Bærekraft og energispørsmål ble vektlagt i arbeidet.

¹³ Jardar Sørvoll, Den boligsosiale vendingen. Norsk boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i historisk perspektiv. Artikkel.

¹⁴ Byomforming. Erfaringer og anbefalinger fra nettverk og pilotområder. T-1462 Miljøverndepartementet 2007.

Ut fra dette arbeidet ble det utviklet mål og ambisjonsdokumentet for handlingsprogrammet¹⁵. Her ble det vektlagt høye ambisjoner knyttet til demonstrasjonseffekter lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Arbeidet i denne fasen vektla å få fram mål og ambisjoner for hovedprosjekt og delprosjekt, og det ble utarbeidet søknad til EU innenfor Concerto II-programmet, om investeringsmidler til pilotprosjekter for nye løsninger knyttet til energiøkonomisering og bruk av alternative energikilder i nye og eksisterende bygg innenfor området. Opptakten er preget av høye ambisjoner, og samarbeidet og organiseringen reflekterte dette (jfr. figur 2.1.).



Figur 2.1 Samarbeid og organiseringen av Ny energi i fase 1. Kilde¹⁶.

I denne fasen av samarbeidet Ny energi var konseptet rundt Concerto-II og energiløsninger en viktig del av handlingsprogrammet. Concerto-II er et prosjekt fra EU med midler til å støtte energi og miljøtiltak. I svaret fra EU i brev av 11.09.2006 går det fram at Bergen kommunes søknad ikke ble innvilget. Ny energi gikk derfor inn i en ny fase.

2.2.2 Strakstiltak og handlingsprogram

Arbeidet i den første fasen av Ny energi hadde lagt et grunnlag. Det hadde også gitt området oppmerksomhet, og i 2006 besluttet byrådet at det skulle bevilges penger til en omfattende opprustning av Ny-Krohnborg skole og ny idrettshall. Prosjektet hadde allerede en

¹⁵ Ny energi rundt Damsgårdssundet. Et offentlig og privat handlingsprogram. Mål og ambisjoner for perioden 2006-2012.

¹⁶ Ny energi rundt Damsgårdssundet. Et offentlig og privat handlingsprogram. Mål og ambisjoner for perioden 2006-2012.

organisering, og ettersom man mente man var kommet godt i gang, ble det bestemt å lage et handlingsprogram for å kunne sikre gjennomføring. Handlingsprogram hadde kommunen brukt før og det ble sett på som en måte å komme med innspill til budsjettet på. Dette handlingsprogrammet skiller seg likevel fra andre handlingsprogram, ved at det er et samarbeid med eksterne aktører.

I denne type samarbeidsprosjekter, som den innledende fasen til Ny energi hadde, er det ikke gitt at prosjektet videreføres når en viktig finansieringskilde som Concerto-II faller ut. Fase 2 i Ny energi med overgang til strakstiltak og handlingsprogram viser at Bergen kommune hadde betydelig evne til omstilling og handling basert på nye forutsetninger. En viktig årsak til dette er ifølge informanter ildsjeler og handlingsvilje på politisk og administrativt nivå i Bergen kommune og i lokalsamfunnet. Samtidig bidro staten gjennom samarbeidet med små, men likevel viktige midler, gjennom Husbanken når det gjaldt det offentlig-private samarbeidet med blant annet utvikling av konsept for broen over Damsgårdssundet.

Fase 2 omfatter hovedarbeidet i Ny energi og strekker seg slik det er vurdert i denne evalueringen fra 2006 til 2011. Organisering og arbeidsplan for handlingsprogrammet¹⁷ ble vedtatt av byrådet 15.11.2006. Den nye organiseringen er vist i figur 2.2.



Figur 2.2 Samarbeid og organisering av Ny energi i fase 2.

¹⁷ Ny energi, Handlingsprogram strakstiltak i 2007 og innspill til økonomiplan 2008-2011.

Organiseringen av samarbeidet som gjennomføres i fase 2 av Ny energi er tydelig gjennomføringsrettet med sterkt fokus på koordinering mellom etater i Bergen kommune. I så måte skiller organiseringen i fase 2 seg fra organiseringen i fase 1.

Samarbeidet blir organisert med en styringsgruppe som rapporterer til Byrådet. Det ble opprettet en intern styringsgruppe som består av kommunaldirektørene for Byutvikling, Oppvekst, helse og omsorg og Finans, kultur og næring. Videre ble det etablert en såkalt utvidet styringsgruppe, der Husbanken, Bergen og omegn boligbyggelag og Rieber eiendom, for Høyteknologisenteret og Solheimsviken. Byutvikling ivaretar koordinering for prosjektledelsen.

Det etableres videre en intern kommunal og utvidet prosjektgruppe der den interne prosjektgruppen ivaretar delprosjektledelse for de 4 kommunale prosjektene (Løvestakken lokalsentrum, Broen og Markusplassen, Infrastruktur og Levekår). I tillegg er det to private delprosjekt, hvor henholdsvis Høyteknologisenteret v/GC Rieber og BOB har ansvaret.

Det er i evalueringen ikke kommet frem et klart mandat eller oppgavebeskrivelse til styringsgruppen i form av invitasjon til deltakelse eller avtaler mellom partene. Mandatet for styringsgruppen, som inkluderer det offentlig-private samarbeidet, er slik det er vurdert i denne evaluering lagt i byrådets behandling av organiseringen i møte 15.11.2006. I punkt 6 i vedtaket heter det:

«Ansvar for koordinering av handlingsprogrammet legges til styringsgruppen og med organisering og ansvar for delprosjektene som vist i saken. Byutvikling skal ivareta prosjektledelsen»

Her går det frem at gruppens oppgave er å koordinere handlingsprogrammet og ha ansvar for og skal organisere delprosjektene. Slik vedtaket er formulert må det forstås å gjelde både den interne og den eksterne styringsgruppen. Når det gjelder delprosjektene var de fordelt mellom partene og ble arbeidet med parallelt jf organiseringskartet.

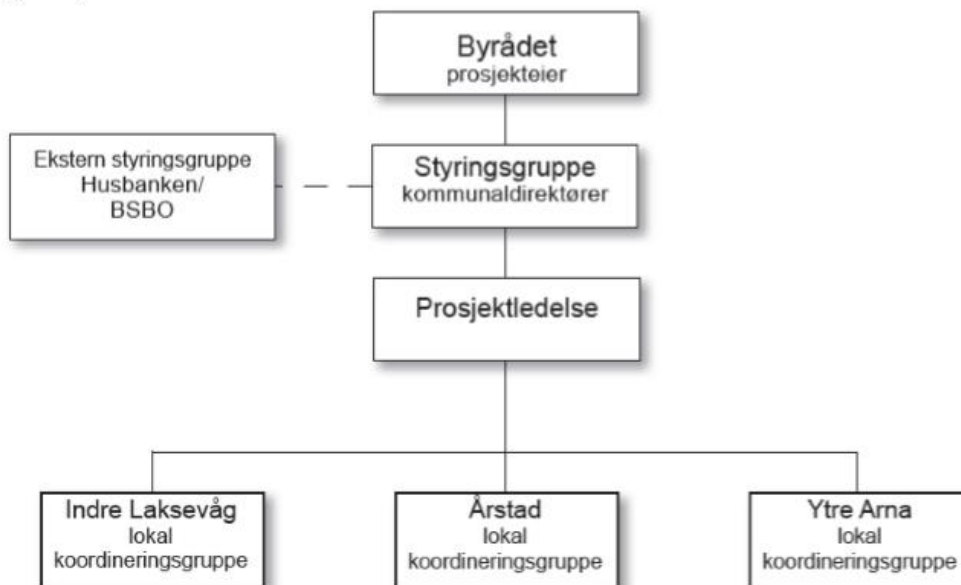
2.2.3 Fra helhetlig byutvikling til økt fokus på velferd og områdeløft

I tidsrommet 2011-2012 skjer det flere endringer som påvirker arbeidet i Ny energi. I 2011 kommer Bergen kommune innunder Husbanken sitt program for områdeløft. En del av området som er omfattet av Ny energi, Solheim nord, er sammen med andre levekårsutsatte områder, en del av denne satsingen. I Byrådssak 319/ 12 går det fram at «arbeidet med å realisere intensjonene i handlingsprogrammet for Damsgårdssundet fortsetter ut valgperioden, men går over i ny fase - fase 2». Dette innebærer at Bergen kommune har utviklet ny organisasjonsplan for områdesatsingen, som nå også innbefatter arbeidet i Ytre Arna og Indre Laksevåg, og tar opp i seg statlige regler for organisering, styring og rapportering vedrørende områdesatsing og boligsosiale velferdstiltak. En av informantene beskriver endringen slik:

«I prosjektorganisasjonen var levekår skilt ut som eget område. Det syntes jeg var rart. Det ligger jo egentlig under alle bolkene- ikke en egen. Vi skiftet dette til å vise tiltakene tematisk. Strukturen i prosjektet så likevel lik ut frem til 2011. Da endret den seg. Da fikk vi

områdesatsmidler. Husbanken krevde en annen organisering. Vi laget en som var tilpasset begge systemene. De private utbyggerne forsvant fra organisasjonskartet, men ikke i praksis»

Organisasjonskart:



Figur 2.3 Organisasjonskart over ny organisering av områdesatsing i Bergen Kilde Byråds sak 319/12.

I kommunen blir det også etter kommunevalget i 2011 opprettet en ny byrådsavdeling; Byrådsavdeling for sosial, bolig og områdesatsing (nå sosial, bolig og inkludering). Byråd for den nye avdelingen er tidligere byråd for byutvikling. Med henne overføres områdesatsing, herunder arbeidet med Ny energi, til den nye byrådsavdelingen. Organisatorisk innebærer det at byutvikling ikke lenger har ansvaret for Ny energi, og er heller ikke representert i den eksterne styringsgruppen med samarbeidspartnerne.

Å løfte et område med levekårsutfordringer har hele tiden vært et av utgangspunktene for Bergen kommune sin innsats i området. Etter 2011 blir dette fokuset forsterket gjennom endringene som er beskrevet over. I tillegg nedtones fokuset på området som en pilot for bærekraftig byutvikling. At fokuset endres gjenspeiler seg også i informasjon fra informantene. Noen sier møtene blir sjeldnere, noen av informantene fra kommunen er usikker på om det har vært møter i Ny energi etter dette og noen av samarbeidspartnerne skildrer at de opplevde det ble et økt fokus på velferd og «byvisjonene døde». Samtidig er dette perioden da mange av de sentrale tiltakene begynner å ta form og utbyggingen er i full gang i Damsgårdssundet. Dette kan også ha hatt betydning for at fokuset endres noe.

Mens det for tiden frem til 2013 var samme politiker som hadde ansvar for Ny energi, ble det i tiden etterpå 3 (4) ulike byråder for denne byrådsavdelingen. Samarbeidet i Ny energi fortsatte til gang- og sykkelbroen «Småpudden» åpnet i 2016. Områdesatsningen for Solheim nord fortsetter videre.

3 HANDLINGSPROGRAMMET

«Ny energi rundt Damsgårdssundet» Forslag til handlingsprogram, strakstiltak for 2007 og innspill til økonomiplanperioden 2008-2011 ble vedtatt i Byrådet 25.04.07. Formålet med handlingsprogrammet har vært å samordne de ulike byrådsavdelinger og etaters innsats til et nødvendig og helhetlig løft i området.

Handlingsprogrammet er utarbeidet i ulike prosjektgrupper, samt samtaler med ulike aktører for å frem ulike syn på hva som er viktige innsatsfaktorer i området. Det ble også gjennomført et arbeidsverksted med private og offentlige aktører som jobber innenfor området. Handlingsprogrammet viser, foruten kommunens egen tiltak, også tiltak fra samarbeidspartnerne. Nedenfor gis en gjennomgang av innrettingen i dokumentet.

3.1 Hovedinnhold

Dokumentet er delt i en innledende del og en hoveddel. Den innledende delen er en tekstlig beskrivelse av:

- Politisk behandling og vedtak
- Bakgrunn for saken
- Pilotprosjekt for bærekraftig utvikling
- Organisering av prosjektet
- Arbeidsprosessen i utarbeidelse av handlingsprogram

Hoveddelen er delt i 7 tema:

- Demokrati, medvirkning og ansvar
- Infrastruktur. Kvalitet, miljø, energi og universell utforming
- Boligprogram og boligforvaltning
- Kultur- og skoleanlegget som et bankende hjerte i lokalsamfunnet
- Nærings- og kulturutvikling. Etablering av arbeidsplasser
- Oppgaveløsning innenfor helse og velferdsområdet
- Kompetanseutvikling

Alle tema har først en tekstlig del som inneholder alle tiltak innenfor de 7 temaområdene, både private og kommunale. I den kommunale delen foreslås tiltak som krever nye investeringer- og/eller driftsmidler i økonomiplanperioden og tiltak, og oppgaver som det foreslås at det skal arbeides videre med innenfor dagens ressurser. Deretter kommer en kostnadsoversikt i tabellform som viser forslag til prioriterte strakstiltak i 2007. De 7 temaene er nærmere beskrevet i kapittel 4 om tiltakskartleggingen.

3.2 System for rapportering av oppfølging

Som hovedregel er det utarbeidet årlige statusrapporter som også viste prioriteringer for det påfølgende året. En rapport inneholder to år, mens to årsrapporter mangler. Om det ikke ble utført rapportering de årene eller om de ikke er tilgjengelige er uvisst. Innrapporteringene varierer fra ulike avdelinger. Noen har gitt en utfyllende beskrivelse, mens andre sektorer har vært nesten fraværende i sin rapportering. De eksterne samarbeidspartnere har også blitt bedt om å rapportere inn. Innrapporteringene bærer preg av å være en orientering om hva som gjøres innenfor de ulike temaene. De skiller ikke mellom vanlig drift og ekstraordinære tiltak, og rapporteringen følger ikke nødvendigvis opp arbeidet med tiltakene som er beskrevet i handlingsprogrammet. Dette gjelder også for de første årene.

I henhold til handlingsprogrammet skulle styringsgruppen rapportere til Byrådet. Årsrapporten for 2008 ble rapportert til Byrådet i form av byråds sak med tilhørende fagnotat.¹⁸ Etter dette er det vanskelig å spore i dokumentene om de er rapportert til Byrådet. De senere årene er det ifølge Bergen kommune ikke rapportert til Byrådet, men de årlige statusrapportene er blitt tatt opp i styringsgruppen. At styringsgruppen behandler årsrapportene er vesentlig for at de skal kunne ivareta sin koordineringsrolle, men rapporteringen til Byrådet har uteblitt.

En annen måte å følge opp handlingsprogrammet på, var gjennom dokumentariske filmer. Det ble tidlig i perioden inngått avtale med Pandora Film AS om å filme prosjektet underveis. Dette ble til årlige statusrapporter for årene 2008, 2009, 2010, 2011 og 2013. I tillegg oppsummerer filmen «Brobyggerne» hele prosjektet og filmen Miljøkoordinatør dokumenterer miljøkoordinatørstillingen slik den var i starten av prosjektet. Filmene ble vist på folkemøter og også internt i kommunen for å informere om prosjektet og fremdriften i det.

Handlingsprogrammet forpliktet også til årlige møter med nærmiljøet der man fikk informasjon om status og hadde mulighet for å komme med innspill.

3.3 Overgang fra handlingsprogram til økonomiplan

Ny energi ble vedtatt i 2007, og ansvaret var da plassert under byrådsavdeling for byutvikling. I byrådets forslag til budsjett for 2008 og økonomiplan 2008-2011 vises hvilke tiltak fra handlingsprogrammet som er fulgt opp og satt av i kommunens budsjett.

En gjennomgang av forslag til budsjett og innspill til økonomiplanen viser at det samlet er budsjettet med 138 mill. kr til investeringer i 2008 og deretter innspill om til sammen 145 mill. kr. for perioden 2009-2011 (Bergen kommune, 2007). Det er Ny-Krohnborg (skole, kultur, sambrukslokaler og idrettshall), gangbro over Damsgårdssundet («Småpudden») og Markusplassen det her er satt av midler til.

¹⁸ Byråds sak 10.09.08 og Fagnotat datert 01.07.08

Tabell 3.1 Byrådets forslag til årsbudsjett 2008 og økonomiplan 2009-2011, tiltak knyttet til Ny energi fordelt på tjenesteområder (Bergen kommune, 2007)

Tjenesteområde	Tiltak	Sum tidligere budsjett og vedtatt 2007	Forslag årsbudsjett 2008 (mill. kr.) ¹⁹	Forslag til økonomiplan, sum 2009-11 (mill. kr.)
Tjenesteområde 1 – Barnehage og skole	Ny-Krohnborg rehabilitering/ny tilrettelegging	39	50 (9 %)	51
Tjenesteområde 1 – Barnehage og skole	Ny-Krohnborg idrettshall	0	10 (2 %)	8
Tjenesteområde 1 – Barnehage og skole	Ny-Krohnborg, sambrukslokaler	0	2 (0,3%)	0
Tjenesteområde 8 – Kommunale veier	Gangbro over Damsgårdssundet	0	30 (57 %)	30
Tjenesteområde 10 – Fysisk byplanlegging	Løvtien turvei	6,8	0 (0 %)	4
Tjenesteområde 10 – Fysisk byplanlegging	Markusplassen	0	35 (54 %)	20
Tjenesteområde 12 – Kultur	Ny-Krohnborg kulturhus	0	0 (0 %)	21
Tjenesteområde 13 – Idrett	Ny-Krohnborg idrettshall	0	11 (6 %)	11
Sum investeringer			138 (10 %)	145

Tiltak fra handlingsprogrammet gir også endringer i driftsbudsjettet jfr. tabell 3.2. I forslag til budsjett 2008 /økonomiplan 2008-2011 ligger Ny-Krohnborg kulturhus, driftskonsekvenser av gangbro over Damsgårdssundet og Markusplassen inne som nye tiltak med framtidige driftskostnader. Det er også avsatt 1,3 mill. kr. i årlige driftsmidler fra 2008 til 2011 til prosjektet Ny energi rundt Damsgårdssundet og 200 000 kr i årlige driftskostnader til administrasjon av prosjekt Damsgårdssundet.

¹⁹ Prosent er prosent av totale investeringsmidler innenfor tjenesteområdet.

Tabell 3.2 Byrådets forslag til årsbudsjett 2008 og økonomiplan 2009-2011, tiltak knyttet til Ny energi fordelt på tjenesteområder (Bergen kommune, 2006).

Tjenesteområde	Tiltak	Sum tidligere budsjett og vedtatt 2006	Forslag årsbudsjett 2007 (mill. kr.) ²⁰	Forslag til økonomiplan, sum 2008-10 (mill. kr.)
Tjenesteområde 1 – Barnehage og skole	Ny-Krohnborg rehabilitering/ny tilrettelegging ²¹	39	16 (5 %)	46
Tjenesteområde 1 – Barnehage og skole	Ny-Krohnborg, sambrukslokaler	0	0 (0 %)	2
Tjenesteområde 10 – Fysisk byplanlegging	Løvtien turvei	4	3 (10 %)	4
Tjenesteområde 12 – Kultur	Ny-Krohnborg kulturhus	0	0	15
Sum investeringer		43	19 (2 %)	67

²⁰ Prosent er prosent av totale investeringsmidler innenfor tjenesteområdet.

²¹ Følger av Skolebruksplanen 2007 – 2016 vedtatt 2006. Kulturhus finansiert av statlige midler

4 TILTAKSKARTLEGGING

Det er foretatt en gjennomgang av tiltakene i handlingsprogrammet Ny energi for å kartlegge hva som er gjennomført, delvis gjennomført og ikke gjennomført per august 2017.

Tiltakskartleggingen er i hovedsak basert på gjennomgang av statusrapporter men bygger også på andre rapporter om arbeidet i området og informasjon fra kartdata og intervju.²² I tillegg til tiltakene som inngikk i handlingsprogrammet vedtatt i 2007, er det kommet til flere tiltak i årene etter dette ble vedtatt. Det har ikke vært mulig med en fullstendig gjennomgang av alle disse tiltakene da det vil være et svært omfattende arbeid, men det er lagt vekt på identifisere tiltak, planlagte og/eller gjennomførte, som er vesentlig å ta med i en evaluering av handlingsprogrammet. Kartleggingen er kvalitetssikret av Bergen kommune.

Det er naturlig at et handlingsprogram som skal være styrende for arbeid med byutvikling og levekårsloft er et «levende» dokument. Det vil si at tiltak justeres underveis i arbeidet, at nye tiltak kommer inn etter hvert som man ser nye behov og utfordringer, og at enkelte tiltak besluttes ikke gjennomført fordi det ikke er hensiktsmessig eller andre utfordringer dukker opp.

Denne utviklingen skal være dokumentert i årlige statusrapporter. En utfordring er imidlertid at det i enkelte år ikke synes å være utarbeidet slike rapporter og at man i disse rapportene ikke følger opp tiltak fra handlingsprogrammet. Det er for eksempel en rekke tiltak i handlingsprogrammet som ikke nevnes i senere statusrapporter, og det er dermed vanskelig å vite om dette er tiltak som er besluttet at ikke skal prioriteres eller gjennomføres, og hva som er årsaken til dette.

Kartlegging av oppfølgingen av en del tiltak handlingsprogrammet må da basert på informanter. Dette kan være utfordrende da det i løpet av de ti årene som har gått siden vedtaket har vært varierende hvilke personer som har vært sentrale, det kan være vanskelig å huske alle detaljer rundt arbeidet og tidfeste ulike hendelser og diskusjoner, og ulike personer vil ofte ha ulike oppfatning av hva som har vært det sentrale i framdriften i prosjektet.

Under følger en oppsummering av tiltakene under hvert av de 7 temaområdene. En mer detaljert gjennomgang av tiltakene foreligger i vedlegg 1 til rapporten. Oversikten i tabellene nedenfor har følgende fargekoding:

- Grønn – gjennomført i henhold til programmet
- Gul – delvis gjennomført i henhold til programmet
- Rød – ikke gjennomført i henhold til programmet

Det er også enkelte tiltak som er formulert på en måte som gjør det vanskelig vurdere selve realiseringen.

²² «Fagnotat Status og oppgaver 2008», «Status 2009 Oppgaveprioritering 2010», «Status 2011 Oppgaveprioritering i 2012», «Hva er gjort i 2012 og 2013 Oppgaveprioritering 2014», «Status 2014 Oppgave 2015» og «Status 2015 Oppgaver 2016». Det foreligger ikke statusrapporter for 2007, 2010 eller 2016. «Rapport fra områdesatsingen i Bergen 2015», «Rapport fra områdesatsingen i Bergen 2016» og «Områdesatsing Bergen kommune. Rapport med anbefalinger for videre innsats» er også brukt som kilder til dokumentasjon av prosjektet og oppfølging av ulike tiltak.

Gjennomføring av tiltak og vurderinger av måloppnåelse er nærmere beskrevet i kapittel 6.

Medvirkning – ansvar - demokrati

Intensjonen under dette temaområdet er at lokal medvirkning skal utløse ressurser og eierskap til tiltak og skal gjennomsyre arbeidet i hele området. Tiltakene som er satt opp skal sikre kontakten med aktører og brukere i området.

Under dette punktet er det satt opp 8 kommunalt initierte tiltak og ett privat. Som innspill til strakstiltak i 2007 og økonomiplan for 2008-2011 ble det vurdert at tiltakene her ga et behov for finansiering på 230.000 (hvorav 100.000 er til prosjektmedarbeider) i 2007 og 180.000 for resten av perioden. Det er ikke i samsvar med den tekstlige delen og kostnadsoverslaget. Under følger en forenklet tabell som viser hva som er gjennomført, delvis gjennomført og ikke gjennomført i tråd med handlingsprogrammet.

Tabell 4.1 Tiltak. BA er byantikvaren, PL står for prosjektledelsen

Tiltak	Ansvar
Idédugnad om næringsutvikling.	BOB
Årlige markeringer mot bydelen i september.	PL
Halvårlige arbeidsseminarer med medvirkende aktører.	PL
Etablere samarbeidsforum og dialog med samfunnet	
«Vindu mot områdene mot Damsgårdssundet». Utstilling med mer.	
Ungdom, registrering og kommunikasjon. Videoproduksjon.	Miljøkoord
Utvidelse av pilotprosjektet om energi og miljø på Laksevåg. Og Avfallshåndtering.	Oppvekst
Utvidet kulturminnegrunnlag. Bakgrunn for opprustning og nybygg	BA
Utvikle tilpassete informasjonsstrategier	Prosjekt

Tiltaksgjennomgangen viser at tiltakene innenfor dette området er delvis gjennomført.

For å informere om prosjektet er det gjennomført årlige markeringer av prosjektet de siste årene. Det er også flere tiltak som går på informasjon til lokalsamfunnet, men som er plassert under nærings- og kulturutvikling. Det gjelder for eksempel kulturkafé, julekafé og Løvsstakdagene, blant annet med fremvisning av årsrapportfilmer produsert av Pandora Film AS.

Det har vært gjennomført flere møter med lokale aktører fra 2007 og frem til i dag. I 2012 ble det blant annet gjennomført en medvirkningsprosess i forbindelse med forberedelse til innflytting i nye Ny-Krohnborg oppvekst- kultur- og idrettssenter der lag og organisasjoner i området har vært representert.

Tiltak som idédugnad om næringsutvikling og samarbeidsforum og dialog med lokalsamfunnet er ikke fulgt opp.

Målet om halvårlige arbeidsseminarer med medvirkende aktører er kun gjennomført i 2011. Det er imidlertid opprettet månedlige møter med aktører i nærområdet, som alternativ til halvårlige arbeidsseminarer.

Infrastruktur. Kvalitet, miljø, energi og universell utforming

Intensjonen er å skape vakre, trygge og velstelte omgivelser som skal gi befolkningen stolthet over eget bosted, bidra til ny verdighet for vanskeligstilte, og økt attraktivitet som bosted og område for næringsutvikling.

Det er under temaet infrastruktur de største finansieringsbehovene ligger. Det er satt opp totalt 25 tiltak i handlingsprogrammet. De fleste er fysiske tiltak, mens noen er utredninger (som kan føre til fysiske tiltak). De fleste av tiltakene er byutvikling ansvarlig for å gjennomføre. Det er skissert et behov for strakstiltak i 2007 på 6,1 mill. kr. og nær 173 mill. kr. for resten av økonomiplanperioden 2008-2011.

Tabell 4.2: Tiltak. HIT står for Høyteknologisenteret, BIR for Bergen Interkommunale renovasjonsselskap og BOB for Bergen og Omegn boligbyggelag

Tiltak	Ansvar
Strandpromenade- del av helhetlig gang- og sykkelveinett	BOB
Midlertidig strandpromenade for passering	HTS
Gang- og sykkelbro	Kommune,
Markusplassen	Kommunen
Løvstien	Kommunen
Eksisterende gangforbindelser mellom fjord og fjell skal opprustes.	Kommunen
Utrede to tverrforbindelser utredes som pilotprosjekter for ny overvannshåndtering	Kommunen
Ruste opp og lyssette eksisterende ballbane	Kommunen,
Natursti og leirplass for barnehagene	Kommunen
Historisk hageanlegg knyttet Urdi	Kommunen
Oppgradering av Nygårdsparken- åpne porter mot HT	Kommunen
Opparbeide to gatetun i 4-årsperioden	Kommunen
Innføring av boligsoneparkering	
Avklare grunnforhold krysset Lotheveien/MCgt. Sikre fremdrift	
Bossug i ny bebyggelse langs sundet	BOB/BIR
To nye returpunkter med attraktiv møteplass i tilknytning til grønnstruktur	BIR
Bossbil drevet på biogass	BIR
Legge frem fjernvarme til ny utbygging på begge sider av sundet	
BOB barnehage	BOB /privat
Regulering av barnehagetomt opp mot naturområdene.	
«Barnetråkkregistreringer» skal gi grunnlag for nyanlegg og opprustning	Kommunen
Lokalisering av mulige badeplasser utredes	Kommunen
Trafikksaneringsplan for området.	
Det utredes om Parkeringsbussen kan få en ny sløyfe om Møhlenpris	
Utrede lokalisering av to boligsoneanlegg og sette av midler til minst ett	

Ansvar for de ulike tiltakene er fordelt på både offentlige og private aktører, BOB, Høyteknologisenteret, Bergen kommune (Byutvikling, Grønn etat) og BIR. De mest kostnadskrevenne tiltakene er ny gang- og sykkelbro og Markusplassen (hvor man søker å inngå offentlig-privat samarbeid om finansieringen). I tillegg er det i innspill til økonomiplanperioden lagt inn lokalisering av to parkeringsanlegg, som har en estimert

kostnad tilsvarende Markusplassen. Gang- og sykkelbroen Småpudden ble åpnet i 2016, Markusplassen er under bygging, mens de to parkeringsanleggene ikke er bygget.

Andre sentrale fysiske tiltak som er bygget er to av tre etapper av Løvtien, utbedring av Skillingsbollen og gatetun i Møregaten og Rogagaten. Noen fysiske tiltak er nå under arbeid, blant annet BOB-barnehagen og oppgradering av Nygårdsparken.

Blant ikke-fysiske tiltak i handlingsprogrammet ligger flere utredninger og regulering av barnehage. Dette er i stor grad gjennomført, selv om det ikke nødvendigvis er gjennomført innenfor de tidsfrister som er satt.

Gjennom barnetråkkregistreringer ved Ny-Krohnborg skole (6. og 9. klasse) i 2008 har barn og unge gitt sin oppfatning av nærmiljøet og dette er benyttet i det videre arbeidet med å utvikle området.

Universell utforming har vært et viktig prinsipp i Nye energi. Det ble utarbeidet retningslinjer for universell utforming rundt Damsgårdssundet med støtte fra Husbanken. Gang- og sykkelbroen blir sett på som et viktig symbol i Ny energi. Den kom først inn i kommunedelplanen som et merknad fra en av velforeningen på Løvtakksiden. I Ny energi fikk Husbanken et særlig ansvar for gjennomføring av broen. Dette ansvaret er forankret i en avtale «Samarbeidsavtale om utvikling av visjon «Damsgårdsbroen». De engasjerte og dekket alle honorarer relatert til fagsekretær, honorar og premiering i tilknytning til arkitektkonkurransen (1,4 mill.) Utviklingsprosjektet er underskrevet på ledernivå av Bergen kommune (Byråd for Byutvikling), BOB, Husbanken Rk Bergen, høyteknologisenteret og Statens vegvesen.

Broen ble senere regulert inn i reguleringsplaner og var omfattet av rekkefølgekrav i kommunedelplanen. Fremdriften ble vesentlig forsinket ettersom kommunen måtte gå rettens vei for å ekspropriere grunn til brofeste og tilhørende offentlig plass. Broen åpnet i 2016. Gang- og sykkelbroen «Småpudden» fikk Tilgjengelighetsprisen i 2016, en pris utdelt av Kommunalt råd for funksjonshemmede.

Boligprogram, bolig- og områdeforvaltning

Dette handlingsområdet forutsetter at det skal bygges ut et nytt byområde som vil inneholde ca. 1500 nye boliger med tilhørende kultur- og servicetilbud. Utbyggingen bør gjenspeile et livsløpsperspektiv og tilrettelegge for trivsel og daglige behov for alle befolkningsgrupper, med ulik funksjonalitet og familiestrukturer. Den nye utbyggingen skal bidra til et omfattende levekårsloft for områdene opp mot Løvtakksiden

Tabell 4.3 Tiltak. PL står for prosjektledelse og BOB for Bergen og Omegn boligbyggelag

Tiltak	Ansvar
Ca. 1500 nye boliger for alle brukergrupper, spesielt barnefamilier	BOB
Ombygging av utleiebolig til to bofelleskap for utviklingshemmete (07/08)	Kommune
Etterisolere 85 boliger langs Løvtakkveien og Lotheveien. Oppgradere fellesareal	Kommune
Områdeforvaltning.	PL
Videreføring av arbeid med integrering i kommunale utleieboliger	Kommune

Kapitlet om boligprogram, bolig- og områdeforvaltning i handlingsprogrammet har en annen oppbygging enn de øvrige temakapitlene. Det er ikke punktvis tiltak, men inneholder snarere en skildring av området og hva som eventuelt kan gjøres for å bedre levekår. Det skildres en alternativ strategi for kommunens boligmasse og det redegjøres for planene BBB (nå EBF) har i prosjektperioden. Disse tiltakene synes å bære preg av kommunens vanlige drift, og det er heller ikke gitt innspill til budsjett eller økonomiplan for dette temaet.

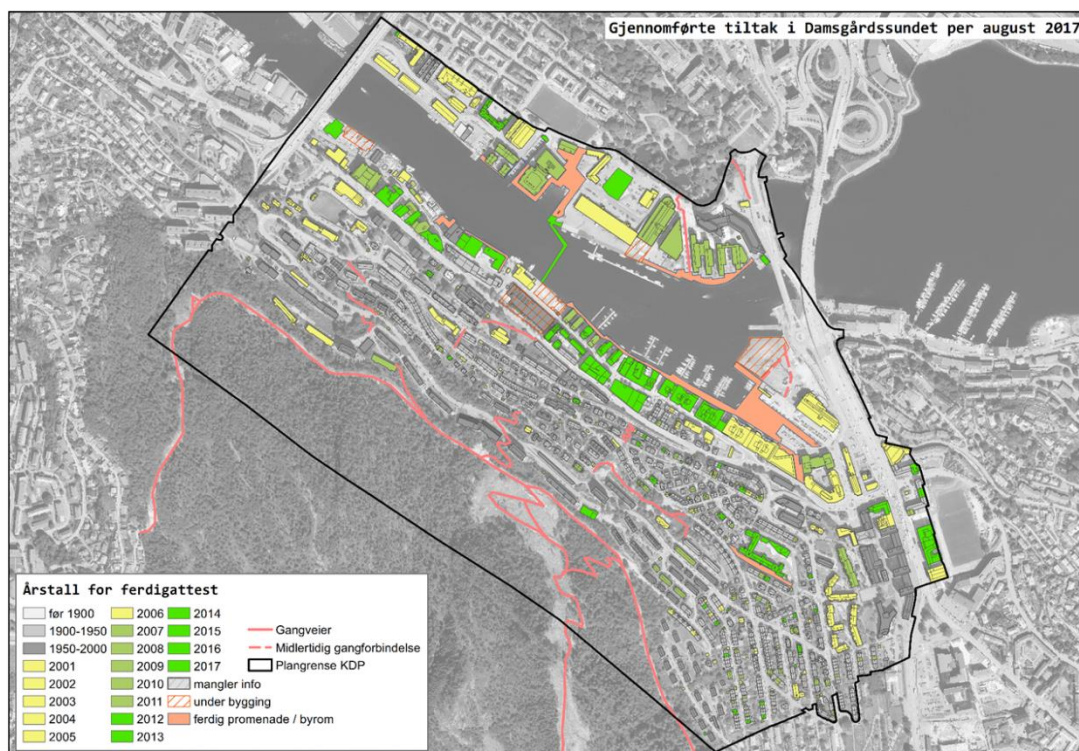
Her har BOB vært en sentral aktør, og har stått for bygging av nye boliger i området. I tillegg har kommunen gjennomført noe arbeid i tilknytning til kommunale boliger. I handlingsprogrammet var det lagt opp til at det skulle etableres en områdeforvaltning. Dette er vurdert, men ble besluttet utsatt til området var utbygd.

Gjennomførte tiltak som ikke opprinnelig var en del av handlingsprogrammet er blant annet oppgradering av sambrukshus. I 2015 ble det etablert fasiliteter på land for å legge til rette for husbåter. Det er også gjennomført oppgradering av uteareal og lekeplasser i området.

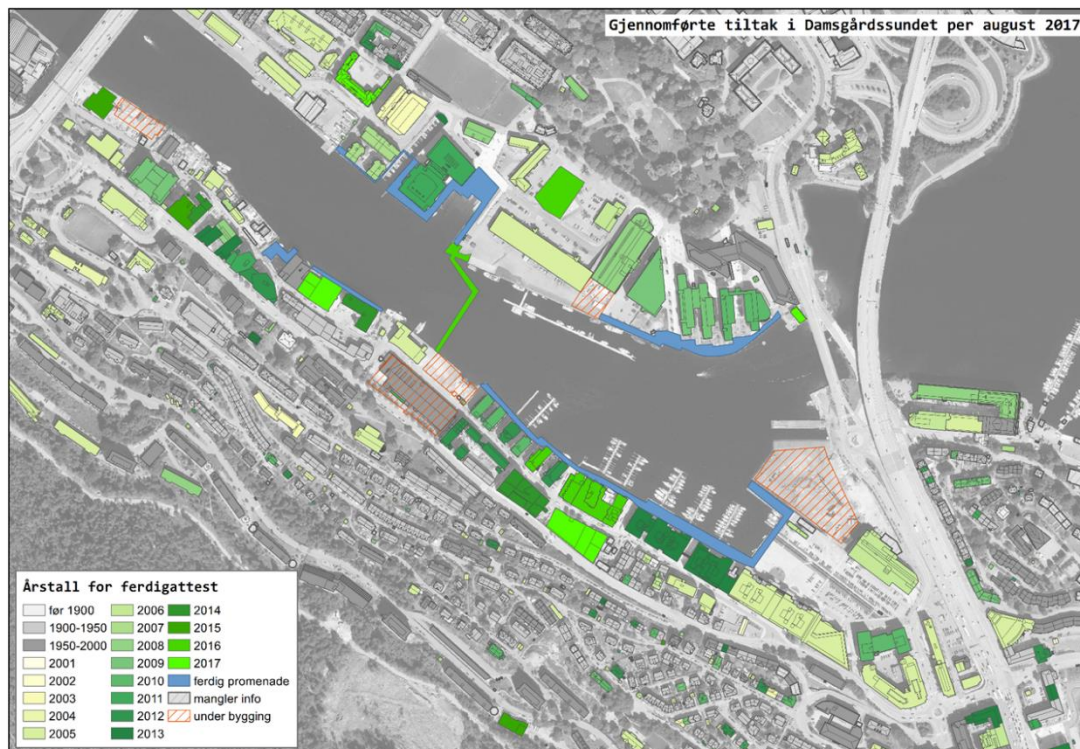
BOB har vært ansvarlig for utbyggingen av boliger langs Damsgårdssundet.

Det var et mål om at boligene skulle tilrettelegges spesielt for barnefamilier med fokus på arealeffektive familieboliger og trygge utearealer. I tillegg var det en intensjon at utbyggingen også skulle bidra til et levekårsløft for områdene opp mot Løvstakksiden.

Det er i perioden fra vedtatt handlingsprogram til i dag gjennomført en betydelig boligutbygging i området, men det har foreløpig ikke gitt vesentlig utslag i andelen barn bosatt i området.



Figur 4.1 Oversikt gjennomførte fysiske tiltak, nye bygg, rehabilitering mv. Kart: Asplan Viak



Figur 4.2 Årstall for ferdigattest. Kart: Asplan Viak

Skole- kulturanlegget som bankende hjerte i lokalsamfunnet

Intensjonen med dette handlingsområdet var å ruste opp og videreutvikle skolen til å bli et nytt lokalt sentrum med et skoletilbud som følger opp krav i «Kunnskapsløftet». Vise Ny-Krohnborg som et prestisjeprosjekt innenfor nordiske skole- og kulturanlegg med gode kvaliteter når det gjelder funksjonskrav og energiløsninger.

Ny skole med kultursenter var en del av skolebruksplanen for Bergen kommune på tidspunktet da handlingsprogrammet ble vedtatt, og finansieringen av skole-, kultur- og idrettsanlegget var avklart i gjeldende budsjett og økonomiplan. I handlingsprogrammet er det fokusert på bruken av anlegget og løsninger innenfor energi og miljø.

Tabell 4.4 Tiltak.

Tiltak	Hvem
Møregaten – skolegård og park	Byutvikling
Utrede opplegg for elevansvar innen energi kan videreutvikles	
Miljøkoordinator.	
Opprette en stilling som «Sveiper»	Skolen
Utarbeide en plan for hvordan skolen skal implementere «Kunnskapsløftet» Frist: 01.08.07	Skolen.
Spesielle tiltak knyttet til skolen som pilotprosjekt for miljø og energi.	

Det er vedtatt både fysiske og sosiale tiltak i tilknytning til den nye skolen med kultur- og idrettsanlegg. Blant gjennomførte tiltak er skolegård i Møregaten opprustet og stilling som miljøkoordinator er opprettet. Andre tiltak er ikke gjennomført, som opparbeidelse av park i tilknytning til skolen, særlig fokus på energi og miljø i opplæring, og opprettelse av stilling som «Sveiper» (ansatt som arbeider med vanskeligstilte elever).

Ny- Krohnborg som det bankende hjerte i lokalsamfunnet er et av de syv temaene i handlingsprogrammet. Dette tiltaket rommer så vel en fysisk opprustning, men også en hel rekke sosiale og kulturelle tiltak. I byrådsak 157/17 kan vi lese at «Kultur og idrettsenteret er vel brukt, og gjennom midler fra områdesatsingen og en svært aktiv innsats fra Bergenhus/Årstad kulturkontorer, er det etablert et mangfoldig og rikt kulturliv som er basert på brukernes ønsker og interesser. Besøkstallene ved senteret er de siste årene over 100 000 utenom skoletiden pr. år.» Ny- Krohnborg skole åpnet i 2012 etter en omfattende rehabilitering og ombygging. I tillegg til skole hadde man fått en etterlengtet idrettshall og kultursenter med kultursal, dansesal, nærbibliotek og lokaler til møtevirksomhet og aktiviteter. I tillegg er det barnehage i bygget. Driften er et samarbeid mellom ulike avdelinger i kommunen og har et klart mandat i å fylle huset med liv og aktiviteter som kommer nærmiljøet til gode både i og utenfor skoletiden.

Arbeidet med å gjøre skole- og kulturanlegget til «et bankende hjerte» i lokalsamfunnet er i liten grad rapportert i statusrapporter etter åpning.

Før handlingsprogrammet ble vedtatt ble det opprettet stilling som miljøkoordinator ved Ny- Krohnborg skole, nå kalt senterkoordinator (tiltak plassert under Skole-kulturanlegget). Denne stillingen har, ifølge statusrapportene, vært sentral for å få gjennomført en rekke andre tiltak/tilbud for barn og unge i området.

En stor del av aktivitetene som er gjennomført er initiert eller gjennomført av miljøkoordinator/ senterkoordinator, og følger dermed av opprettelsen av denne stillingen. Dette kan sies å være et sentralt tiltak for mye av aktiviteten knyttet til skolen, og en del av tiltakene og aktivitetene som er sortert under temaene «demokrati – medvirkning – ansvar», og «oppgaveløsning innenfor helse- og velferdsområdet».

Nærings- og kulturutvikling. Etablering av arbeidsplasser

Intensjonen er at området skal være et kraftsentrum for nyetableringer i Bergen. Innovasjon og etableringer skal bygge oppunder området som pilotprosjekt for energi, miljø, universell utforming og kulturelt mangfold. Riktig plassering av bedrifter skal bidra til å bedre sammenhengen mellom transformasjonsområdet og boligområdet opp mot Løvstakken.

Under nærings- og kulturutvikling er det hovedsakelig fysiske tiltak som de private utbyggerne står for. I tillegg er det fire tiltak kommunen skal initiere, og disse er tilbud om arbeidsplasser, samarbeid mellom skole og næringsliv og samarbeid om en felles områdeforvaltning. Det er også formulert tanker om hvordan næringsutviklingen i Damsgårdssundet kan tenkes å utvikles, men med unntak av en idédugnad i regi av BOB innebærer dette ikke konkrete tiltak.

Tabell 4.5 Tiltak. PL står for prosjektledelsen, PG for Prosjektgruppe

Tiltak	Ansvar
Ny midlertidig messehall på 4000 m2 I	GcRieber
Ny permanent og større messehall	Gc Rieber
Beddingen, kontorbygg på 8000 m2	Gc Rieber
Etablering av bossug	
Midlertidig promenade foran utrustningbygget	GcRieber
Tomten til nye Arenum skal klargjøres	GcRieber
VilVite	GcRieber
Miljøbygg med barnehage, sykkelparkering, garderober og bilparkering.	GcRieber
4 kontor og laboratoriebygg i Thormøhlensgate 53	GcRieber
Bygging av 2-3 bygg i Thormøhlensgate 45 hvor det i dag er en skipsbyggerhall	
Opprydding, riving av eldre bygg, rehab av bygg og prosjektering av nybygg.	
Utforme bygningsmasse til fleksibel bruk.	BOB
Utredning om videreutvikling av nye arbeidsplasser knyttet til gjenbruk og gjenvinning	PG
Utvikle tilbud om arbeidsplasser til ungdom som alternative opplæringstilbud.	PL, m.fl
«Som ringer i vannet»Frikjøpe en lærer ved Ny-Krohnborg skole (50 % stilling)	skolen

Under temaet nærings- og kulturutvikling er det de fysiske tiltakene i Handlingsprogrammet som ser ut til å være prioritert i perioden 2007 til 2016. Næringsbygg som har vært planlagt, for eksempel kontorbygg i Thormøhlensgate, VilVite-senteret og Beddingen, er bygget og tatt i bruk. I tillegg til nytt skolebygg er det også åpnet ny barnehage i området. Handelshøyskolen BI åpnet i 2012 og Corneteateret i 2014. Ny permanent messehall er imidlertid ikke bygget.

Til sammenligning er tiltak som å opprette arbeidsplasser knyttet til gjenbruk og gjenvinning i samarbeid med Fretex, utvikle tilbud om arbeidsplasser til ungdom som alternativt opplæringstilbud (5 nye arbeidsplasser hvert år), og frikjøp av lærer til samarbeidsprosjekt mellom skole og næringsliv, ikke gjennomført.

Ser vi på andre sosiale tiltak som er kommet til gjennom prosjektet, er det flere tiltak som er gjennomført som bidrag til kulturutvikling men lite knyttet til næringsutvikling. Det er blant annet opprettet kulturkafé for eldre og julekafé er arrangert flere år. Løvestakkdagene er en festival arrangert av et samarbeid mellom flere organisasjoner. Det har vært et årlig arrangement i over 20 år, og er ikke startet opp som følge av handlingsprogrammet. Prosjektledelsen har likevel deltatt i programarbeid og sammen med Kulturkontoret har prosjektet bidratt økonomisk til Løvestakkdagene over flere år. Tilrettelegging og finansiering av aktiviteter for barn og unge i oppvekst- kultur- og idrettssenteret på Ny-Krohnborg skole har også vært sentralt.

Filmsamarbeidet med Pandora Film har også vært viktige bidrag til formidling av hva som skjer rundt Damsgårdssundet til lokalbefolkningen.

Ny permanent messehall har vært et sentralt tiltak under nærings- og kulturutvikling. Dette er også ett av de betydelige fysiske tiltakene som ikke er gjennomført. Ifølge informanter skyldes det at man ikke har funnet en løsning som er bedriftsøkonomisk lønnsom og at man trolig ikke har en stor nok tomt.

Oppgaveløsning innenfor helse og velferd

Innenfor dette handlingsområdet har det vært et mål å opprettholde og styrke det gode arbeidet og de gode samarbeidsrelasjonene i området. Viktige arbeidsprinsipper er at kommunen må samarbeide med frivillige og private på mange områder og våge å være utprøvende med tanke på å skape nye goder for befolkningen. Det er viktig at tiltakene får et varig preg. Virkemidlene blir finansiert gjennom det ordinære budsjettet i kommunen og eventuelle midler søkt fra staten og andre.

Tiltakene blir omtalt i 27 punkt som retter seg mot barn og unge i form av kultur og fritid, støttetiltak i opplæringen og helse/velferd/samfunn. I tillegg er det 3 tiltak rettet mot eldre. De fleste er forutsatt finansiert over ordinært budsjett, mens syv av tiltakene er spilt inn til økonomiplanperioden med ytterligere behov for finansiering. Samlet utgjorde de et behov utover gjeldende økonomiplan på 9 320 000 for perioden 2008-2011 og 250 000 kr i 2007.

Tabell 4.6 Tiltak.

Tiltak	Ansvar
Kultur og fritid: ProVox, søke storbymidler	Kk m.fl
Samarbeid med Røde Kors med tanke på å forsterke tiltak for barn og unge	
Starte teatergruppevirksomhet for psykisk syke barn og unge.	Kk
Gjennomføre årlige samlinger for ledere i frivillig sektor	PL og Kulturkontoret
Utrede alternativt sjøsportsenter som gir rom for kanopadling og lignende.	PL
Utrede muligheten for å etablere skolehage i området.	PL
«Sommer på Løvstakken» et to ukers åpent ferie tilbud	MK m.fl
Gi ungdom arbeidstilbud i sommerferie i et tilpasset omfang	MK
Gi leksehjelp til elever som har behov for slik hjelp.	Skolen m.fl
Kostnader knyttet til et gratis måltid på skolen utredes	PL
Gi «ikke»-stigmatiserende ferietilbud til utvalgte elever	Skole m.fl
Frikjøpe en hel stilling innenfor sosialtjenesten for å arbeide med arbeidstilbud	Sosialtjenesten
Frikjøpe en hel stilling fra barnevernet for forebyggende tiltak for barn	
Tiltak rettet mot det flerkulturelle miljøet	
Styrke tjenestene for barn og unge innenfor psykisk helsevern.	PPT
Etablere et forsøk med fritidskontakter	Sosial m.fl
Etablere en lokal SLT gruppe..	BOPP
Invitere Røde Kors til å samarbeide om bl. a	PI
Kartlegge hjemmeboende eldre sine behov for sosial kontakt	PL m.fl
Styrke oppfølgingen av elever som går i videregående skolen. Tiltak utredes.	PL m.fl.
Fritids- og aktivitetstilbud for barn og unge som er berørt av fattigdom	Idrettslag m.fl
Prøve ut ulike tiltak for å styrke den rusforebyggende innsatsen ved skolen.	Skole.m.fl
Styrke oppfølgingen av barn som «fases ut av barnevernet»	Barnevern og sosial.
Samarbeide med Høgskolen om brukertilpassede tilbud til eldre i området.	Helsetjenesten
Styrke foreldre og foresattes muligheter til å bli gode veiledere for sine barn	Prosjektledelsen
Styrke det pedagogiske arbeidet for ungdomstrinnet for bedre skolemestring.	PPT/skole
Opprette skjermede arbeidsplasser.	sosialkontor
Gjennomføre kompetansehevende tiltak for å lede samtalegrupper	PPT/Psykiatrikoord
Informasjonsarbeid om lov og rett.	Nærpolitiet/skole

Innenfor dette temaet er det i handlingsprogrammet lagt opp til svært mange tiltak. Av temaene er det her det er flest tiltak, men samtidig det temaet som ser ut til å ha fått minst fokus i oppfølging av tiltakene når man ser på statusrapportene, men det må også fremheves at de er formulert som forslag.

En rekke tiltak er ikke gjennomført, blant annet har man ikke lyktes med å etablere samarbeid med Røde Kors, og leksehjelp for ungdomstrinnet foruten det som er påbudt på barnetrinnet. Tiltak rettet mot arbeidstrening er ikke gjennomført. Samtidig har man lyktes i å opprette et ferietilbud, både Sommer på Løvsbakken i regi av Ny-Krohnborg Idrettslag og sommerskole i regi av Ny-Krohnborg skole.

Flere andre tiltak har også kommet til underveis i prosjektet. Blant annet er DUE (Der ungdom er) etablert. Det er organisert kontakt mellom oppfølgingstjenesten, barnevern, sosialtjenesten og videregående skole med formål å forebygge frafall i videregående opplæring. I dag er DUE driftet av Utekontakten i Bergen.

Det var i handlingsprogrammet satt mål om frikjøp av to stillinger som ikke er gjennomført.

Dette gjelder tiltak om frikjøp av stilling fra barnevernet som skulle jobbe med forebyggende tiltak og frikjøp av stilling innenfor sosialtjenesten som skulle arbeide for å etablere arbeidsplasser og eventuelt utvikle tilbud om «Aktiv dagtid» for personer en ikke lyktes med å gi ordinært tilbud gjennom NAV.

Dette ble gitt som innspill til økonomiplanen, men er ikke gitt finansiering i kommunens budsjett

Kompetanseutvikling

Under kompetanseutvikling er det opparbeidelse av erfaring og kompetanse innenfor bærekraftig byutvikling som er sentralt. Her ligger også mål om erfaringsutveksling og kompetanseoverføring.

Tabell 4.7 Tiltak

Tiltak	Ansvar
Fokus på å evaluere erfaringer og ny kompetanse utvikles på halvårige samlinger	
Utvikle et felles program for miljøkvaliteter for privat og offentlig utbygging.	
Bidra til å gi innhold til kompetanseprogram om fattigdomsproblematikk	Prosjektledelsen
markedsføre kompetanse på arbeid med minoritetsbakgrunn	PL mfl.

Under temaet kompetanseutvikling er det totalt fire tiltak satt opp i handlingsprogrammet. Hovedfokuset ser ut til å ha vært på erfaringsoverføring gjennom prosjektet og evalueringer for å lære av erfaringer. Dette har bare delvis blitt fulgt opp gjennom prosjektet. Samtidig er flere av tiltakene formulert på en måte som gjør at det er vanskelig å vurdere grad av måloppnåelse.

Det er kommunen og prosjektledelsen som har ansvar for gjennomføring av samtlige, men med involvering av andre parter.

I tillegg til tiltakene vedtatt i handlingsprogrammet har det gjennom arbeidet blitt tatt inn flere planer for gjennomføring innenfor temaet i de årlige statusrapportene. Det er blant annet opprettet et samarbeid med Høgskolen i Bergen (nå Høgskulen på Vestlandet). Dette samarbeidet har blant annet bestått i bidrag til forelesninger og veiledning fra prosjektet, prosjektet er brukt som eksempel på offentlig-privat samarbeid og studenter i samfunnsarbeid har hatt praksis i prosjektet og skrevet oppgaver om området og arbeidet som er gjort rundt Damsgårdssundet.

Det ble også i 2015/2016 gitt tilskudd til arbeid med en fagartikkel om områdesatsing.

5 VURDERING AV VIRKEMIDDELBRUK

I dette kapitlet er det gitt en gjennomgang og vurdering av de viktigste virkemidlene som har vært knyttet til gjennomføringen av Ny energi. I tråd med bestillingen til evalueringen er virkemiddelgjennomgangen fordelt på organisatoriske, juridiske og økonomiske virkemidler.

5.1 Organisatoriske virkemidler

De organisatoriske virkemidlene som ble tatt i bruk i Ny energi er direkte knyttet til de utfordringene et samarbeid som Ny energi reiser og den valgte organiseringen av samarbeidet. I denne evalueringen er det identifisert følgende utfordringer som organiseringen av Ny energi skulle møte:

- Kommunens interne samordning
- Samarbeid med eksterne aktører
- Mobilisering av nærmiljøet

5.1.1 Kommunens interne samordning

I innledningen til handlingsprogrammet står det at det er en hovedutfordring for Bergen kommune å samordne de ulike etaters innsats til et nødvendig og helhetlig løft i området. I dette ligger det en erkjennelse av man trenger å tenke på tvers av sektorer for å kunne løse utfordringene i området. Erfaringene var at kommunen jobbet i samme området på mange ulike felt, men at man ikke visste om hverandre. Det var en opplevelse av at man visste at man lenge hadde forsømt området på Løvsstakksiden. Blant annet hadde skolen lenge stått på den prioriterte listen til kommunen av nødvendige tiltak, men hadde ikke kommet i gang. Man hadde også forsøkt seg på et helhetlig løft på 1990 tallet, som innebar en stor opprustning av de kommunale boligene. For å få til bedre samordning i forhold til innsatsen som skulle gjøres i Ny energi ble det gjort flere organisatoriske grep, blant annet:

- Miljøkoordinator og koordineringsgrupper (omtalt under mobilisering)
- Prosjektgrupper (tverretatlige)
- Styringsgruppe

Det ble oppnevnt en intern styringsgruppe bestående av kommunaldirektørene for byutvikling, oppvekst, Helse og omsorg og Finans, kultur og næring (som var byrådsavdelingene i 2007). Dette var nytt i Bergen kommune. En av informantene sier:

«Ny energi var et stort innslag i kommunen. Det nye var at det var forankret hos de ulike kommunaldirektørene og at de satt seg sammen og fikk satt av midler.»

Å holde prosjektet varmt i forhold til fokus og i forhold til å sikre finansiering synes som klare effekter ut av denne organiseringen. Økonomi var en særlig utfordring for kommunen i starten av perioden og informanter sier at det var en gjensidig forståelse i gruppen av at man skulle prioritere å ikke foreslå kutt i området Damsgårdssundet når det gjaldt arbeidet med budsjetter og økonomiplan. Man har også i noen tilfeller evnet å tenke økonomi på tvers av sektorene. Et eksempel på dette er at byrådsavdeling for byutvikling ventet med å finansiere

parkanlegg for å sikre midler til utbyggingen av skolen fordi det var viktig å holde fremdriften på den.

Samordning på tvers av sektorer skjedde på flere nivå i organiseringen, og de hadde tidvis hyppige møter. En av informantene beskriver at de i perioder satte seg ned fra forskjellige sektorer en gang i uken rundt samme bord. Dette ga en helt spesiell nærhet til prosjektet. På møtene deltok folk med ansvar innenfor oppvekst, boligsosial, infrastruktur og miljøkoordinator som hadde sitt arbeidsted i nærområdet.

Politisk var Ny energi kun forankret i Byrådet og ble vurdert, ifølge informanter, å ligge innenfor det mandatet Byrådet hadde fått. Ved opprettelse av ny byrådsavdeling i 2011, så man imidlertid behov for å formalisere organiseringskartet til områdesatsingen tydeligere, ved å fremme saken for Bystyret.

Informantene i denne evalueringen ser gode effekter av å samarbeide på tvers av sektorene gjennom organiseringen i Ny energi, og mener det har gitt verdifull kunnskap både om stedet og hverandre.

En organisering på tvers av sektorene og med tydelig forankring hos kommunaldirektørene har vært et viktig grep for å sikre gjennomføring av tiltakene i Ny energi og for å kunne se de ulike tiltakene i sammenheng.

5.1.2 Samarbeid med eksterne aktører

I tillegg til den interne styringsgruppen, hadde prosjektet Ny energi en utvidet styringsgruppe som består av eksterne samarbeidspartnere. Styringsgruppen var allerede oppnevnt i tiden da det ble søkt om EU-midler. I denne gruppen deltok Byråd for byutvikling (frem til 2011), prosjektleder, representanter fra ledelsen i GC Rieber, Husbanken og Bergen og omegn boligbyggelag. Gruppen ble styrt fra Byrådsavdeling for byutvikling fra 2007 og fra 2011 byrådsavdeling for sosial, bolig og områdesatsing.

Med styringsgruppen gikk aktørene inn i et forpliktende samarbeid som var forankret i handlingsprogrammet. I møtene ble det rapportert om fremdrift.

Informantene er enige om at det er et godt grep å innlede et samarbeid mellom private og offentlige aktører i form av en styringsgruppe, men erfaringene med dette samarbeidet og hva en fikk ut av det er delte.

Det blir fremhevet at en viktig suksessfaktor med denne gruppen, var at den bestod av toppledelsen. Dette ga samarbeidet en solid forankring og opplevdes som en effektiv måte å organisere samarbeidet på, ettersom det var kort vei til beslutningsprosesser og at man kunne være trygg på det som ble sagt i møtet ville bli fulgt opp. Det var ikke behov for deltakerne å måtte sjekke med egen organisasjon. Enkelte av informantene mener at til tross for at dette grepet er godt, ble det ikke gjennomført slik fordi det ikke alltid ble prioritert av lederne, og de sendte da andre som stedfortredere for seg. Dette gjorde at de ikke alltid selv prioriterte det heller. Denne evalueringen har kun hatt tilgang til noen av referatene fra prosjektets senere år. På disse møtene har ledelsen vært til stede, så denne erfaringen er trolig fra de tidligere årene.

Fra kommunen sin side stilte både politisk og administrativ ledelse fra den respektive byrådsavdeling som har hatt ansvaret. Andre deltok kun i form av å informere om status. Informanter fra både de eksterne samarbeidspartnerne og innad i kommunen mente at det kunne vært hensiktsmessig med en bredere deltakelse fra kommunen og at dette kunne gitt flere synergier.

I møtene ble det orientert om hverandres prosjekter og informasjonsflyten var god. Man hadde ulike ansvarsområder og interesser inn i prosjektet. Informantene sier at det var god stemning i gruppen og de opplevde å få energi av å høre om helheten i området. Saker ble drøftet i møtet, men forhandlingene foregikk et annet sted.

Noen av deltakerne mener at man potensielt burde fått mye mer ut av gruppen.

«Styremøtene var informasjon og koordinering, men jeg savnet at gruppen kunne være mer offensiv og operativ»

De eksterne aktørene ser det som et riktig og viktig grep at kommunen tar en aktiv rolle i store byutviklingsprosjekt og ønsker å samle ulike aktører for å se på helheten. Det gir også en trygghet og en forpliktelse til å delta på møter når kommunen engasjerer seg. Det er likevel en opplevelse av at potensialet i denne gruppen ikke ble tatt ut. Flere av de eksterne aktørene er usikre på hva de har fått ut av samarbeidet foruten at de var godt orienterte om helheten i prosjektet. På spørsmål om de vil delta i en slikt samarbeid en annen gang, sier en av de:

«Vi er nok med i et slikt samarbeid en annen gang også, men da vil jeg være tydeligere på å stille spørsmål om hva vi vil oppnå. Har vi det samme målet?»

Noe av utfordringen med dette samarbeidet synes nødvendigvis ikke å være at man ikke har hatt det samme målet, men at man har hatt ulike forventninger til hva styringsgruppen skulle kunne håndtere. Enkelte av aktørene uttrykker skuffelse fordi de mener de ikke fikk nok igjen av dette samarbeidet. Som det går frem i vurderinger om arealplanleggingen i kapittel 6.4, så har det vært misnøye med hvordan kommunens administrasjon har håndtert private planer og byggesaker. Man hadde gjennom samarbeidet Ny energi sett for seg at man også kunne fått en raskere fremdrift i den ordinære saksbehandlingen. Dette er imidlertid en forventning som ikke kan eller skal relatere til den eksterne styringsgruppen og Nye energi. Saksbehandlingen må følge de lovregler og den praksis kommunen til enhver tid har. Forventningen her gjelder derfor kommunens generelle behandling av private planer og byggesaker. Et moment, som også er pekt på av informanter, er at Ny energi medførte høye kvalitetsambisjoner for de fysiske løsningene og at dette om mulig gjorde plan- og byggesaksbehandlingen mer komplisert enn de ordinære planprosesser og at det således ble en ulempe for disse områdene med tanke på saksbehandlingen.

Det er behov for å problematisere begrepet styringsgruppe. En styringsgruppe forutsetter et klart mandat og er en gruppe som tar beslutninger. Gruppen som i organiseringen av Ny energi har blitt kalt ekstern styringsgruppe har snarere fungert som et samarbeidsforum. Det er videre et spørsmål om denne gruppen kunne reelt fungert som en styringsgruppe. Blant annet med tanke på:

- At det foreligger andre beslutningsarenaer som den eksterne styringsgruppen må forholde seg til.

- Det ville krevd et mandat denne eksterne styringsgruppen ikke kunne ha fått.

5.1.3 Mobilisering av nærmiljøet

Kommunens innsats har fra starten av hatt et fokus på levekår og mobilisering av nærmiljøet har vært viktig. En sentral intensjon med handlingsprogrammet var å bidra til økt fokus på medvirkning og tilrettelegging for lokal og bærekraftig forankring i arbeidet i området.²³ I handlingsprogrammet er demokrati, medvirkning og ansvar det første av de syv handlingspunktene. Dette var, ifølge informanter, ikke tilfeldig plassert.

«Det var bevisst at det første punktet var demokrati. Det var viktig å involvere. For eksempel hadde vi satt av 1 millioner til grønt, det kunne lokalbefolkningen bestemme over, handlingsprogrammet hadde et fleksibelt design»

Sentrale begrep som er brukt om denne tilnærmingen er «Bottom up» og «governance». Daværende byråd fremhever blant annet i flere av filmene at bottom- up perspektivet har vært det viktige i dette prosjektet. I motsetning til en top-down tilnærming der problem og løsninger identifiseres og settes i gang av kommunen, vil et bottom-up perspektiv ta utgangspunkt i folks ønsker og behov og at man sammen kan finne løsninger for dette. Bottom up ses på som en mer demokratisk tilnærming.

Fra kommunen sin side innebærer dette å gi fra seg noe av makten, bygge tillit i området og ha transparente prosesser. Men i det ligger det også en ansvarliggjøring av nærmiljøet.

Det er tatt flere grep for å sikre et tett samarbeid mellom kommunen og nærmiljøet, blant annet:

- Miljøkoordinator (senere senterkoordinator)
- Koordineringsgruppe med månedlige møter

Det ble tidlig i prosjektet ansatt en miljøkoordinator. Denne hadde sitt tilholdssted i nærmiljøet, lokalisert på skolen. Formålet med denne stillingen var å være et bindeledd mellom Bergen kommune og nærmiljøet. I Pandora sin film MiljøkoordinaThor vises det hvordan denne stillingen ble utført i praksis. Han er nærmiljøets direkte kanal inn i kommunen. Behov fra nærmiljøet løftes inn i prosjektgruppen på rådhuset, han hjelper med å rette søknader til riktig adressat og hjelper til med gjennomføringen. Et eksempel som dras frem i filmen er to jenter på syvende trinn som ønsker å få utbedret en snarvei som oppleves som skummel. Ved hjelp fra miljøkoordinatoren ble det søkt midler og veien ble utbedret. Å tilby et bredt spekter av aktiviteter har også vært viktig. Blant annet ble det brukt kommunal midler på kajaker for å tilby noe annet enn fotball i området. En annet ønske med kajakkene var å gjøre sjøfronten tilgjengelig for barn langs Løvstakksiden. Slike eksempler finnes det flere av i Ny energi. Etter at skolen åpnet ble denne stillingen omgjort til en senterkoordinator med formål å koordinere driften mellom skole, idrettsanlegget og kulturanlegget i tillegg til å skape aktivitet i området.

Siden 2011 er det jevnlig blitt holdt koordineringsmøter lokalt med deltakere fra byrådsavdeling, helsestasjon, skole, senterkoordinator, frivillighetsentral, idrettslag, kultur og

²³ Bergen kommune, Byrådssak 319/12

observatør fra Rokkansenteret. Fokus på disse møtene er å orientere hverandre om hva som skjer på sitt område. Hva trenger vi? Hva kan vi få til. Dette beskrives som en veldig viktig samordningsarena av de som deltar på møtene.

For begge disse tiltakene gjelder det at veien til kommunen oppleves som kort for innbyggere. Det er oppnådd direktekontakt med sentrale personer i kommunen, som løfter sakene som man er opptatt av til de arenaene som det kan løses på. For de kommunalt ansatte som har sitt virke i nærområdet oppleves også veien inn til «råhuset» og de ulike avdelingene i kommunen som kortere enn før. Denne tilstedeværelsen oppleves også veldig positivt for de som jobber mer overordnet, da de har en mer direkte kontakt inn i nærmiljøet og får verdifull kunnskap.

Videre ble det gjort flere grep for å mobilisere og informere, blant annet:

- Folkemøter
- Statusfilmer

Gjennom handlingsprogrammet har kommunen forpliktet seg til folkemøter. På disse møtene møtte både politikere og folk fra administrasjonen i kommunen for å informere om det som skjedde i området, samtidig som det ble invitert til å komme med innspill. Formålet var blant annet på denne måten å bygge tillit til kommunen i nærmiljøet. Fra informantene blir det påpekt at det var veldig dårlig stemning på de første møtene og at kommunen måtte tåle mye kjeft. Dette snudde imidlertid i løpet av prosjektperioden og det siste møtet beskrives som veldig positivt.

Filmene som ble laget av Pandora Film AS, ble laget for å informere om prosessen. Et viktig prinsipp var at filmene ble laget med journalistisk frihet. I filmene blir så vel de kritiske stemmene til de positive trukket frem. Dette blir sett på som et modig valg av kommunen, blant noen av informantene. En av dem sier noe om hvordan de kritiske røstene ble mottatt av kommunen:

«Kommunen tok stemmene på alvor. De ble inkludert i prosessen. Det ga de kritiske stemmene et eierforhold til prosjektet. Det ble kort vei for de inn til kommunen. (...) kommunen tok skepsisen på alvor (...) De (kommunen) har tatt kommunen fra å være noe man ikke har et forhold til, til å bli en som bryr seg.»

I denne evalueringen er det intervjuet en rekke ressurspersoner fra nærmiljøet. De ha en svært god opplevelse av kommunen som sådan. En av dem sier «*de vet ikke hva godt de kan gjøre for oss*»

Basert på dokumentasjon, herunder filmene, og på informanter har dette prosjektet hatt et sterkt fokus på å involvere, mobilisere og informere folk i nærmiljøet. De er utelukkende svært positive til hvordan det har vært gjort. Det har vært et mangfold av arenaer hvor man har kunnet delta i arbeidet. Innbyggere har vært involvert i alt fra å være med å lage navn på prosjektet, til å komme med innspill om store fysiske tiltak som Løvstien og gang- og sykkelbro over Puddefjorden til mindre tiltak som planting av blomster i nærområdet og aktiviteter. En slik erfaringsinnhenting vil selvsagt være avhengig av hvem som er intervjuet og man kan selvsagt stille seg spørsmålet om man har klart å nå de gruppene man har ønsket. I denne evalueringen er det intervjuet i størst grad folk som selv er aktive i nærmiljøet og bidrar inn

som ressurspersoner. Om man med tiltakene har nådd alle man ønsker å nå, kan man ikke gi svar på i denne sammenheng. Dette er imidlertid en viktig gruppe å nå, da de gir mye tilbake til sitt nabolag.

Arbeidet med handlingsprogrammet for Damsgårdssundet har pågått over flere år og er banebrytende i bredde og omfang. En kjerneverdi har vært å tilrettelegge for bred deltakelse og medvirkning. Med inspirasjon fra dette pilotprosjektet og med de erfaringer som er frembrakt fra arbeidet, ble den nye byrådsavdelingen for bolig, sosial og områdesatsing etablert. I følge en av informantene har dette arbeidet også fått konsekvenser for bestemmelser i Kommuneplanens arealdel der det ble tatt inn krav om barnetråkkregistreringer. Erfaringene fra Ny Energi blir også fremhevet som en viktig metode for hvordan man senere har innrettet områdesatsingen i Bergen kommune

5.2 Juridiske virkemidler

De juridiske virkemidlene som har vært benyttet i Ny energi er i første rekke knyttet til arealplanleggingen. Utbyggingsavtalene som er forhandlet fram i henhold til bestemmelsene i kapittel 17 i plan- og bygningsloven er også et juridisk virkemiddel i den forstand at bestemmelsene setter rammer for innholdet i avtalene. Utbyggingsavtaler er likevel i denne evalueringen omtalt under økonomiske virkemidler.

5.2.1 Kommunedelplanen for Puddefjorden-Damsgårdssundet

Som beskrevet i kapittel 3 var bakgrunnen for kommunedelplanen at det ble satt i gang en rekke større private planer og prosjekt langs sjøfronten som ville få store konsekvenser for området. Det var ønskelig å gi rammer for de omfattende omformingsprosjektene som var på gang rundt Puddefjorden, med en helhetlig og langsiktig bruk av disse områdene samtidig som det skulle legges til rette for at ny utvikling også skulle komme eksisterende boligområder på Løvstakksiden til gode. Kommunen så derfor behov for en helhetlig plan for området, der eksisterende og nytt område, byform, trafikk og arealbruk ble vurdert i sammenheng.

Kommunedelplanen viser overordnede landskapstrekk, grønnstruktur og byrom som må ligge fast, med byggegrenser mot fjellet, viktige siktakser og generell utsikt mot vannspeilet, ny gang- og sykkelbro (Småpudden) som knytter bysiden og Nygårdsparken sammen med Løvstakken, og en offentlig strandpromenade med et nettverk av byrom, samt gode tverrforbindelser fra sjø til fjell. Planen viser også viktige plasser på hver side av brofestet, der plassen på Damsgårdssiden har fått navnet Markusplassen, og den gir bestemmelser til maksimale fasadelengder (kvartalsstørrelser).

Planprosessen

Kommunedelplanen ble vedtatt igangsatt den 24.01.03. Den var første gang på høring i 2006, men ble ikke vedtatt grunnet blant annet innsigelser fra fylkesmannen (bl.a. på støy og luftforurensning som var manglende håndtert). Det var også mange høringsuttalelser, som ved siden av etatens egne vurderinger, ga grunnlag for en del endringer i planen. Særlig de private utbyggerne som deltok i samarbeidet Nye energi rundt Damsgårdssundet mente at det første høringsutkastet vanskeliggjorde deres planer rundt Puddefjorden/ Damsgårdssundet. KDP kom

på ny høring (2009) og ble lagt fram for sluttbehandling i 2010. Planen ble endelig vedtatt i mai 2010. Også ved andre gangs høring uttrykte samarbeidspartnerne misnøye.

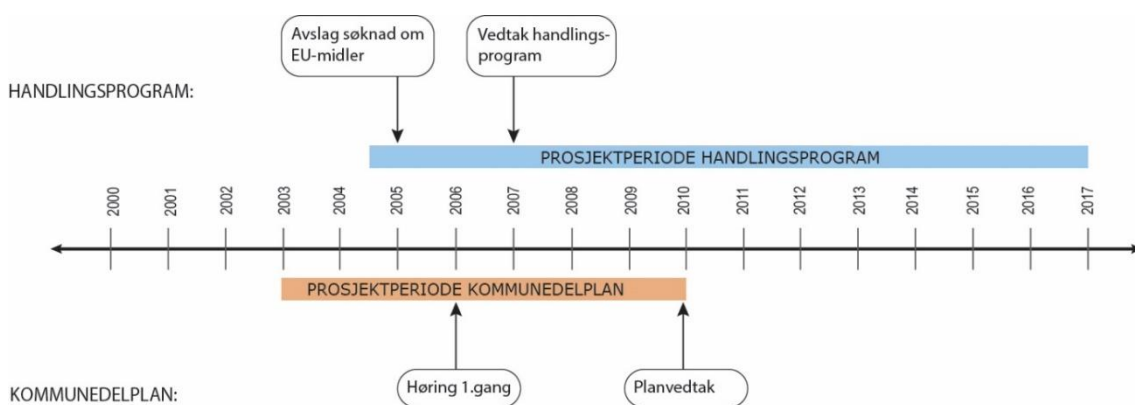
Endringer i planen fra først til andre gangs høring er oppsummert i byrådssaken som:

- Endringer i bestemmelser for å ivareta støy/luftforurensning (jf. innsigelse fra fylkesmannen)
- Rekkefølgekrav om gangbro over Puddefjorden og plasser på begge sider skal være sikret gjennomført før ny utbygging innenfor delområdene Damsgårdssundet og Marineholmen kan igangsettes
- Rekkefølgekrav til opparbeidelse av Damsgårdsveien fram til det aktuelle utbyggingsprosjekt
- Bestemmelser til leilighetsstørrelser i nye utbyggingsprosjekter for å sikre gode bokvaliteter

Forholdet mellom kommunedelplanprosessen og Ny energi

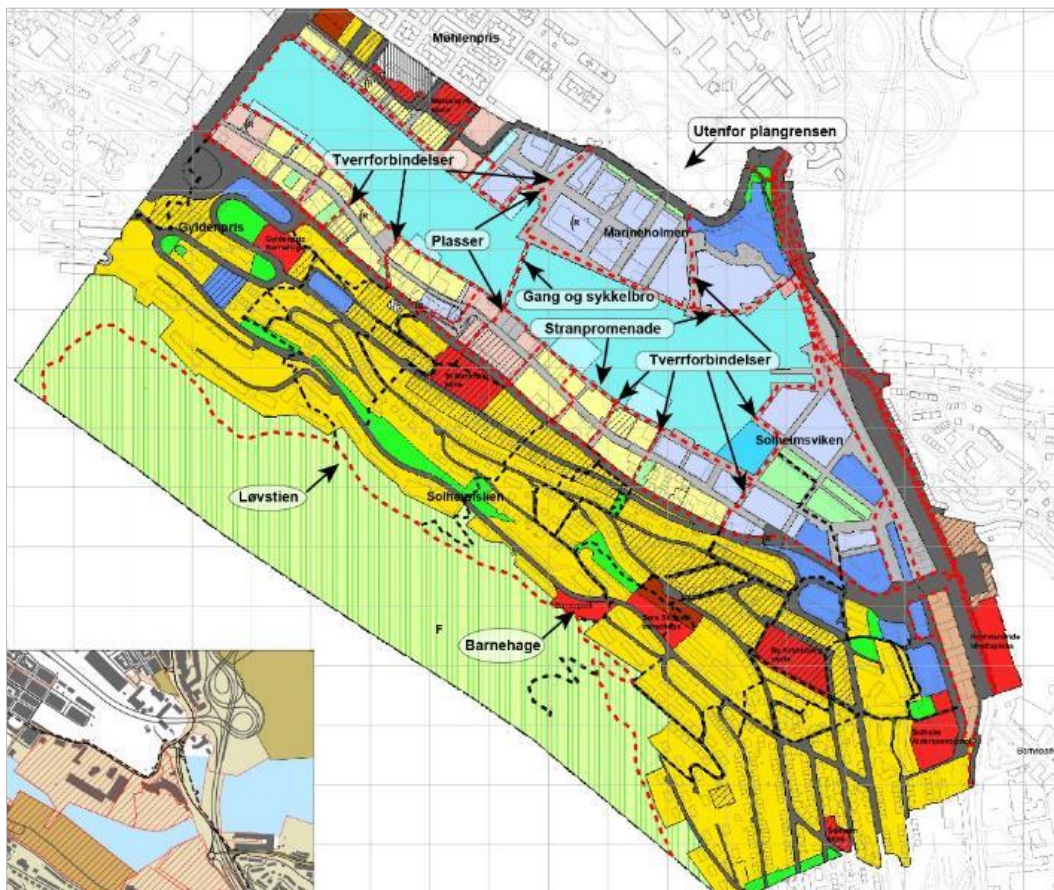
En av intensjonene i planarbeidet var å gi et bidrag til en positiv utvikling av eksisterende boligområder på Løvstakksiden. Kommunedelplanens bidrag var å tilrettelegge attraktive områder langs sjøen som skulle bidra til økt status for hele bydelen, sikre en god grønstruktur og et godt kommunikasjonssystem, med blant annet gang- og sykkelbro og strandpromenade, samt tilrettelegge for trafikksanering.

I fagnotatet er det beskrevet at ettersom kommunedelplanens virkemidler er begrensede, ble det også igangsatt arbeid med prosjektet «*Ny energi rundt Damsgårdssundet*». Dette prosjektet skulle se utbygging av transformasjonsområdene i sammenheng med sosialt og fysisk opprustningsprogram for de eksisterende områdene langs Løvstakksiden.



Figur 5.1 Tidslinje for kommunedelplanen og Ny energi.

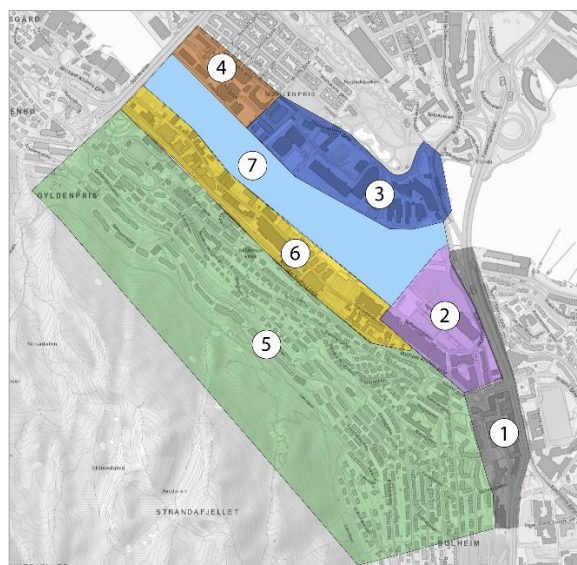
Arbeidet med kommunedelplanen har til dels overlappet/ gått parallelt med handlingsprogrammet Ny energi rundt Damsgårdssundet, og de to prosessene har felles mål og intensjoner for utviklingen og levekårsløftet. Men der handlingsprogrammet omfatter mye mer enn bare rammer for fysiske tiltak, er kommunedelplanen en måte å sikre de viktige overordnede strukturene og grepene for den videre fysiske utviklingen av områdene, som skjer ved videre regulering og utbygging.



Figur 5.2 Kommunedelplan for Puddefjorden-Damsgårdssundet med private og kommunale tiltak fra punkt 2 «Infrastruktur» i handlingsprogrammet Ny energi.

I kommunedelplanen deles det også inn i 7 delområder, listet opp i det følgende, som skal gi en felles identitet/ tilhørighet for de som bor der.

- Delområde 1 Fjøsangerveien-
Danmarks plass
- Delområde 2 Solheimsviken
- Delområde 3 Marineholmen:
- Delområde 4 Møhlenpriskaien
- Delområde 5 Solheimslien- Gyldenpris
- Delområde 6 Damsgårdssundet
- Delområde 7 Puddefjorden



Figur 5.3 Definerte delområder i kommunedelplanen.

De delområdene som har hatt den største utviklingen/ transformasjonen er delområdene 2. Solheimsviken, 3. Marineholmen og 6. Damsgårdssundet. Dette er områder de store private

aktørene som har deltatt i Ny energi har hatt hånd om og var modent for transformasjon. Det er her de mest sentrale reguleringsplanene innenfor kommunedelplanen foreligger.

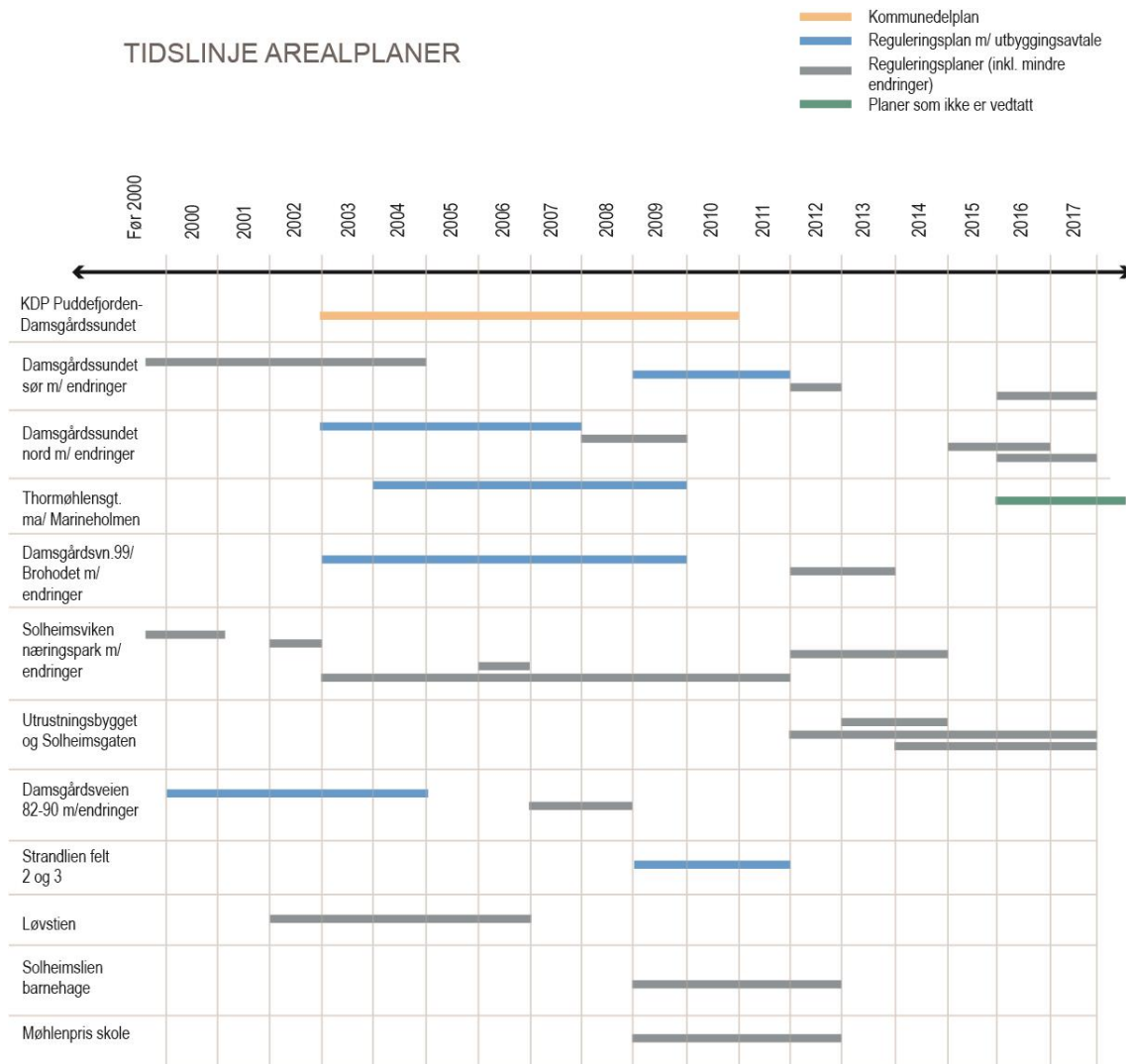
5.2.2 Viktige reguleringsplaner

Fra 2000 og fram til 2017 har det vært en rekke planprosesser i transformasjonsområdene rundt Puddefjorden, og det har blitt utarbeidet om lag 24 reguleringsplaner, inkludert reguleringsendringer av vedtatte planer, med flere ulike tiltakshavere. Flere av reguleringsplanene har vært sentrale for utviklingen av områdene, og har hatt utbyggingsavtaler knyttet til seg for å sikre gjennomføring av viktige tiltak. Særlig planene langs Damsgårdssundet, Marineholmen og Solheimsviken har vært sentrale for utviklingen og transformasjonen som har skjedd, med tiltakshavere som BOB, Høyteknologisenteret AS og GC Rieber. Disse private aktørene har også deltatt i den utvidete styringsgruppen for Ny energi og har således en sentral rolle når det kommer til utviklingen langs sundet.

Tabell 5.1: De største/viktigste reguleringsplanene i området. Det er framforhandlet utbyggingsavtaler i tilknytning til reguleringsplanene med uthevet skrift.

REGULERINGSPLAN	TILTAKSHAVER
Damsgårdssundet sør (planid 15850000 og 60920000)	BOB
Damsgårdssundet nord (planid 17150000)	BOB
Thormøhlensgt. ma/ Marineholmen (planid 18250000)	Høyteknologisenteret AS
Damsgårdsvn 99 Brohodet (planid 41020)	BOB
Solheimsviken næringspark (planid 1569000)	GC Rieber
Utrustningsbygget (planid 63610000)	Utrustningsbygget AS
Damsgårdsveien 82-90, Michael Krohns gate 71- 99 (planid 4040100)	Damsgårdsvn.82 AS
Strandlien felt 2 og 3 (planid 60860000)	Damsgårdsvn.82 AS

I figur 5.4 er det i en samlet oversikt vist tidslinjer for de ulike arealplanprosessene i området. Oversikten viser at mange av planene var startet opp, og enkelte var vedtatt før eller samtidig som kommunedelplanprosessen pågikk. For eksempel hadde BOB fått vedtatt den første planen for Damsgårdssundet sør i 2004, og den første planen for Solheimsviken næringspark lå ferdig i 2000. Planene for Damsgårdssundet nord, Thormøhlens gate ma, og Brohodet gikk mer eller mindre parallelt med KDP prosessen.



Figur 5.4 Oversikt over tidslinjen for utarbeidelse av arealplaner i området fra 2000 til 2017

5.2.3 Nærmere omtale av reguleringsplanene

I det etterfølgende er det gitt en kort gjennomgang av de viktigste reguleringsplanene innenfor enkelte av delområdene i kommunedelplanen.

Damsgårdssundet

Damsgårdssundet ligger langs Puddefjordens sørvestre side, mellom Michael Krohns gate og sjøen. Området ble utviklet som industriområde på 1900-tallet, delvis på fyllinger. I de senere år har området gjennomgått en omfattende transformasjon fra industri til boligområde. BOB hadde tidlig hånd om store deler av arealene og ønsket en transformasjon av området fra industri til bolig. Gjennom planene for Damsgårdssundet sør og nord (med endringer) samt Brohodet, har BOB vært den dominerende aktøren. De tre planene langs Damsgårdssundet som BOB er tiltakshaver for har utbyggingsavtaler.

Damsgårdssundet sør (BOB)

I planen(e) for Damsgårdssundet sør reguleres viktige overordnede grep som strandpromenade langs Puddefjorden, viktige tverrforbindelser, Markusplassen og gatetun.

Den første planen for Damsgårdssundet sør ble allerede startet i 1998, og ble vedtatt i 2004. I 2007 ble det avholdt en arkitektkonkurranse for utbygging av området, som sammen med påstartet kommunedelplan ga behov for en vesentlig endring av planen fra 2004. I følge planbeskrivelsen omfatter forslaget endringer i utforming av havnepromenade, størrelse på offentlig torg (Markusplassen), endret utstrekning av gatetun (som ble redusert grunnet tilkomst til parkeringsetasjene), endret bebyggelsesstruktur og utnyttelse på enkelte felt og endrete formål for enkelte felt. Planen ble vedtatt i 2011. I etterkant er det også gjort enkelte mindre endringer av gjeldende plan.

Damsgårdssundet nord (BOB)

BOB er tiltakshaver også for planen for Damsgårdssundet nord, med endringer. Planen ble vedtatt i 2007 og ligger i forlengelse av planen for Damsgårdssundet sør. I fagnotatet står det følgende om forholdet til overordnet plan: *Planforslaget forholder seg til gjeldende kommuneplan. Ellers legger det opp til en videreføring av noen av de prinsippene som ble lagt til grunn for utviklingen av tilliggende reguleringsplan i sør – Damsgårdssundet Sør. Dette gjelder blant annet krav til strandpromenade og tomteutnyttelse. Dette er prinsipp som også er videreført i forslaget til kommunedelplan.*

Damsgårdsveien 99/ Brohodet (BOB)

Planområdet ligger like sør for Puddefjordsbroen. Planen grenser i sørøst til planen for Damsgårdssundet Nord. Planen omfatter høyhuset som BOB har bygget inn mot Puddefjordsbroen. Ut fra byrådsaken går det fram at Fagetaten ikke har kunnet anbefale forslaget og laget en alternativ versjon. Innvendingene er knyttet til byggehøyde, utnyttelsesgrad, for stor småbåthavn, at det bør stilles krav til bruk av massivtre og grenser for antall boenheter, samt at eksisterende kaifront bør opprettholdes. Planen ble vedtatt i Bystyret med en del forslag til endringer i bestemmelser, blant annet rekkefølgekrav til at gangbroen skal være sikret gjennomført før igangsettingstillatelse kan gis for boligene i planen.

Strandlien

Strandlienfeltet ligger mellom Michael Krohns gate og Damsgårdsveien, og grenser til planen for Damsgårdssundet nord. Den første planen for strandlien ble påstartet i 2000 vedtatt i 2003 (planid 4040100). I 2011 ble det vedtatt en endring fra denne planen som ble betegnet Strandlien felt 2 og 3 (planid 60860000). I henhold til fagnotatet er bakgrunnen for endringen at kommunedelplanen er utarbeidet, og der er det angitt at dominerende arealbruk i området bør være boligbebyggelse.

Marineholmen

Marineholmen består av Høyteknologisenteret (HIB) og det tidligere verftsområdet til Mjellem og Karlsen. Målsettingen i dette området har vært å utvikle området til et forsknings- og næringsområde med attraktive arbeidsplasser på internasjonalt nivå. En av de største planene i dette området har vært planen for Thormøhlens gate ma/ Marineholmen som ble varslet oppstart for i 2004 og vedtatt 2009, med Høyteknologisenteret AS som tiltakshaver. Planen regulerer blant annet broen, Småpudden, som er nevnt som et tiltak i handlingsprogrammet Ny Energi. Planen bygger for øvrig opp kommunedelplanens målsetting om å utvikle området til forskningspark. I 2016 er det varslet planoppstart for et større planområde på denne siden, som omfatter planen for Marineholmen og strekker seg helt bort til Nygårdsgaten. Denne planen har foreløpig ikke vært på høring.

Solheimsviken/ Danmarks plass

Solheimsviken, tidligere industri og verftsområde innerst i Puddefjorden, er i hovedsak transformert til næringspark. Diverse planer for Solheimsviken næringspark, med GC Rieber som tiltakshaver, bygger oppunder denne målsettingen. Den opprinnelige planen for Solheimsviken (planid 15690000, som fortsatt er gjeldende) ble startet i 1996 og vedtatt i 2000. Fra 2002 til 2014 er det vedtatt 4 endringer av denne, der planen Solheimsviken næringspark (15690100) vedtatt i 2011 er den mest omfattende. Denne regulerer for messesenter nordøst i området. Tema fra kommunedelplanen som strandpromenade og siktakse er ivarettatt i reguleringsplanen. I forlengelse av denne sørover ligger planen for Utrustningsbygget, som la grunnlag for å samle flere helserelaterte tjenester, blant annet legevakten, i eksisterende bygg. Planen for Utrustningsbygget er forholdsvis ny og gikk fra 2013 til 2014 (vedtak). Lenger sør i området er det to planer for Solheimsgaten som begge ble vedtatt i 2017. Disse forsøker å løse noe av de trafikale problemene i området, samtidig som de legger til rette for bolig, forretning, kontor og hotell.

Solheimslie

Området er i kommunedelplanen beskrevet slik: *Området Solheimslie- Gyldenpris er avgrenset av Michael Krohns gate og friluftsområdet mot Løvstakken. Terrenget er skrånende og nordøstvendt. Området har begrenset med sol, men vakker utsikt mot fjorden, sentrum og byfjellene. Boligområdet er sammen med fjellsiden mot Løvstakken en viktig vegg i det overordnede landskapsrommet i Bergen sentrum. Området er bygget ut parallelt med industrietableringen ved fjorden fra slutten av 1800-tallet og senere utviklet som en forstad til Bergen sentrum. Området har ikke hatt samme transformasjon de senere år som arealene rundt Puddefjorden, men har vært en viktig del av handlingsprogrammet. Det er også vedtatt arealplaner og gjennomført tiltak i området som har hatt stor betydning for arbeidet med levekårsløft i Løvstakksiden. Blant annet oppussingen av Ny Krohnborg skole og Løvstien. Reguleringen av Sollien barnehage (vedtatt i 2008) er nevnt under punkt 2 i handlingsprogrammet, og regulering av Løvstien (2002-2007), der om lag 2/3 av traséen er etablert, har hatt stor betydning for området. Etablering av Løvstien er sentralt i både handlingsprogrammet og kommunedelplanen.*

5.2.4 Sammenfattende vurderinger av arealplanleggingen i området

Som det framgår av saksdokumentene til kommunedelplanen var en viktig bakgrunn for kommunedelplanarbeidet at det var svært mange private planer og prosjekt på gang langs sjøfronten, som ville få stor betydning for områdenes fremtidige identitet og bruk. De tidligere industri og verftsområdene rundt Puddefjorden var i ferd med å avvikles, og private utbyggere med hånd om arealene så at tiden var inne for en transformasjon. Det var til dels også en trend i tiden å bygge boliger langs sjøfronten. Således var kommunedelplanen et ledd i å forsøke å kontrollere denne transformasjonen, som uansett ville presset seg fram.

Kommunedelplan var for mange byer et viktig verktøy for å gi juridiske rammer for transformasjon etter plan- og bygningsloven av 1985 som gjaldt på den tiden arbeidet i Damsgårdssundet startet opp. Områderegulering som eget verktøy kom først i plan- og bygningsloven av 2008.

Mange parallelle prosesser, der reguleringsplaner, kommunedelplan og Ny energi har overlappet og gått om hverandre er trukket fram som en utfordring av de ulike aktørene i planprosessene, og forventingene til hva samarbeidet skulle medføre. Erfaringene deltakerne sitter igjen med er blandete.

På den ene siden er det trukket fram at man neppe hadde fått realisert de store strukturelle grepene uten Ny energi (og kommunedelplanen). Det er også påpekt at områdeutviklingen fikk mye oppmerksomhet, og at handlingsprogrammet bidro til å få økt fokus på prosjektene, noe som naturlig nok har hatt en betydning for deltakerne i prosessen. Handlingsprogrammet har bidratt til å sette felles dagsorden for kommunen og de private aktørene, og har skapt positive ringvirkninger for utviklingsprosjektene.

På den andre siden har det gjennom intervjuene framkommet en del frustrasjon blant deltakerne, både de kommunale og private. Dette har antakelig sammenheng med ulike forventninger til samarbeidet, og at opplevelsen av hvor langt man har strukket seg er ulik blant aktørene.

Intervjuene i denne evalueringen viser at det fra administrasjonen i kommunen en opplevelse av at private utbyggere har tøyd grensene med tanke på blant annet utnyttelsesgrad, byggehøyder og uterom. Det er blant annet trukket fram at samtlige reguleringsplaner har en høyere utnyttelse enn det kommunedelplanen gir rammer for, og da er det også påpekt at man i kommunedelplanen allerede hadde strukket seg langt med tanke på utnyttelsesgrad.

Fra kommunens side ble det sett som problematisk at den første planen for Damsgårdssundet sør ble vedtatt før kommunedelplanen (i 2004). Da kommunedelplanen var vedtatt (2010) kom det en omregulering av planen for Damsgårdssundet sør (i 2011). I forkant av omreguleringen ble det arrangert en arkitektkonkurranse for utvikling av morgendagens bydel/ Damsgårdssundet, der mange av forslagene fravek flere av intensjonene i kommunedelplanen. Dette gjaldt blant annet plassering av den høyeste delen av bygningene/de høyeste byggene ut mot sjøen for å få mer sol på takterrasser. Et av kommunens viktigste argumenter i kommunedelplanprosessen hadde nettopp vært en variasjon i høyder for bebyggelsen ut mot fjorden, for å unngå en massiv vegg mot sjøen.

En av de mest vesentlige endringene i reguleringsplanen for Damsgårdssundet sør fra 2004 til 2011-planen, var at kravet til uteoppholdsareal kun skulle omfatte boliger (presisert i byrådssak 82/11). (opprinnelig var det også tenkt å omfatte kontor, med tanke på framtidige endringer i arealbruk)

Kommunens administrasjon var også kritisk til hva som ble tillatt medregnet i felles uteoppholdsareal og at tillatte byggehøyder var uheldig for uterommene mellom husene.

Fra utbyggers perspektiv er det derimot en opplevelse at man her har strukket seg lenger enn vanlig og det har vært en forventning om en enklere planprosess enn det man har opplevd at det har vært. Det var også en opplevelse av manglende deltakelse og samarbeid fra administrasjonens side, mens det politisk var uproblematisk.

Ved gjennomgang av plandokumenter for sentrale reguleringsplaner i området er det få referanser til handlingsprogrammet Ny energi, også i de planene der tiltakshaver har deltatt i arbeidet med handlingsprogrammet. Ved gjennomgang av planbeskrivelsene til reguleringsplaner i området er det kun funnet to direkte referanser til Ny energi. Ut fra dette er Ny energi tilsynelatende ikke løftet fram i planarbeidet, men mange av planene tar opp i seg og regulerer de fysiske tiltakene som er omtalt i handlingsprogrammet og sikret i kommunedelplan, som strandpromenade, gangbro, viktige plasser, tverrforbindelser og siktlinjer.

Det er vanskelig å si eksakt hvilken effekt Ny energi har hatt, og det virker svært sannsynlig at mange av reguleringsplanene og utbyggingen som har skjedd i transformasjonsområdene ville blitt vedtatt uavhengig av handlingsprogram og kommunedelplan. Men antakelig har handlingsprogrammet, levekårsløftet og kommunedelplanen bidratt til et mer samlet fokus og sikring av overordnede strukturelle grep i transformasjonsområdene rundt Damsgårdssundet.

5.3 Økonomiske virkemidler

Økonomiske virkemidler er i denne evalueringen definert som

- Statlige tilskudd
- Bruk av utbyggingsavtaler og kostnadsfordeling ved gjennomføring av infrastrukturtiltak

5.3.1 Statlige tilskudd- integrasjon i den statlige tilskuddsordningen om områdeløft

Bergen kommune har flere ganger søkt daværende Kommunal- og regionaldepartementet om økonomisk drahjelp til arbeidet i Damsgårdssundet. Fra 2011 kom Bergen inn under den statlige tilskuddsordningen «områdeløft», og inngikk et tett samarbeid med Husbanken.

Husbankens nasjonale Program for Områdeløft innebærer et langsiktig og forpliktende utviklingsarbeid i utvalgte, avgrensede boområder med særskilte levekårsutfordringer. Programmet ansees som en effektiv måte å organisere og implementere innstaser med fellestrekk, der mange aktører er involvert, og hvor det er hensiktsmessig å ha felles mål, like kriterier og tilbud om finansiell og faglig støtte.

Hvert områdeløft er faseinndelt over en periode på 5-7 år, og Husbanken yter faglig og finansiell støtte på ulike måter i de ulike fasene. Program for Områdeløft finansieres gjennom årlige bevilgninger fra KMD, kap. 581, post 74 Tilskudd til bolig-,by- og områdeutvikling²⁴.

Bevilgningene har vært fra kr. 5 millioner i 2011 og har gradvis økt til 7,1 mill. i 2016 (6 mill. i 2012, 6,5 mill. i 2013, 6,7 mill. i 2014) For 2017 var det søkt om 7,5 millioner, hvorav 1 million er tiltenkt Solheim Nord. Støtten blir brukt som en ekstraordinær innsats i enkelte bydeler. I tillegg bidrar Bergen kommune med store investeringsmidler som går til utbedring av grønt arealer, parker og infrastruktur, opprustning av boliganlegg, rehabilitering og bygging av skoler og barnehager, samt styrking av lokale tjenester. For Damsgårdssundområdet oppgis det at Bergen kommune har investert ca. 400 millioner kroner. Områdesatsingen er et tidsavgrenset programarbeid som kommer i tillegg til kommunens ordinære drift og tjenestetilbud. I 2012 var Bergen kommune sitt arbeid med områdeløft rettet mot Årstad bydel (herunder Løvstakksiden og Slettebakken), indre Laksevåg og Ytre Arna, mens det i 2017 ble bestemt utvidet til Loddefjord og Olsvik i 2018 og at man for området Slettebakken ikke bruker områdesatsing, men at en vil følge utviklingen tett.²⁵

Denne støtten har gitt kommunen god drahjelp til utrede, lede og gjennomføre tiltak og aktiviteter i satsingsområdene og blir sett på som et viktig virkemiddel for å utjevne levekårsforskjeller

I informasjonsskriv om Områdesatsing i Bergen kommune står det:

«Områdesatsing, slik byrådet har definert det, innebærer en helhetlig og sammenhengende innsats i et nærmere geografisk område, de kommunen i tett samarbeid med innbyggere, næringsliv, lag og organisasjoner arbeider for å styrke områdets fysiske standard, samt beboeres og brukeres innflytelse på hverdagsliv. Bomiljø, sosialt og fysisk opprustningsprogram er en sentral del av satsingen»²⁶

Videre står det at områdesatsingen i Bergen kommune bygger på arbeidsmetoder utviklet gjennom arbeidet med pilotprosjektet Ny energi rundt Damsgårdssundet. I sakspapir fra 2012 om områdesatsing til bystyret beskrives det slik:

Denne nære koblingen til Ny energi blir også fremhevet av flere av informantene. Det er usikkert om man kan si at områdesatsingen i Bergen er en direkte effekt og Ny energi, men den har påvirket utformingen som denne satsingene har fått i Bergen kommune

«Handlingsprogrammet var forløperen til områdeløftene. Bergen kommune har utviklet sin måte å jobbe på. områdeløftene jobber helt i folks hverdag, men ny energi jobbet også profesjonelt»

Det er ikke helt tydelig hva som er det helt konkrete erfaringene man har tatt med seg inn i områdesatsingen og hva som gjør utgjør den bergenske måten å drive områdesatsing på. En konkret erfaring kan være verdien av å forankre det på byrådsavdelingsnivå med direkte

²⁴ Husbanken, Program for Områdeløft, Programbeskrivelse

²⁵ Bergen kommune. Bystyressak 157/17

²⁶ Områdesatsing i Bergen. Informasjonsbrosjyre

politisk forankring. Andre elementer som å se det sosiale og fysiske i sammenheng, fokusere på innbyggernes behov og stor grad av medvirkning, synes også å kjennetegne områdesatsing i andre byer.

Mens Ny energi bare var oppe i Byrådet, ble saken om områdesatsing lagt frem for Bystyret i 2012. Etter dette blir også status for Ny energi delvis rapportert til bystyret integrert i områdesatsingen for Solheim Nord.

Men ressursene rettet seg bare mot en del av tiltakene i Ny energi, og for informantene er det vanskelig å skille hva som er Ny energi og hva som er områdeløftet. De er også nært flettet inn i hverandre, både i form av organiseringen og i form av for eksempel rapporteringen

Med Program for områdesatsing ble ansvarsområdet til den interne styringsgruppen utvidet, ettersom denne gruppen nå ble en styringsgruppe for den samlede områdesatsingen i Bergen, og ikke lenger bare for Ny energi.

Som virkemiddel har tilskuddsordningen områdesatsing hjulpet til med å realisere noen av intensjonene i Ny energi når det kommer til å finansiere tiltak som man antar vil ha effekt for å jevne ut levkårsforskjeller. I tillegg innebærer satsingen å få både midler til å utvikle metoder og få kompetanseoverføring fra andre byer som også er med i programmet.

Erfaring viser at hvis et områdeløft inngår i en helhetlig kommunal eller statlig innsats som rettes mot levkårsutfordringer i et område, kan en programinnsats påvirke positivt til å snu eller bremse en uheldig utvikling av levkår. Denne erfaringen har Husbanken lagt til grunn for sin satsing. Videre viser erfaring at det vil kunne være hensiktsmessig med en parallell planprosess etter plan- og bygningsloven for å muliggjøre nødvendige fysiske tiltak²⁷

Integrasjonen av Ny energi i den statlige tilskuddsordningen om områdeløft hadde i hovedsak tre hovedkonsekvenser:

- Ny energi fikk tilført statlige midler, som var noe av målsettingen med satsingen fra starten av
- Det settes sterkere krav til målstruktur for levkårsdelen av Ny energi
- Byutviklingsperspektivet og samarbeidet med den markedsdrevne delen av Ny energi tones ned

5.3.2 Utbyggingsavtaler

I dette kapitlet er det gitt en omtale av bruken av utbyggingsavtaler og kostnadsfordelingen i gjennomføringen av infrastrukturtiltakene i Ny energi, og gitt en vurdering av hvilken rolle samarbeidet og handlingsprogrammet Ny energi har spilt.

Innledning

Gjennomføring av handlingsprogrammets pkt. 2 infrastruktur – kvalitet, miljø, energi og universell utforming, forutsatte store investeringer i infrastruktur. Ved utarbeidelsen av

²⁷ Husbanken 2015 Program for områdeløft. Programbeskrivelse

handlingsprogrammet i 2007 ble kostandene samlet beregnet til vel 173 mill. De tyngste investeringene var knyttet til:

- Småpudden, ny gang og sykkelbro som i 2007 ble kostnadsberegnet til 70 mill. kr.
- Markusplassen 30 mill. kr.
- Nygårdsparken 12 mill. kr.
- Trafikktiltak beregnet til i underkant av 60 mill. kr. der to parkeringsanlegg utgjorde vel halvparten av investeringskostnadene.

I handlingsprogrammet blir strandpromenaden definert som private tiltak. Der forutsettes det at BOB opparbeider strandpromenade som en del av fremtidig sammenhengende gang- og sykkelveinett rundt indre Puddefjorden og Store Lungårdsvann. Handlingsprogrammet forutsetter videre at Høyteknologisenteret AS opparbeider midlertidig promenade nord for utrustningsbygget slik at det blir lettere å passere langs fjorden mot sentrum.

I denne delen av evalueringen er det sett spesielt på de private bidragene til infrastrukturen, og hvilken rolle organiseringen Ny energi har hatt for de ytelsene de private har gitt.

En viktig premisse for vurderingene av de private ytelsene innenfor Ny energi er bestemmelsene om utbyggingsavtaler som kom inn i plan- og bygningsloven i 2006²⁸. Disse bestemmelsene ble videreført i ny plan og bygningslov av 2008²⁹. Bestemmelsene om utbyggingsavtaler gjør at det ikke lenger var avtalefrihet med hensyn til hvilke kostnader private kunne påta seg når det gjelder gjennomføring av kommunale arealplaner, og kommunene som planmyndighet kunne heller ikke pålegge utbyggere å bekoste tiltak som ikke er i samsvar med rammene i loven.

Innledningsvis i dette kapitlet er det gitt en gjennomgang av bestemmelsene om utbyggingsavtaler og hvilke begrensninger de setter. Videre er det gjort en gjennomgang av det faktiske innholdet i utbyggingsavtalene som er inngått i tilknytning til Ny energi. Dette er så sammenholdt med informasjon fra informanter i Bergen kommune og hos utbyggere. Avslutningsvis er det gitt en samlet vurdering av hvilken rolle Ny energi kan ha hatt.

Bestemmelsene om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven.

Bestemmelsene om utbyggingsavtaler i kapittel 17 i plan- og bygningsloven definerer hva en utbyggingsavtale er, at Bystyret selv må gjøre et forutsigbarhetsvedtak for å kunne inngå utbyggingsavtaler, innhold i avtalene, samt saksbehandling og offentlighet. I tillegg er det vedtatt en egen forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. Bestemmelsene om utbyggingsavtaler i den «gamle» plan- og bygningslovens § 64 er i hovedsak identiske med bestemmelsene i den nye plan- og bygningsloven av 2008.

Bergen bystyre gjorde den 26.03.2007 i sak 63-07 vedtak om overordnede prinsipper for bruk av utbyggingsavtaler i Bergen kommune, som er kommunens forutsigbarhetsvedtak. Dette gir Bergen kommune hjemmel til å inngå utbyggingsavtaler.

²⁸ §64 i PBL 1985

²⁹ Kapittel 17 Utbyggingsavtaler i PBL 2008

Bestemmelsene om utbyggingsavtaler definerer i § 17-1 hva en utbyggingsavtale er, en avtale mellom kommunen og utbygger/grunneier om utbygging av et område, som har grunnlag i kommunens planmyndighet etter plan- og bygningsloven og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan. Det spiller ingen rolle hva kommunen eller utbygger/grunneier velger å kalle avtaler eller forpliktelser om gjennomføring av en kommunal arealplan. De vil da uansett falle inn under bestemmelsene om utbyggingsavtaler.

Alle utbyggingsavtalene som ble fremforhandlet for tiltak som omfattes av Ny energi ble gjort etter at bestemmelsene om utbyggingsavtaler kom i 2006, og omfattes av disse.

En svært viktig del av bestemmelsene er § 17-3 om utbyggingsavtalens innhold. Her legges det begrensninger på hvor store forpliktelser kommunen kan pålegge utbygger/grunneier med hensyn til ytelser til infrastruktur. Utbygger kan heller ikke ta på seg større forpliktelser enn rammene i loven åpner for. Ytelsene skal være nødvendige og forholdsmessige. Lovgivers hensikt er her tosidig; kommunen skal ikke kunne pålegge utbyggere urimelige kostnader, og utbygger skal ikke kunne «kjøpe seg» planvedtak med for eksempel høyere utnyttelse enn kommunen ellers ville vedtatt. Det kan ikke inngås utbyggingsavtale før arealplanen avtalen er knyttet til er vedtatt.

Alle tiltak som følger av opparbeidelsesplikten i plan- og bygningsloven³⁰ kan inngå i utbyggingsavtale, men behøver ikke gjøre det fordi utbygger allerede er forpliktet til å gjennomføre tiltakene etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven.

Tiltak som går ut over opparbeidelsesplikten kommer derimot inn under § 17-3 tredje ledd i bestemmelsene. Her forutsettes det at utbyggere bare skal besørge eller bekoste sin forholdsmessige andel av disse tiltakene, både i forhold til kommunens ansvar og i forhold til andre utbyggere. For Ny energi vil dette gjelde alle de store tiltakene som broen over Damsgårdssundet, opparbeiding av torg/plasser og strandpromenade/sammenhengende gang- og sykkelveinett.

Det vil alltid være et skjønn og en forhandling knyttet til hvor stor andel av disse kostnadene private kan påta seg. Lovbestemmelsene med tilhørende veiledning gir ingen direkte anvisning for skjønnen.

Rekkefølgekrav og nødvendige større infrastrukturtiltak ved utbygging i Damsgårdssundet

Grunnlaget for utbyggingsavtalene mellom Bergen kommunen og utbyggere er arealbruk og bestemmelser i vedtatte arealplaner der rekkefølgekravene er av særlig betydning. For Damsgårdssundet er det i arealplanene 4 større hovedtiltak som må etableres:

- GS broen over Damsgårdssundet (Småpudden)
- Lilleplassen ved Verket (Damsgårdsplassen)
- Lohtekrysset
- Fløttmannplassen

³⁰ Kapittel 18 i PBL

§ 4 Rekkefølgebestemmelser

Jfr. Pbl. § 20-4, 2. ledd, b

Infrastruktur for vann, avløp, bosshåndtering og energi-varmetilførsel skal ligge til rette og tilfredsstillende kommunens kvalitetskrav før nye områder tas i bruk.

Offentlig promenade langs sjøen kan opparbeides etappevis, men delstrekninger skal ferdigstilles før tilgrensende områder tas i bruk.

Uteoppholdsarealer (plasser, lek og opphold) skal ferdigstilles samtidig med ferdigstilling av tilgrensende felt.

Vegsystem. Nødvendig opprustning av vegsystemet og etablering av tilbud for gående og syklende skal være etablert før nye boliger tas i bruk.

Viktige kryss og trafiksikringstiltak. Kommunen kan stille krav om at tiltak gjennomføres før utbygging av delområder settes i gang.

Ny gangbro over Puddefjorden.

Den nye gangbroen og plasser på begge sider skal være sikret gjennomført før ny utbygging innenfor delområde 6 (Damsgårdssundet) eller delområde 3 (Marineholmen) kan gis igangsettingstillatelse.

Småpudden ble innarbeidet som rekkefølgekrav i kommunedelplanen for Damsgårdssundet. Øvrige hovedtiltak ble med noe ulike formulering innarbeidet som krav i de enkelte reguleringsplanene.

Figur 5.5 Bestemmelser i den vedtatte kommunedelplanen for Puddefjorden-Damsgårdssundet.

Utbyggingsavtalene som er inngått

Det er inngått 4 utbyggingsavtaler i tilknytning til reguleringsplaner som er en del av gjennomføringen av Ny energi, og som danner grunnlag for denne evalueringen jfr. tabell 1.1. Alle avtalene er inngått i perioden fra 2010 til 2012.

Tabell 5.2 Utbyggingsavtaler som er inngått i tilknytning til gjennomføringen av Ny energi og som inngår i evalueringen.

Private parter	Arealplaner avtalen er knyttet til	Avtale inngått
Damsgårdsveien 82 AS Verket Bolig Felt IV AS	KDP Puddefjorden-Damsgårdssundet vedtatt 31.05.10 Reguleringsplan Årstad vedtatt 24.02.03 Reguleringsplan Damsgårdssundet nord vedtatt 15.10.07 Reguleringsplan Marineholmen vedtatt 27.04.09 Vesentlig reguleringsendring Strandlienplanen felt II og III	2010
Høyteknologisenteret AS	Reguleringsplan Marineholmen vedtatt 27.04.09	2010
BOB Eiendomsutvikling	Reguleringsplan Damsgårdssundet sør vedtatt 30.05.11 Reguleringsplan Damsgårdssundet nord vedtatt 15.10.07 Reguleringsplan Damsgårdveien 99 Brohodet vedtatt 21.09.09	2012
JM Norge AS	Reguleringsplan Damsgårdssundet sør vedtatt 30.05.11 Reguleringsplan Damsgårdssundet nord vedtatt 15.10.07	2012

I tabellen nedenfor er det gitt en oversikt over hvilke tiltak og private kostnadsbidrag som omfattes av de 4 utbyggingsavtalene.

Tabell 5.3 Ytelser fra private i utbyggingsavtaler som er inngått i tilknytning til gjennomføringen av Ny energi og som inngår i evalueringen.

Private parter	Tiltak det gis private bidrag til gjennom utbyggingsavtalen	Størrelsen på bidrag
Damsgårdsveien 82 AS Verket Bolig Felt IV AS	Gang- og sykkelbro over Damsgårdssundet samt offentlig allmenning på gnr/bnr 158/86	6,5 mill. kr. som ytes i to trinn, ved avtaleinngåelse og ved IG
Høyteknologisenteret AS	Gang- og sykkelbro over Damsgårdssundet	7,5 mill. kr. som ytes ved avtaleinngåelse
BOB Eiendomsutvikling	Kryss Lotheveien/Michael Krohns gate Gang- og sykkelbro over Damsgårdssundet	19,5 mill.kr. som ytes etter trinnvis utbygging
JM Norge AS	Gang- og sykkelbro over Damsgårdssundet Offentlig plass T1 (Markusplassen) Oppgradering av krysset Lotheveien/Michael Krohns gate	4,0 mill.kr. som dels ytes ved avtaleinngåelse og dels ved IG

Samlet er det fra privat side gitt bidrag på vel 40 mill. kroner indeksregulert gitt de opplysninger evalueringen har hatt tilgang til. Hovedtyngden av bidragene gjelder broen over Damsgårdssundet der det var forutsatt 50% private bidrag samlet for utbyggingene på begge sider av Sundet. Kostnadene for broen var på forhandlingstidspunktet beregnet til 70 mill. kr. Samlet kostnad for broen ble imidlertid 132 mill. kr.

Totalkostnaden for de 4 hovedtiltakene ble vel 200 mill. kr. inklusiv grunnerv (15 mill. kr.) der Bergen kommune gikk inn med 160 mill. kr. av tiltakenes totalkostnad. Finansieringen av broen har vært sett på som en hovedutfordring fra den kom inn i kommunedelplanen etter et innspill fra Ny-Krohnborg velforening i 2003³¹.

Bergen kommunes tilrettelegging for gjennomføring

Med de vedtatte rekkefølgekravene i kommunedelplanen og reguleringsplanene ville det i praksis være umulig for enkeltutbyggere å igangsette utbygging uten at Bergen kommune hadde tatt en aktiv tilretteleggingsrolle. Tiltak som broen kunne ikke og skulle ikke de enkelte aktørene løfte alene. Her forutsetter bestemmelsen om utbyggingsavtaler § 17-3 andre ledd forholdsmessighet både i forhold til kommunens bidrag og bidrag fra andre utbyggere. En betydelig utfordring ved finansiering av denne type felles offentlige infrastrukturtiltak er derfor hvordan det kan sikre forholdsmessige bidrag fra alle utbyggere som omfattes av rekkefølgekravene.

³¹ BOB magasinet nr. 2 2016. I følge flere informanter er det imidlertid flere forklaringer på opphavet til ideen om broen.

For utbyggingen av Damsgårdssundet har Bergen kommune i praksis valgt å etablere en form for områdemodell for finansiering av felles offentlig infrastruktur. Dette er et verktøy flere kommuner har valgt å bruk for å tilrettelegge for gjennomføring i prioriterte utbyggingsområder. I ordinere områdemodeller beregnes kostandene for infrastrukturen og fordeles på de enkelte utbyggere, normalt etter et fast bidrag pr m² BRA. Kommunens forholdsmessige bidrag etter § 17-3 inngår i beregningene. Kommunen overtar (og dispenserer) fra rekkefølgekravene når utbyggingsavtale om bidrag til felles offentlig infrastruktur er inngått. Kommunen har da også tatt på seg ansvaret for å gjennomføre tiltakene, og normalt krever dette kommunal forskuttering.

- **Trinn 1. Plangrunnlag**
- **Trinn 2. Avklaring av kommunens rolle i gjennomføringen (forskuttering)**
- **Trinn 3. Definere hvilke tiltak i planen som er felles offentlig infrastruktur og nødvendig for privat utbygging (§17-3 tredje ledd)**
- **Trinn 4. Vurdering av kvalitetsnivå og kostnadsberegning av nødvendig felles offentlig infrastruktur**
- **Trinn 5. Definere offentlig og privat andel av felles offentlig infrastruktur (§17-3 tredje ledd)**
- **Trinn 6. Valg av verktøy for fordeling av kostnader**
- **Trinn 7. Forankring (kommunestyrevedtak, eventuelt som eget § 17-2 vedtak)**

Figur 5.6 Hovedtrinn i utvikling av områdemodell for finansiering av felles offentlig infrastruktur.

For Damsgårdssundet er det ikke konkret utviklet en områdemodell, men hovedprinsippene er lagt til grunn med en fordeling av kostnader der Bergen kommune overtar rekkefølgekrav. Det er vanskelig å se at Bergen kommune kunne valgt en annen tilnærming for å sikre gjennomføring og fordeling av kostnadene til felles offentlig infrastruktur med det plangrunnlaget som forelå.

Områdemodellene sikrer gjennomføring og løser fordelingsutfordringene i finansieringen, men kan eksponere kommunen for forskutteringsrisiko og risiko knyttet til uforutsette kostnadsøkninger for tiltakene. Dette er godt illustrert ved kostnadene til broen som ved forhandlingstidspunktet var beregnet til 70 mill. kr., men endte med en total kostnad på 132 mill. kr. Samtidig viser dette noe av styrken med Ny energi, en sterk vilje fra kommunens side til å satse på området som igjen gir trygghet for private utbyggere.

Effekter av samarbeidet Ny energi.

Et spørsmål i denne delen av evalueringen av Ny energi er i hvilken grad organiseringen og samarbeidet har gjort at utbyggere og grunneiere har strukket seg lenger i å gi bidrag ut over det de ville gjort uten Ny energi. Det legges her til grunn at alle bidragene som er gitt gjennom utbyggingsavtaler ligger innenfor kravene til nødvendighet og forholdsmessighet etter § 17-3 i plan- og bygningsloven. Vurderingene er videre gjort i forhold til det samlede bidraget fra utbyggere/grunneiere og ikke enkeltbidragene.

Metodisk er det gjort en vurdering av hva som ville vært en «normal forholdsmessighet» i tilsvarende utbyggingsområder ut fra flere områdemodeller og utbyggingsavtaler Asplan Viak har bidratt i, og en større evaluering av bestemmelsene om utbyggingsavtaler Asplan Viak gjennomførte for Kommunal- og regionaldepartementet i 2009.

Forholdsmessighet sett i forhold til andre byomformingsområder
Større tiltak i byomformingsområder er gjerne knyttet til gang- og sykkelbruer over hovedveier og jernbane, trafikkløsning, større torg og bidrag til gang- og sykkelvegssystem. Et viktig kriterium for å vurdere forholdsmessighet er i hvilken grad utbyggers utbygging utløser behovet for tiltakene.

Er det behov for tiltak som i hovedsak er utløst av utbyggers utbygging er det åpenbart at utbyggers andel skal være høy. Er det derimot tiltak der både byen og utbyggers utbygging utløser behovet skal det være en fordeling.

For broen Småpudden har både byen og utbyggingsprosjektene rundt broen nytte av tiltaket. Broen knytter bydelene sammen, er et viktig tiltak for Løvstakksiden, og knytter byen til friluftsområder og Løvstien. Ut fra en vurdering av sammenlignbare tiltak i andre byomformingsområder vil en offentlig andel på minimum 50% være et utgangspunkt. Sagt på en annen måte vil private bidrag til totalkostnaden til broen på over 50% innebære at det er lagt stor velvilje til grunn fra privat side. Tas det hensyn til den risikoen kommunen påtok seg ved å overta rekkefølgekravene for broen, ligger den forholdsmessige andelen på private godt innenfor det som er vanlig for andre tilsvarende byomformingsområder.

Effektene av Ny energi

Ut fra informasjon innhentet i denne evaluering har det vært en ordinær forhandlings situasjon knyttet til utbyggingsavtalene i Damsgårdssundet. Det som er uvanlig er det sterke kommunale engasjementet, og kommunens vilje til å etablere en form for områdemodell og derved ta risiko med hensyn til å overta rekkefølgekrav.

Både kommunen og utbyggere er bundet av bestemmelsene om utbyggingsavtaler. Det vil følgelig ikke være rom for at utbyggere gir «gaver» til byen i form av ekstra midler til infrastrukturtiltak ut over rammene i bestemmelsenes §17-3. Det kan derfor ikke forventes at Ny energi skulle ha ført til at grunneiere ville ha strukket seg lenger enn det som er normalt i en utbyggingsavtale. Sett fra privat side vil imidlertid krav i plan og fremforhandlet utbyggingsavtale kunne oppleves belastende, noe som også blir oppgitt av informanter på privat side. Dette kan imidlertid ikke tilskrives samarbeidet og handlingsprogrammet Ny energi, ut over de kvalitetsambisjonene Ny energi har gitt for de vedtatte arealplanene og de kostnadene dette har medført.

Når det gjelder Bergen kommunes rolle i gjennomføringen har Ny energi hatt tydelige effekter, både med hensyn til kommunens aktive tilretteleggingsrolle og den sterke viljen til å bruke investeringsmidler for å sikre gjennomføring.

6 EVALUERING AV MÅLOPPNÅELSE

Ny energi har et formelt utgangspunkt i mål og ambisjonsdokument vedtatt av Byrådet 21. desember 2005. Ambisjonen var samordning av utbygging av transformasjonsområdene omkring Puddefjorden sammen med et sosialt og fysisk miljøopprustningsprogram for de eksisterende områdene langs Løvstakksiden. Ambisjonen var knyttet til å utvikle nye og eksisterende områder til attraktive og bærekraftige byområder, koordinere aktører og utløse mulige finansieringsparter i et utviklingsarbeid som skal ha demonstrasjonseffekt lokalt, nasjonalt og internasjonalt, gjennom årlige markeringer bidra til medvirkning, lokalt eierskap informasjon og markedsføring av området og demonstrasjonsprosjekter, samt at tiltakene skal prioriteres høyt i perioden 2005-2012.

Handlingsprogrammet til Ny Energi har ingen klare utrykte mål som kan gi grunnlag for evaluering av måloppnåelse, men har syv temaområder med en intensjon og en rekke tiltak for å bygge opp under denne intensjonen. I forhold til å evaluere satsingens måloppnåelse er det vurdert tre hovedområder;

- Om tiltak i handlingsprogrammets syv temaområder er gjennomført eller ikke
- Satsingens evne til å fremskaffe økonomiske ressurser
- Om forventninger er innfridd

I dette kapittelet er det gitt en vurdering av disse tre hovedområdene for vurdering av måloppnåelse med en avsluttende sammenfattende vurdering. Vurderingene bygger på tiltakskartleggingen jfr. kapittel 4, intervju med informanter og gjennomgang av dokumenter.

6.1 Tiltaksgjennomføring

Tiltakene i handlingsprogrammet har en omfattende bredde fra fysiske tiltak i ulik skala, utredninger og sosiale tiltak. Tiltakene har et stort spenn både med hensyn til økonomisk innsats, men også med hensyn til hvor lang tid de trenger for å bli realisert. Eksempelvis varierer tiltakene fra bygging av bro over Damsgårdssundet, som bl.a. krever tung finansiering, avklaring i plan og at grunneier stiller grunn til disposisjon, til tiltak som å arrangere et heldagskurs for ansatte i kommunen.

Forholdet mellom fysiske og ikke fysiske tiltak

Blant hovedfunnene fra tiltakskartleggingen er at de fysiske tiltakene satt opp i handlingsprogrammet i større grad er gjennomført enn tiltak listet opp under helse og velferd. Det er kommet ny skole, nye barnehager, gang- og sykkelbroen Småpudden, og en rekke bolig- og næringsbygg. I tillegg er det i perioden etter 2007 også kommet andre nye bygg som ikke har vært en del av handlingsprogrammet.

Samtidig ser det ut til at de ikke-fysiske tiltakene, som i stor grad består av utredninger og ulike velferdstiltak, ikke er fulgt opp på tilsvarende måte. De er i liten grad omtalt i de årlige statusrapportene og kun en liten andel er gjennomført, og da gjerne kun i enkelte år. Disse tiltakene er på den andre siden svært ulike og spenner fra å gjennomføre årlige samlinger for ledere i frivillig sektor med en kostnadsramme til 10 000,-, til å frikjøpe stilling innenfor sosial

til å arbeide med etablering av arbeidsplasser. Dette er oppgaver som innenfor løpende drift kan løses gjennom tilgrensende tiltak som det ikke er oversikt over i denne evalueringen.

For tiltakene innenfor helse- og velferdsområdet i handlingsprogrammet understrekes det også at det angis forslag til tiltak som skal gjennomføres i programperioden. Det framheves videre at det allerede gjøres mye godt arbeid i området, og at tiltakene i handlingsprogrammet kan være med å forsterke og fornye tiltaksporteføljen for å bedre levekårene for befolkningen.

Årsaken til den ulike oppfølgingen innenfor temaområdene i handlingsprogrammet kan derfor i større grad forklares med inkonsistens i handlingsprogrammets oppbygning og innhold, enn at det har vært manglende oppfølging innenfor helse- og velferdsområdet.

De årlige statusrapporteringene og prioriteringene viser også at man har hatt fokus på å gjennomføre tiltak i tråd med de syv temaområdene snarere enn å kategorisk gjennomføre alle tiltakene som står oppført. De syv områdene synes å ha fungert som gode ledetråder for ulik aktivitet i løpet av de årene Ny energi har vart. Dette har gitt handlingsprogrammet en fleksibilitet.

Ny- Krohnborg har hatt stor effekt

Ny- Krohnborg som det bankende hjerte i lokalsamfunnet er et av de syv temaene i handlingsprogrammet og bygging/rehabilitering av skolen med tilhørende kultur- og idrettsanlegg er et av de enkelttiltakene som kanskje kan synes å ha hatt størst effekt. Dette tiltaket rommer så vel en fysisk opprustning, men også en hel rekke sosiale og kulturelle tiltak.

Informantene i denne evalueringen er samstemte i forhold til hva dette bygget har ført med seg. Ikke bare var skolen i dårlig forfatning, men det var også en utfordring knyttet til mangel på aktiviteter og møtesteder i lokalsamfunnet. Samtlige fremhever Ny- Krohnborg som et stort løft for området. For mange av innbyggerne er det et viktig bygg som ikke bare ga dem mulighet til å delta på mange nye aktiviteter, men som også ga dem troen på området tilbake. Utbyggerne ser på det som et løft også for de områdene som de utvikler og kommunen trekker frem at de har fått et bygg som står til forventningene og er blitt et bankende hjerte i lokalsamfunnet.

Tiltak for å skape sammenheng og forbindelser

Flere av de fysiske og de sosiale tiltakene i Ny energi handler om å se området i sammenheng og skape forbindelser. Det har vært en gjennomgående tanke at de nye og de etablerte boligområdene skal knyttes nærmere sammen. Ved utbygging av Løvtien, en ny turvei langs fjellsiden, ønsker man ikke bare å gi det etablerte området en etterlengtet tursti, men motivasjonen er også å få de nye innbyggerne til å bruke området. På samme måten var strandpromenaden og «Småpudden» viktige elementer for å trekke beboere i eksisterende bebyggelse i området ned til den nye bebyggelsen. De fleste av de sosiale aktivitetene retter seg mot det etablerte boligområdet, men det er gjort forsøk på å finne aktiviteter som vil være attraktive for de nye innbyggerne også, som eksempelvis litteraturkvelder. Det er likevel en utfordring at de to boligområdene har en veldig ulik beboersammensetning.

Oppsummering

Det er blitt gjennomført mange tiltak under de syv temaene i løpet av de årene satsingen har pågått. For mange tiltak er det likevel vanskelig å identifisere en direkte årsakssammenheng mellom handlingsprogrammet og gjennomføring av tiltakene. Dette skyldes i stor grad måten handlingsprogrammet er innrettet på. Tiltakene er i større grad en sammenstilling av tiltak og aktiviteter i området, snarere enn en samordning av ekstraordinære tiltak. Flere av tiltakene var allerede sikret økonomisk som del av kommunens drift og utbyggerne hadde sine planer om gjennomføring. Sammenstillingen av alle tiltakene i et handlingsprogram har hatt en god effekt ved at det har gitt en oversikt over omfanget i satsingen og vist at det er flere som arbeider med og har ansvar i det samme området. Det er likevel en utfordring at handlingsprogrammet ikke tydelig skiller mellom hva som er tiltak som følge av Ny energi og hva som er tiltak som man uansett vil realisere.

6.2 Økonomiske ressurser

Ny energi har vært drevet frem med et ønske om å gjøre et helhetlig løft for hele området, både fysisk men også sosialt i form av aktiviteter o.l. Det har siden starten vært en utfordring å sikre finansiering. Prosjektet startet med en søknad til EU om finansiering, men som man ikke fikk til. Kommunen evnet å snu seg rundt og fikk utarbeidet et handlingsprogram som skulle fungere som innspill til økonomiplan, men også en forpliktelse til samarbeid med eksterne aktører. I vedtaket står det også særlig at det forutsettes at det straks rettes en henvendelse til Staten om tung medvirkning i dette byomformingsprosjektet og levekårsløftet. Det refereres til at det gjentatte ganger er blitt tatt kontakt med staten for å få økonomisk støtte, men at det var først i 2011 at man kom innunder en tilskuddsordning gjennom områdesatsingen.

Det har ikke vært mulig i denne evalueringen å få en full oversikt over statlige midler som er tilført Ny energi. Ettersom tiltakene i handlingsprogrammet er av veldig ulik karakter og krav til oppfølging, vil det være særdeles vanskelig med en slik oversikt. Før kommunen fikk midler til områdesatsing fikk kommunen blant annet midler gjennom kompetansutviklingsmidler som Husbanken disponerte den gang. I budsjettene til kommunen fra 2007 går det også frem at man har fått 2 mill. i midler fra staten til kulturbygg på Ny- Krohnborg. Man har også fått for eksempel storbymidler til aktiviteter til barn og unge. Disse midlene har vært en god drahjelp for kommunen, men det er tydelig at dette prosjektet er det kommunen selv som har bidratt størst økonomisk. Dette gjelder også for tiltak som har vært under forhandling med utbyggere i form av utbyggingsavtaler.

Handlingsprogrammet og organiseringen i Ny energi har trolig hjulpet til å holde fokus på dette området over tid og gjort at man har prioritert og lagt til rette for store tiltak i området.

6.3 Forventninger til Ny energi

De ulike aktørene har hatt ulike forventninger til hva Ny energi var og skulle føre med seg. Forventningene har også til dels endret seg underveis i prosjektet. Under følger en oppsummering av informantenes forventninger til arbeidet og i hvilken grad de mener forventningene er innfridd. Evalueringen baserer seg på relativt få opplevelser av Ny energi, og må sees i denne sammenhengen. Oppsummeringene er kategorisert i nærmiljøets

forventninger, kommunens forventninger og samarbeidspartneres forventninger (her delt i private markedsaktører og statlig samarbeidspartner)

6.3.1 Nærmiljøet

Forventningene i nærområdet var i stor grad basert på at nå skulle det skje en stor opprustning av området og at man nå skulle tas på alvor. Det var til dels en skepsis for om kommunen kom til å innfri. Noen uttrykte også at de ikke helt skjønnte sammenhengen mellom Damsgaard og Løvestakksiden, da de mente områdene var for ulike.

Underveis i prosjektet endret holdningen seg. For informantene er det store skillet når skole-, idrett og kulturanlegget står ferdig. Da merker de en brytning. Alle informantene har hørt om Ny energi og kjenner også i stor grad til handlingsprogrammet. På spørsmål om forventningene er innfridd, er det vanskelig å skille deres forventninger til områdeløftet og til Ny energi. For mange av dem er områdeløftet det som skjer i nærområdet, mens Ny energi er de store offentlige tiltakene som Løvestien og Småpudden, men også utbyggingen langs sjøfronten.

Informantene er tydelige på at de mener det er blitt bedre i området både fysisk og sosialt de siste 10 årene. De mener barn og unge er blitt mer aktive som følge av et økt tilbud fritidsaktiviteter, det er mindre rusproblemer og flere folk ønsker å bli boende i området.

Mange av informantene mener Ny energi har økt stoltheten til området. En av dem sier det slik:

«Jeg er stolt av å være herfra. Jeg tror satsingen har hevet området. Tiltak som skolen og nabolagskafe. Vi er heldige.»

Av forventninger som ikke er innfridd er løsninger for trafikk og at man ikke har klart å gjøre noe med hyblifisering i området. Det er en problemstilling for folk i nærmiljøet at det er relativt mange små boliger i området og at det er utfordrende for familier som ønsker å bli boende i nærmiljøet også når de har fått flere barn. Dette skaper også et nærmiljø med stor gjennomtrekk i beboere, som igjen er utfordrende for skole og fritidsaktiviteter. I tillegg hadde flere forventet seg at det skulle skje noe med Solheims gaten som lokalsenter. Her mener informanter at de fine tegningene som kommunen har vist frem, har skapt forventninger som ikke er blitt innfridd. Informantene trekker også frem at det er en del rusproblemer i området. En av informantene opplever det som veldig uheldig og underlig at kommunen på den ene siden gjør en stor satsing i området, mens man på den andre siden legger tiltak som Strax-huset, et sted med bl.a. sprøyterom og overnattingstilbud til rusavhengige i nær tilknytning til det samme området som man ønsker å løfte.

Informantene fra nærmiljøet veldig positive til mye av det som har skjedd i området, men de uttrykker også usikkerhet for hvordan det vil bli når satsningen er over. De mener det er viktig at kommunen fortsetter med en ekstrainsats i området. Flere av dem uttrykker at de tror at dette området vil endre seg på sikt og at å øke attraktiviteten kan blant annet føre til høyere boligpriser som kan gjøre det vanskeligere for gruppen som bor i området å bli boende.

6.3.2 Kommunen

For flere av informantene var det en sentral forventning til at de skulle klare å holde det de lovet i handlingsprogrammet. Det var viktig for kommunen å bygge tillit. De peker på at bydelen i flere år hadde vært forsømt, og det nå var på høy tid at det ble gjort et løft. Det var viktig at man på de jevnlige møtene med nærmiljøet kunne vise til resultater. Det at handlingsprogrammet bestod av både store og små tiltak, fysiske og sosiale, gjorde at det hele tiden var noe som skjedde i området selv om andre ting tok tid. Samarbeidet med utbyggerne gjorde også at det hele tiden var synlige endringer i området.

Blant de ansatte i kommunen blir det særlig trukket frem at de er fornøyd med at tiltakene Løvtien, skolen og broen er blitt realisert. Det har tatt lengre tid enn de så for seg, samtidig mener de at det i kommunal sammenheng har gått fort. De har fått til mye. En av dem oppsummerer det slik:

«Forventningene er innfridd. Broen var et høydepunkt. Da tenkte jeg, hvilken luft har jeg igjen? Hvordan kan vi jobbe videre? Det er noen iboende ting vi ikke kan gjøre noe med. Det er mange kommunale boliger med det det medfører. De kommunale boligene er også en magnet på andre som kjøper opp og leier ut til vanskeligstilte. Når jeg ser på livet på Ny- Krohnborg er det fantastisk. Hvor mye mer kan man få til? I tillegg er Småpudden kommet og Løvtien. Hovedelementene er realisert. Levekårsundersøkelsen viser at det er det området i byen hvor barn er mest aktive. Det er lav terskel for å delta. Idrettshallen er åpen- det er et rusforebyggende tiltak uten at det var tenkt sånn. Mye mindre grad av ungdomskriminalitet. Bærekraftig liv selger billige klær. Mye er bra. jeg tror det har fått en effekt i økt bolyst.»

Skolen med kultur og idrettsanlegg blir også her trukket frem som en forventning som er innfridd. Man ønsket å bygge en skole som kunne være et forbilde for andre skole i Bergen. mange er stolte av at dette er blitt et bygg med mye aktivitet, langt utover en ordinær skole.

Når det gjelder forventninger som ikke er innfridd, trekker flere frem at de hadde ønsket at de hadde fått enda mer til i forhold til bærekraftige løsninger, både i form av energi i bygg, men også i forhold til samarbeidsprosjekter om gjenbruk. For dem som var med i tidlig fase, der prosjektet hadde høye ambisjoner med tanke på energi og miljø, er ikke denne forventningen innfridd. En av dem sier:

«Opprinnelig var det store tanker om pilotprosjekt. Dette ble det aldri. Utbyggerne fikk redusert miljøkravene sine. Klima avdelingen mistet også interessen. Kanskje var grunnen til at utbyggerne slapp at kommunen ikke klarte å følge opp selv. De klarte det ikke på skolen, som de bygget selv. Da ble det vanskeligere å kreve det av andre.»

6.3.3 Private markedsaktører

Blant de private markedsaktørene er det svært ulike forventninger til dette samarbeidet. Informantene beskriver at de var litt undrende, men positivt overrasket over at kommunen tok initiativ til et samarbeid. De mener at dette var en ny rolle for kommunen, som de ikke hadde opplevd før. Flere av dem var imidlertid usikker på hva de kunne forvente av dette samarbeidet. Engasjementet som kommunen viste, og særlig fra politisk hold, opplevdes som trygt.

Felles for dem var at de hadde forventninger om at de sammen skulle gå inn i et transformasjonsområde og de hadde en tro på at det skulle føre til at transformasjonen gikk raskt. Flere av samarbeidspartnerne hadde forventninger til samarbeidet skulle føre til at transformasjonen skulle skje raskt. De opplevde imidlertid at ting tok tid. Særlig trekker de frem at arbeidet med broen tok tid. Blant noen var det også en forventning om at om at saksprosesser skulle gå enklere når man var enig i de store linjene, og at kommunen skulle utvise større forståelse for de forretningsmessige sidene av byutviklingen.

De private markedsaktørene er usikre på hva de har fått ut av samarbeidet og at forventningene til det ikke er innfridd. De mener at man kunne fått mer ut av styringsgruppen. De er likevel tydelige på at det ligger et potensialet i denne type samarbeid, men at det i Ny energi ikke ble tatt helt ut.

6.3.4 Statlig samarbeidspartner

Den statlige aktøren gikk inn i samarbeidet med en forventning om å være med på en transformasjonsprosess som også skulle løfte det etablerte boligområdet. Fokuset deres var på boliger. Etter hvert i prosjektet ble det også knyttet store forventninger til broen og de ble engasjert i den. Den statlige aktøren har en opplevelse av at Ny energi har hatt god måloppnåelse for dem.

6.4 Sammenfattende vurderinger om måloppnåelse

Handlingsprogrammet til Ny energi har ikke en klart formulert målsetting, men er snarere en samling av ambisjoner og tiltak for å nå disse. Det blir vist til felles mål, uten at det er tydelig hva disse målene er. I dette ligger en styrke og en svakhet. Når målene ikke er tydelige er det vanskeligere å styre etter dem, samtidig er det ikke gitt at en streng målstruktur ville gitt en bedre måloppnåelse enn det handlingsprogrammet for Ny energi har gitt.

Hovedambisjonen til Ny energi har vært et koordinert og bredt byutviklingsløft. Dette er i stor grad innfridd. De mange tiltakene har til sammen sørget for en bredde. Mange av tiltakene som står oppført i handlingsprogrammet og i de påfølgende statusrapportene ville trolig blitt gjennomført uansett, men man har fått tydeliggjort og bevissthet omkring at flere har ansvar for det samme området.

Satsinger som Ny energi krever utholdenhet over tid. Gjennomføring av de fysiske tiltakene er også avhengig av ytre forutsetninger som for eksempel at planer må være vedtatt og grunneiere må være villig til å stille grunn til disposisjon. Det er også naturlig at tiltak endres underveis, fordi forutsetningene kan endre seg eller man finner tiltak som man mener kan ha større effekt.

Det er pekt på flere utfordringer med utformingen av handlingsprogrammet over. Det har likevel vært lite fokus blant informantene på utformingen av handlingsprogrammet. De syv temaene synes å være godt forankret og det er temaene som har hatt hovedfokus.

Ny energi har hatt en betydelig evne til å fremskaffe økonomiske midler fra det kommunale budsjettet, og de private aktørene har bidratt som en må kunne forvente i denne type byutvikling. Forventningene til å utløse statlige midler er imidlertid i liten grad innfridd.

Når det gjelder informantenes forventninger er mange av dem innfridd. Mange fremhever at de store tiltakene som skolen med tilhørende kultur- og idrettsarena, Løvtien og gang- og sykkelbroen «Småpudden» er blitt realisert. Mange hadde forventninger til at transformasjonen skulle skje raskt, men dette blir likevel ikke problematisert vesentlig i intervjuene fordi tiltakene nå er gjennomført. Det er utfordrende for informantene å svare på om forventningene deres er innfridd eller ei, fordi det ikke alltid er lett å huske hvilke konkrete forventninger man hadde. Forventningene er nok preget av tiden som er gått og hvordan man har fulgt prosjektet.

7 NY ENERGI SOM VERKTØY FOR KOORDINERT BYUTVIKLING OG LEVEKÅRSLØFT - ANBEFALINGER

Denne evalueringen viser at Ny energi gjennom dynamikk og endring har bidratt til et koordinert og bredt byutviklingsløft som var den overordnede ambisjonen. Det er gjennomført en rekke større og mindre tiltak som har løftet bydelen, med lokal forankring, medvirkning og synliggjøring av store og små resultater. Driveren i dette har vært en sterk organisatorisk og finansiell satsing fra Bergen kommune sin side med åpenhet og medvirkning mot lokalsamfunnet og private aktører. Staten hadde enkelte mindre, men tidlige og viktige finansielle bidrag, men det er Bergen kommune sammen med de private markedsaktørene som har tatt de største finansielle løftene.

Forventningene til Ny energi var høye og de måtte endres underveis, og det evnet man også å gjøre. De tidlige høye miljøambisjonene måtte reduseres på grunn av manglende ekstern finansiering. Noen forventninger kunne på den andre siden ikke Ny energi innfri, for eksempel at den lovpålagte plan- byggesaksbehandlingen i området burde gått raskere. Dette er spørsmål som gjelder kommunenes generelle forvaltning og må løses på andre arenaer.

I 2011 kom Ny energi inn under statens satsing på områdeløft. Dette ga noen statlige midler til levekårsatsingen i området, men førte samtidig til at Ny energi som et bredt og koordinert byutviklingsløft og samarbeid mellom kommunen og private aktører endret seg og fikk mindre fokus. Det er ikke gitt at et statlig områdeløft fra starten av hadde hatt bredt nok perspektiv, og derved klart å utløse mobilisering og gjennomføring av de store og små tiltakene Ny Energi bidro til.

I Ny energi sees byutviklingsmuligheter og levekårsutfordringer i sammenheng. Dette er unikt for Ny energi og skiller denne koordinerte satsingen fra de statlige områdeløftene som ikke omfatter de mulighetene som kan ligge i den markedsdrevne byutviklingen.

I dette kapitlet er det ut fra funnene i denne evalueringen gitt en gjennomgang av forutsetninger som har vært sentrale for Ny energi som satsing.

7.1 Forutsetninger for vellykket satsing

Aktiv kommunal tilretteleggingsrolle

Den viktigste suksessfaktoren for Ny energi har vært en aktiv kommunal tilretteleggingsrolle i kombinasjon med en åpen og inviterende dialog med innbyggere og private aktører som arbeider med gjennomføring av markedsdrevet byutvikling.

Kommunenes tilretteleggingsrolle er også framhevet gjennom andre prosjekter som Miljøverndepartementets pilotprosjekter for byomforming³². En hovedkonklusjon her var at kommunene må ta en aktiv tilretteleggingsrolle for å sikre gjennomføring med kvalitet, og det må velges virkemidler og organisatoriske løsninger for det engasjementet som velges. Det var

³² 4-årig nettverkssamarbeid mellom Miljøverndepartementet og byene Fredrikstad, Skien, Bergen, Trondheim og Tromsø.

dette Bergen kommune i praksis gjorde gjennom Ny energi, men da med et bredt perspektiv på byutviklingen.

I byomformingsområder generelt er det vanskelig for private aktører å løfte gjennomføring med kvalitet uten at byene tar en tilretteleggingsrolle. Bruk av områdemodeller for finansiering av felles offentlig infrastruktur kan være en viktig del av denne tilretteleggingen. Ofte krever dette både kommunale investeringer, forskuttering og risikodeling med private. Denne type kommunal tilrettelegging ble gjort som en del av Ny energi, og er sterkt etterspurt av private ved byomforming og transformasjon i mange byer og tettsteder.

Samtidig er det åpenbart at kommunal tilrettelegging trekker på kommunale ressurser (finansielle og administrative), og må prioriteres. Denne evalueringen indikerer at områder der markedsdrevet byutvikling sees i sammenheng med tilgrensende områder som av ulike samfunnsmessige årsaker trenger løft, kan ha betydelig samfunnsnytte av prioritert kommunal tilrettelegging.

Engasjement og utholdenhet på flere nivå

Et viktig kjennetegn ved Ny energi er et synlig engasjement fra flere aktører gjennom hele perioden og en vilje til å kunne få det til. Ildsjelene på de ulike nivåene i kommunen har vært et suksesskriterie for å få dette til. Dette er et moment som blir trukket frem i nesten samtlige intervju. En av dem sier:

«Suksesskriteriet har mer vært menneskene enn organiseringen. Det var mange ildsjeler. (.....) Vi var mange som glødet. Det var politisk engasjement og velvilje»

Dette engasjementet viste seg politisk, og særlig i den første perioden av prosjektet, men også administrativt gjennom flere personer. I bunn for prosjektet har det vært en sterk ambisjon om å få dette til og man grep ulike sjanser for å kunne realisere prosjektene. Det politiske engasjementet var også svært viktig for det eksterne samarbeidet og ga dem trygghet i at dette var et prioritert felt for kommunen.

Det administrative engasjementet har vært helt vesentlig for å holde prosjektet varmt og sikre kontinuitet i arbeidet gjennom utskiftninger av folk og omorganiseringer. Det har også vært svært viktig i møte med nærmiljøet.

Nærmiljøet har også vært preget av engasjerte mennesker som hadde store tanker om hva som skulle til for å heve statusen for området.

At prosjektet i stor grad preges av engasjerte enkeltpersoner er både en styrke og en svakhet. Det gjør prosjektet sårbart dersom enkeltpersoner forsvinner ut av prosjektet. Dette har heldigvis ikke vært tilfelle for Ny energi sin del. Ny energi har hatt sin styrke i at det her var flere som brant for prosjektet og har til dels kunnet avløse hverandre og samtidig evnet å engasjere nye.

Innsats basert på innbyggernes behov – dialog og medvirkning

En viktig intensjon med Ny energi har vært å løfte det etablerte boligmiljøet på Løvstakksiden og bygge tillit. Gjennom handlingsprogrammet hadde ikke kommunen bare et forpliktende

samarbeid med samarbeidspartnerne, men også med nærmiljøet. Det ble stort fokus på nærmiljøet sitt behov, og mange av de små, men også de store fysiske tiltakene, kommer som initiativ fra nærområdet. Informasjonen til og dialogen med nærmiljøet har vært viktige prinsipper i Ny energi. Denne måten å jobbe på har også fortsatt inn i områdeløftet. At kommunen har forpliktet seg til jevnlig møter med nærmiljøet har vært et suksessfaktor for Ny energi og en viktig erfaring å ta med seg inn i andre byutviklingsprosjekt.

Innsats på tvers av kommunale sektorer

I Ny energi har man hatt en erkjennelse av at man må jobbe på tvers av de ulike sektorene i kommunen for å kunne gi området et helhetlig løft. I Ny energi har en stor grad lyktes med det. Det ble satt sammen grupper på ulike nivå i kommunen, med formål å realisere ulike deler av Ny Energi. Ambisjonen har vært å få til et løft i området med en bredde av tiltak. Sentrale suksesskriterier har vært god informasjonsflyt om de ulike delene av prosjektet og direkte tilstedeværelse i nærmiljøet som har synliggjort behov og gjort veien mellom behov og løsning kortere.

Et slikt arbeid er ressurskrevende for kommunen og må trolig gis prioritet for særlig utvalgte områder. For Ny energi blir det vist til at dette var et område som hadde behov for særlig innsats og lenge hadde vært forsømt av kommunen.

Fysiske tiltak i ulik skala sammen med sosial innsats

I Ny energi sees sosiale og fysiske tiltak i sammenheng som et verktøy for å løfte området. Dette vises tydelig i handlingsprogrammets tiltak under de syv temaene. Tiltakene spenner fra oppstart av kajakkpadling og kurs for ansatte til store infrastrukturtiltak som skole, tursti og gang- og sykkelbro, i tillegg til en total transformasjon av gammelt industriområde til en ny bydel med nye boliger og kontorarbeidsplasser.

Flere av de større tiltakene har vært driverne i prosjektet, herunder boligutbyggingen, broen og skolen, samtidig har de sosiale aktivistene hatt mye å si for nærmiljøet.

Denne evnen til å se tiltak i ulik skala i sammenheng, fysiske og sosiale, har vært en styrke for å kunne løfte området.

7.2 Svakheter ved satsingen

Ny energi hadde flere svakheter som må hensyntas ved eventuelle senere tilsvarende satsinger. I gjennomgangen nedenfor er det pekt på de viktigste som har kommet fram gjennom denne evalueringen

Manglende bystyreforankring og rapportering politisk

Ny energi var forankret byrådet og har delvis rapportert til det. Begrunnelsen for dette var at det ligger i den parlamentariske modellen at man kan sette i gang og prøve metoder for å løse en problemstilling. En satsing av denne dimensjon, både ressursmessig og tidsmessig krever bred politisk forankring og ville blitt styrket av fremmes som sak i bystyret.

I henhold til handlingsprogrammet skulle styringsgruppen i Ny energi rapportere til Byrådet. Dette ble gjort i starten av perioden, men ikke senere i perioden.

Manglende konsistens i handlingsprogrammet

Handlingsprogrammet til Ny energi har ikke en klart formulert målsetting, men er snarere en samling av ambisjoner. Det blir vist til felles mål, uten at det er tydelig hva disse målene er. I dette ligger det både en styrke og en svakhet. Når målene ikke er tydelige vil det være vanskelig å styre mot et felles mål. På den annen side ville et felles mål for de ulike samarbeidspartnerne trolig vært vanskelig å bli enige om. Til det var de kanskje for ulike. Flexibiliteten dette rommer, er kanskje noe av styrken til handlingsprogrammet.

I handlingsprogrammet er det listet opp mange ulike tiltak for å løfte området. Tiltakene er i seg selv veldig ulike og varierer fra store kostnadskrevenende tiltak til små tiltak som krever lite finansiering. De er viet like stor plass. Tiltakene er også i ulike i forventning av oppfølging og rapportering. Innenfor flere av temaene er det snarere gjort en synliggjøring av hva som gjøres innenfor området på dette feltet, enn at det er tiltak som skal være innspill til kommunens økonomiplan. Flere av tiltakene inngår i kommunens ordinære drift og er således sikret i budsjett. Denne måten å sette det opp virker uryddig og lite gjennomtenkt og gjør oppgaven med hva som skal følges opp i økonomiplanen og rapporteres ut vanskeligere.

En synliggjøring av hva som skjer innenfor de ulike sektorene i kommunen på de ulike temaene handlingsprogrammet omfatter, har en viktig informasjon og koordineringsverdi, men i fremtidige handlingsplaner vil det være viktig at det synliggjøres hvilke tiltak som er ekstraordinære.

I Ny energi har man hatt engasjerte medarbeidere som har holdt i handlingsprogrammet over tid, dette kan være et av suksesskriterie for at handlingsprogrammet har hatt en god funksjon selv om det i sin utforming kunne vært tydeligere.

Styringsgruppe med riktig avklaring av forventninger

Evalueringen viser at det var ulike forventninger til hva en samarbeidet ny energi skulle være. Bruk av ordet styringsgruppe gir muligens en annen oppfatning av formålet med denne gruppen enn den var tiltenkt, da den intenderer at gruppen skal ha en beslutningsmyndighet. Gruppen har snarere fungert som en samarbeids- eller koordineringsgruppe. Basert på intervjuene kunne det vært behov for en avklaring av forventninger deltakerne imellom på et tidlig tidspunkt. Det er likevel viktig at disse avklaringene ikke måtte være for stringente og til hinder at man har fokus på de mulighetene dette samarbeidet til enhver tid gir.

Arealplanlegging koblet til gjennomføringsmodeller

Arealplanleggingen i området foregikk dels tidligere, men i hovedsak parallelt med Ny energi, og la både overordnede rammer gjennom kommunedelplanen og konkret utbygging og tilpasning gjennom reguleringsplaner. Samtidig etablerte Bergen kommune en form for områdemodeller for finansiering av felles offentlig infrastruktur fastsatt i arealplaner med tilhørende rekkefølgekrav. Flere av rekkefølgekravene i reguleringsplanene var imidlertid ikke

så godt egnet for en områdemodell, og rekkefølgekravet til broen kom inn sent i behandlingen av kommunedelplanen for Puddefjorden-Damsgårdssundet.

Planleggingen i området som ble omfattet av Ny energi ble gjennomført i en periode områdemodeller for finansiering av felles offentlig infrastruktur var lite utviklet. Det samme gjaldt bruken av utbyggingsavtaler generelt. Lovbestemmelsene om utbyggingsavtaler kom i 2006.

Ved utvikling av tilsvarende satsinger som Ny energi i dag burde arealplanleggingen i større grad designes mot gjennomføring med rekkefølgekrav som kan bygge opp under en områdemodell for finansiering av felles offentlig infrastruktur. Det burde også, i samarbeid med private aktører, utvikles en mer avansert områdemodell der kostnadene ble fordelt for eksempel etter antall kvadratmeter ny BRA. Kommunens rolle i praktiseringen av områdemodellen ville i hovedsak vært den samme med hensyn til å overta rekkefølgekrav med nødvendig forskuttering av offentlig infrastruktur. Som en del av dette bør det også innarbeides system for håndtering av kommunens forskutteringsrisiko blant annet gjennom et moderat anslag på totalt antall kvadratmeter ny BRA som kan bygges, og derved legges til grunn for å fordele kostnader.

Avhengigheten av ildsjeler

Ny energi er båret fram av ildsjeler i kommunen og lokalt i nærmiljøet. Dette har vært en stor styrke for Ny energi. På den andre siden er dette også en svakhet fordi det gir satsingen høy risiko dersom ildsjeler av ulike årsaker ikke lenger er en del av satsingen.

Dette er et åpenbart dilemma. En by må kunne gjennomføre satsinger som dette uten å være avhengig av enkeltpersoner. Samtidig må de bemannes av engasjerte personer, som og evner å trekke med andre som også har engasjement.

8 VERKTØY FOR FREMTIDENS BYER?

Evalueringen viser at Ny energi har bidratt til et koordinert og bredt byutviklingsløft som var den overordnede ambisjonen for satsingen. I Ny energi sees byutviklingsmuligheter med privat markedsbasert utbygging og levekårsutfordringer i sammenheng. Dette er unikt for Ny energi og skiller denne koordinerte satsingen fra de statlige finansierte områdeløftene som ikke omfatter de mulighetene som kan ligge i den markedsdrevne byutviklingen.

Det er ikke gitt at et statlig områdeløft fra starten av hadde hatt bredt nok perspektiv og derved bidratt til gjennomføring av de store og små tiltakene som faktisk ble gjennomført i området som en del av Ny Energi. Dette er et viktig overordnet funn i denne evalueringen.

Informanter som bor eller arbeider i området som er omfattet av denne evalueringen, mener de kan begynne å se en økt stolthet til bydelen. I tillegg til en fysisk opprustning av nærmiljøet, ny skole og bydelshus, turstien «Løvsstien» og gang- og sykkelbroen «Småpudden», mener de at folk er mer aktive i området nå, særlig ungdom. De trekker også frem tendenser som at flere fullfører skole, det er mindre rus og kriminalitet og det er økt bolyst i området.

Flere barnefamilier ønsker å bli værende i området, men det er ofte vanskelig fordi leilighetene er små. Dette mener de er en utfordring prosjektet ikke har klart å gjøre noe med. De opplever at det er et klaseskille mellom beboerne i de nye boligene og den etablerte delen av boligområdet. Flere tenker området vil endre seg over tid og at det vil bli dyrere å bo i området som følge av den nye utbyggingen. Det er følgelig flere sosioøkonomiske problemstillinger Ny energi ikke har klart å adressere eller som en ikke har sett effekten av enda. Samtidig er dette store generelle samfunnsutfordringer som har vært lite diskutert i tilknytning til byutvikling til nå.

I Ny energi er det gjort en rekke gode erfaringer, men det er også rom for forbedringer i fremtidige satsinger. Funnene i denne evalueringen tilsier likevel at det som supplement til de statlige områdeløftene for levekår, bør vurderes videreført satsinger som Ny energi i områder der det kan tas ut synergi av privat markedsbasert utbygging og satsinger for å møte levekårsutfordringer.

Denne typen brede satsinger, vil også kunne avhjelpe det stigma områder med områdeløft kan få. Satsingene bør stimuleres gjennom statens virkemidler blant annet gjennom Husbanken, og vil trolig implisere en nyorientering av den «boligsosiale vendingen» i den statlige politikken fra 2000-tallet med større vekt på å se byutvikling og levekår i sammenheng.

REFERANSELISTE

Asplan Viak på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet (2009) Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtaler

Bergen kommune (2005): Pilotprosjekt. Byomforming i Bergen. Søknad om tilskuddsmidler

Bergen kommune (2005): Fagnotat. «Ny energi rundt Damsgårdssundet». Et offentlig privat handlingsprogram. Søknad om investeringsmidler fra EU. Forslag til Bergens kommunes prosjekter og ambisjonsnivå

Bergen kommune (2007): Byrådets forslag til budsjett 2008/Økonomiplan 2008-2011 (Innstilling 1). Sak 306/07.

Bergen kommune (2007): Handlingsprogram for Ny energi rundt Damsgårdssundet.

Bergen kommune (2008): Retningslinjer for universell utforming Damsgårdssundet

Bergen kommune (u.å): Fagnotat Status og oppgaver 2008

Bergen kommune (2008) Byråds sak 1067/09 Universell utforming. Retningslinjer for universell utforming av sentrale gangstrøk innenfor handlingsprogrammet «Ny energi rundt Damsgårdssundet»

Bergen kommune (2014) Statusmøte Ny energi rundt Damsgårdssundet

Bergen kommune (2015) Oppsummering fra møtet 29.01.15 Nye energi rundt Damsgårdssundet. Styringsgruppen

Bergen kommune (2016) Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering Referat Ekstern styringsgruppe

Bergen kommune (2016) Referat fra møtet i ekstern styringsgruppe for Ny energi rundt Damsgårdssundet

Bergen kommune, Husbanken, BOB og GcRieber (u. å): Ny energi rundt Damsgårdssundet. Status 2009 Oppgaveprioritering 2010

Bergen kommune, Husbanken, BOB og GcRieber (u.å): Ny energi rundt Damsgårdssundet. Status 2011 Oppgaveprioritering i 2012

Bergen kommune, Husbanken, BOB og GcRieber (u.å): Ny energi rundt Damsgårdssundet. Hva er gjort i 2012 og 2013 Oppgaveprioritering 2014

Bergen kommune, Husbanken, BOB og GcRieber (u.å): Ny energi rundt Damsgårdssundet. Status 2014 Oppgave 2015

Bergen kommune, Husbanken, BOB og GcRieber (u.å): Ny energi rundt Damsgårdssundet. Status 2015 Oppgaver 2016

Bergen kommune (u.å): Rapport fra områdesatsingen i Bergen kommune 2015.

Bergen kommune (u.å): Rapport fra områdesatsingen i Bergen kommune 2016.

Bergen kommune (u.å): Områdesatsing Bergen kommune. Rapport med anbefalinger for videre innsats. Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering.

Bergen kommune (u.å): Levekår og helse i Bergen 2008.

Bergen kommune (u.å) Områdesatsing i Bergen kommune. Informasjonsbrosjyre

Miljøverndepartementet (2007): Temarapport Byomforming. Erfaringer og anbefalinger fra nettverk og pilotområder. T-1462

Pandora Film AS i samarbeid med Noroff og Ny- Krohnborg skole (2008): Forventningene

Pandora Film AS (2009): Mot nye tider

Pandora Film AS (2009): MiljøkoordinatThor

Pandora Film AS (2010): Mens vi venter

Pandora Film AS (2011): Livet mens det bygges

Pandora Film AS (2013): Det bankende hjertet

Pandora Film AS (2016) Brobyggerne

Rambøll Norge AS/Arkitektgruppen Cubus AS (2010): Nye Ny- Krohnborg. Forprosjekt-Bydelssenter med oppvekststun, idrettshall og kulturhus

Sørvoll, Jardar (2011) Den boligsosiale vendingen. Norsk boligpolitikk frå midten av 1990-tallet i historisk perspektiv. Trykket vedlegg til NOU2011:15 Rom for alle

VEDLEGG

Vedlegg 1. Tiltakskartlegging