

Ny praksis på Paradis:

Virkemiddelbruk og organisering i realisering av kraftig og kompleks fortetting

Berit Nordahl NIBR, OsloMet - storbyuniversitetet

Forord

Dette notatet inngår i en serie av underlagsnotater knyttet til prosjektet «Fra plan til realisering».

Fra og med Kommuneplanen av 2006 har Bergen gjennomført en dreining i sin arealpolitikk, fra byspredning mot knutepunktfortetting. Den nylig inngåtte Byvekstavtalen mellom Bergen kommune og staten bekrefter at stat og kommune har sammenfallende og gjensidig forpliktende visjoner når det gjelder arealbruk, så vel som strategiske offentlige investeringer. Prosjektet «Fra plan til realisering» har som formål å belyse om virkemidlene til gjennomføring er gode og tilstrekkelig. Prosjektet er finansiert av KMD og gjennomføres i regi av Bergen kommune. Bergen kommunen har engasjert flere forskningsmiljøer for å bidra med underlagsnotater.

Notatet om Paradis tar et dypdykk inn i ett fortettingsområde. Notatets ambisjon er å få fram de mange utfordringer som fortetting i praksis byr på for aktørene i området - det vil si grunneiere, næringsdrivende og andre brukere. Notatet må ikke tolkes i retning av at fortettingspolitikken feiler, eller at Bergen kommune ikke gjør god jobb. Tvert om, fortettingspolitikken er en nødvendig og modig omlegging som Bergen kommune arbeider systematisk og dedikert med, men for å kunne vurdere om virkemidlene er gode og tilstrekkelige, er det viktig å ta dypdykk ned i lokalområdene og få fram konkrete utfordringer. Det er dette som er ambisjonen med notatet.

Notatet om Paradis består av fem deler: Det starter med en introduksjon som plasserer notatet innenfor Bergen kommunes prosjekt «Fra plan til realisering». Del 2 gir en kort presentasjon av Paradisområdet og de viktigste utfordringene som knytter seg til realisering av visjonene for Paradisområdet. Del 3 viser hvordan kommunen, og da særlig Bymiljøetaten, har funnet løsninger på de mange utfordringene. I del 4 presenteres perspektiver fra utbyggerne, både de store profesjonelle og de mindre utbyggerne i området. Del 5 avslutter notatet med en kort oppsummering.

Notatet bygger på dokumentanalyser av et omfattende skriftlig materiale knyttet til gjennomføringen av områdeplanen for Paradis, to gruppeintervjuer med representanter for Plan- og bygningssetaten og Bymiljøetaten og intervju med flere utbyggere og grunneiere. En tidlig versjon av notatet ble forelagt Bymiljøetaten og de kom med mange nyttig kommentarer. Alle feil og mangler er det imidlertid forfatteren som hefter for.

Berit Irene Nordahl, forskningssjef, NIBR, og fatter av notatet

Hans Jacob Roald, Seniorarkitekt Plan- og bygningssetaten, Bergen kommune, Prosjektleder

1. Hensikt med notatet

Notatet tar et dypdykk inn de mange problemstillingene som reises ved kraftig fortetting i kollektivknutepunkter, med utgangspunkt i Paradis i Bergen. Hensikten er å vise utfordringer knyttet til realisering av Bergen kommunes ambisiøse planer for områdene rundt de nye bybanestoppene. Hvert av stoppestedene er unike og alle utviklingsprosessene er komplekst på sin måte. Selv om notatet ser på områdeplanen i Paradis, er de problemstillingene som reises relevante for flere av de andre knutepunkt-områdene i Bergen og ved tilsvarende fortetting i andre byer.

Områdeplan for Paradis medfører betydelig omlegging og oppgradering av infrastrukturen i området rundt bybanestoppet. I gjennomføringsplanen for Bergensprogrammet er det forutsatt at utbyggerne skal bekoste en betydelig del av utgiftene knyttet til dette. Utbyggerne skal bære de fulle kostnadene ved omlegging og oppgradering av kommunale tiltak som veier, plasser og grøntstruktur og 50 % av kostnader til omlegging av fylkesveiene. Infrastrukturen skal med andre ord bekostes som et spleiselag mellom fylkeskommunen ved Bergens-programmet og utbygger (Bergen kommune 2016).

At utbyggerne bidrar til oppgradering av infrastruktur er vel etablert praksis i de fleste vekstkommunene i Norge (Barlindhaug og Nordahl 2014¹), og en følge av arbeidsdelingen mellom kommune og utbygger som vokste fram på 2000-tallet (Nordahl 2018²). De fleste profesjonelle utbyggere er godt innforstått med at de som utbyggerne bekoster sin andel av infrastruktur og fellestiltak (se eksempelvis notatet fra Foreningen Eiendom 2017). Men selv om partene er enige i prinsippene er det likevel langt fra uproblematisk, spesielt når det er mange utbyggere i området og disse følger sin egen tidshorisont.

I Paradis eies størstedelen av arealene av private. Eierne utgjør en sammensatt gruppe med ulike planer og ambisjoner for sine eiendommer: Noen er profesjonelle utbyggere som i prinsippet ønsker å komme i gang med å utvikle eiendommen så raskt som mulig. Andre er småskala næringsdrivende som tar hensyn til eksisterende virksomhet i byggene når de vurderer eventuell utvikling. Den største gruppen grunneiere er imidlertid vanlige beboere med hus på selveid tomt. Mange av disse ønsker primært å bli boende og beholde eiendommen som den er.

Kombinasjonen av eiere med ulike ambisjoner for egen eiendom og politikken med spleiselag til infrastrukturen gir altså et krevende utgangspunkt. På den ene siden er oppgradering av infrastruktur en forutsetning for at nye byggeprosjekter tillates. På den andre siden kan ikke infrastruktur-oppgraderingen komme i gang før myndighetene har tilstrekkelig sikkerhet for at utbyggerne bidrar til å bekoste tiltakene. En slik sikkerhet får kommunen først når en utbygger har signert en utbyggingsavtale og det er igjen en følge at utbygger fremmer og får vedtatt et konkret utbyggingsforslag. Det er med andre ord slik at dersom utbyggerne ikke kommer med utbyggingsforslag, vil også infrastruktur-oppgraderingen måtte legges på vent. Dermed får den enkelte grunneiers utviklingshorisont følger for framdriften i utviklingen i området.

¹ R. Barlindhaug og B. Nordahl (2014) Tilrettelegging for boligbygging. NIBR rapport

² B. Nordahl (2018): Fra Planstyrt til markedsdrevet. I Aarsether, N m.fl (red) Utfordringer i norsk planlegging. Revidert utgave, Fagbokforlaget

Tid spiller dermed en selvstendig rolle, og *ulike tidshorisonter* gjør de de mer velkjente utfordringer med prosjektbasert fortetting ytterligere komplisert. Det er også et relevant utgangspunkt fordi stadig mer av utbyggingen skal skje i form av fortetting og transformasjon.

Notatet kommer ikke med løsninger på utfordringene i Paradis, de har Bymiljøetaten og Bergensprogrammet langt på vei funnet selv. Notatets ambisjon er å vise hva slags utfordringer som må løses og dermed bidra til en diskusjon om kommunen *hadde trengt* andre virkemidler, for eksempel om rammene som staten har satt for kommunene burde vært mindre stramme. Notatet er en av flere dypdykk i konkrete utbyggingsområder som alle skal bidra til å belyse forholdet mellom kraftig fortetting og dagens virkemidler.

2. Paradis

Paradis er stopp 12 på bybanen fra Bergen sentrum retning Flesland. Reisetiden til sentrum er 20 minutter, og reisetiden til Flesland omtrent det samme. Lokalsenteret Nesttun er to stopp fra Paradis. Paradis er i dag bebygget med eneboliger, og enkelte små leilighetsbygg og noen mindre næringsbygg nærmest bybanestoppet. Paradis sentrum omfatter ca. 130 mål. Etableringen av bybanestopp i Paradis ble fulgt opp med en områdeplan. Den viser for en kraftig fortetting, og åpner for anslagsvis 1200 nye boliger og 30 000 kvm næring (reguleringsplan for Paradis sentrum³). Totalt utbyggingsvolum er ca. 156 000 kvm.

Planen innebærer omlegging av veibaner, utvidelse av veier og etablering av gang- og sykkelveier, en gangbro og en offentlige plass. Planen har en antatt gjennomføringstid på nærmere 20 år. De første 10 årene er det anslått som realistisk at det kommet ca. 4-500 nye boliger og 10 -15 000 nye kvm ny næring.

Fortettingen medfører kraftig økning i bygningsvolum på arealer som ligger nær bybanestoppet, og langs de nye veistrekke tett på bybanestoppet/senteret. % BRA varierer mellom 100 og 700 og avspeiler dermed den store variasjonen i forventede endringer i den bebygde strukturen. Topografien er kupert og variasjonene i utnyttelse er en funksjon av topografi og avstand til bybanestopp.

Det kraftige volumet (antall nye boliger/kvm næring), det lange strekket i veiomlegging og veiutvidelse, og ambisjonen om å etablere urban sentrumsbebyggelse, i et kupert landskap, med mange ulike private utbyggere i førersetet skaper er krevende både for grunneierne og for kommunen.

Realisering av planen forutsetter betydelig erverv av grunn og makeskifter, både for å kunne legge om veien og for å utvide eksisterende traseer, samt sikring av arealer til andre offentlige formål. Behovet for grunnerverv er estimert til 13 000 kvm, inkludert kjøp og rivning av enebolig og en firemannsbolig. Kostnader til erverv av grunn og veiltak er estimert til 280 mill NOK⁴ totalt⁵. Omleggingen omfatter både kommunale veier og fylkesveier. Alle kostnader knyttet til omlegging og utbedring av kommunale veier skal altså i sin helhet bekostes av utbygger, mens kostnadene til omlegging, utvidelse og oppgradering av fylkesveier skal finansieres som et spleiselag mellom utbygger

³ Områderegeringsplan, Plan-ID 60760000, Bergen kommune, Byrådsak 271/14

⁴ Gjennomføringsplan for Paradis, sak 201219967 -52/ESAK-767 Bergen kommune, side 3.

⁵ Statsminister Michelsensvei skal utvides med 5 meter brede fortau og doble tre rekker, Nesttunvegen skal få 3 meter brede fortau og doble tre-rekker, det skal etableres gang og sykkelveg fra Jacob Kjødes ved i vest, via Paradisalleen, i bro over Nesttun-vegen og langs Tunvegen til Sandbekkvegen. I tillegg skal det etableres offentlig byrom mellom Nesttunvegen-bybaneholdeplass og opp til Paradisleitet 2

(50 %) og regionale myndigheter (50 %) (Bergensprogrammet, bestående av Bergen kommunen, Hordaland Fylkeskommune og Statens Vegvesen).

Resten av dette avsnittet presenterer tre typer utfordringer som realiseringen av Paradis medfører. Del 3 viser hvordan kommunen har løst disse og del 4 ser utfordringene fra utbyggers side.

2.1 Utbyggerbidrag – brøk med usikkerhet

Kommunen ved Bymiljøetaten, tidligere Etat for Utbyggingsavtaler, har gjort et stor arbeid for å estimere kostnader knyttet til erverv av grunn og oppgradering av veier og annen infrastruktur. Som et grunnlag for å fastslå den enkelte utbyggers bidrag summere samtlige kostnadene og fordeles så på det antallet nye kvadratmeter bygg som områdeplanen legger opp til. Dette gir en fast pris per kvadratmeter som utbyggerne må bidra med. Utbyggerne kan da legge denne kostnaden inn i sine kalkyler over samlede bygge kostnader. I planen for Paradis opereres det med ett beløp, uavhengig av hva slags formål bygget har. Beløpet som utbygger skal bidra med forfaller når byggingen igangsettes⁶. Når tilstrekkelig alle utbyggere som skal bidra til bekostning av bestemte infrastrukturiltak har signert utbyggingsavtale, kan både Bergen kommune og regionale myndigheter forskuttere selve byggingen. Myndighetene påtar seg med dette en risiko, inngått utbyggingsavtale er ingen garanti for utbygging. Det er grunn til å tro at kommunen gjør dette ut fra en avvenning mellom nødvendigheten av å komme i gang og risiko ved utbyggingsaktiviteten som knyttes opp til de konkrete infrastruktur-tiltakene.

Planområdet for Paradis er stort og omfatter som nevnt svært variert bebyggelse. Dette kompliserer regnestykket bak brøken som er lagt til grunn for bidragets størrelse. Områdeplanen har en anslått tidshorison på ca. 20 år. Den lange tidshorisonen gjør det praktisk vanskelig å legge alle potensielle eiendommer inn i regnestykket. Dersom kommunen er kjent med at grunneier *ikke* ønsker å bygge ut eiendommen de neste 15-20 årene vil det være urealistisk å legge bidrag fra disse grunneierne inn i regnestykket. Kommunen ville rett og slett ikke fått inn midler og utbyggingen av infrastrukturen ville stoppe opp. Kommunen har derfor forsøkt å anslå et *realistisk antall kvadratmeter* som kostnadene kan fordeles på. Dette betyr at en del eiendommer er holdt utenfor regnestykket. Det betyr også at brøken i regnestykket over utbyggerbidrag har en mindre nevner. Hvor stor eller liten nevneren skal være, eller sagt med andre ord: hvilke eiendommer som skal holdes utenfor regnestykket, har vært gjenstand for en del diskusjon internt i kommunen og mellom kommunen og utbyggerne. Utbyggerne ønsker prinsipielt at bidragene må deles på alle eiendommene som nyter godt av nye veier og opprusting av området og som jo har et juridisk rom for økt utnytting av eiendommen. Samtidig ser utbyggerne at dette ville gjøre det praktisk vanskelig å komme i gang med utbyggingen, når modellen for finansiering er at infrastruktur bygges etterhvert som utbyggingsprosjekter fremmes.

Usikkerhet om hvilke eiendommer kostnadene skulle fordeles på, kommer i tillegg til generell usikkerhet om kostnadsestimatene for infrastrukturen. Det vil alltid være en viss usikkerhet knyttet til kostnadsestimatene for infrastruktur, det ligger i sakens natur. I Paradis, som i mange andre områder, er det også en viss faglig uenighet om hva de ulike elementene faktisk kostnader å bygge.

Kort oppsummert kan en si at brøken som skal beregne utbyggers bidrag til infrastruktur er beheftet med usikkerhet knyttet til både teller og nevner: Brøkens teller er kostnadsestimatene. Estimerer er pr. definisjon usikker og en områdeplan kan fort vise seg å være et vel grovt utgangspunkt for å lage gode estimerer (Nordahl et al 2007). Kommunen vurderer hvor stort risikopåslag de skal legge på kostnadsestimatene og om de skal ha en form for avregning underveis.

Brøkens nevner viser hvilke prosjekter/hvilke eiendommer kostnadene skal deles på. Kommunen må da ta stilling til om det fulle utbyggingspotensiale slik det framkommer i Områdeplanen (samlet antall

⁶ Faktura sendes utbygger sammen med igangsettingstillatelse.

nye kvadratmeter) skal legges til grunn, eller om de kun skal legges til grunn utbyggingsprosjekter de ser som realistiske, gitt deres kjennskap til grunneierne utviklingsplaner og tidshorisonter. I Paradis har en valgt det siste, med argument om realisering.

Både teller og nevner i brøken vært diskutert i mange omganger. Med dette skapstiller Paradis en ikke ukjent problemstilling knyttet til finansiering av infrastruktur i utviklingsområder med mange grunneiere.

Områdereguleringen er fulgt av en gjennomføringsplan. Gjennomføringsplanen for Paradis deler infrastrukturen inn i tre pakker/delstrekninger. Dermed håper kommunen å få en tettere kobling mellom infrastrukturtiltak og prosjekt. Del 3 viser hvordan kommunen har løst dette.

2.2 Grunnerverv – komplisert kabal

Områdeplanen trekker opp delvis nye traseer for veiene i området. Når nye traseer etableres må kommune eller Statens vegvesen sikre disposisjonsrett over eiendommene der disse skal ligge. Likeledes vil flytting av veier frigjøre arealer. Dette er gjerne små striper med tomter som ikke kan utvikles alene. For å få en god tomtestruktur i området bør slike striper med arealer innlemmes i tilgrensende tomter. Bergen kommune har et generelt ønske om tidlig kontakt mellom grunneier og kommune i tilfeller der arealer må avstås. Det er også generelt ønskelig at grunnen avstås gjennom frivillig salg. Kommunen (eller Statens Vegvesen der det er snakk om fylkesveier) kommer med et tilbud basert på en verdivurdering. Verdivurderingen bygger på lovgivingen rundt ekspropriasjon.

Der en og samme eiendom både må avstå areal og grenser til areal som blir frigitt, kan det frigitte arealet tas med i forhandlinger med grunneier. Også i areal-transaksjonene slår tidsdimensjonen inn: Grunneieren må avstå grunn på en side av eiendommen på tidspunkt 1, mens frigitte arealer først er klare på tidspunkt 2.

Kjøp (og salg) av arealer er med andre ord en viktig ingrediens for å realisere områdeplanen for Paradis. For det første kjøper både kommunen og Statens Vegvesen arealer, primært på frivillig basis, og med grunnlag i Ekspropriasjonslovgivningens verdivurderinger. For det andre selger kommune (og Statens Vegvesen) de frigitte arealene slik at de bidrar til å optimalisere tomtestrukturen i området.

2.3 Skjøter og overganger

Områdeplaner med mange grunneiere som realiserer egne prosjekter etter sine individuelle framdriftsplan er alltid utfordrende for grensesnittene mellom prosjektene. I Paradis er dette særlig relevant fordi topografien er kupert og fall og høydeforskjeller kommer som kompliserende faktorer. Ambisjonen i Paradisplanen er å etablere en bymessig struktur. Dette betyr eksempelvis sammenhengende fortau og trinnløs inngang fra gatenivå til butikker og servicetiltak. Å bygge godt tilgjengelig bystruktur i kupert terreng er aldri enkelt, ei heller i Paradis, og Paradis har altså en tilleggsutfordring ved at prosjektene kommer på ulike tidspunkt.

Paradisplanen definerer et sentrumsområde med særlig høy utnyttning og omkringliggende områder med noe lavere utnyttning. Planen legges også opp til at sentrumsområdet skal utvikles først og det anses som realistisk at omkringliggende områder forblir mer eller mindre uendret de neste 10 årene. Dette må nødvendigvis medføre at det kommer nye store bygg tett opp mot eksisterende småhusområder. De eksisterende områdene blir nødvendigvis berørt av nye innkjøringer og funksjoner i de nye byggene. Dette aktualiserer også skjøtene mellom sentrumsområdene og omkringliggende bebyggelse, mellom aktiviteter generert av de nye byggene og eksisterende veinett og -bebyggelse.

3. utfordringer sett fra kommunens ståsted

Denne delen presenterer noen av de løsningene som kommunene har kommet fram til for å sikre at områdeplanen for Paradis realiseres.

3.1 Infrastruktur-pakker og midlertidige løsninger

Siden oppgraderingen og utviklingen av infrastrukturen skal finansieres gjennom utbyggerbidrag, starter ikke byggingen av infrastrukturen før utbyggerne som skal bidra til å bekoste tiltaket har inngått en utbyggingsavtale hvor de forplikter seg til å betale sin andel. For å unngå at all infrastrukturbygging stopper opp fordi en eller flere utbyggere i området avventer å starte utbygging, har kommunen delt infrastrukturen inn i pakker. Når en pakke er fullfinansiert i betydning av at alle utbyggerne i området har undertegnet en utbyggingsavtale, kan strekningen som inngår i pakken startes opp. Inndelingen i pakker gjør at en pakke kan startes opp uavhengig av «statusen» på de andre pakkene. Dette er en måte å redusere risikoen i en «*pay-as-you-go*» modell, der kommunen ikke har kontroll på når en utbygger velger å utvikle sin eiendom.

Bergen kommune og Statens vegvesen har i felleskap trukket opp rammene for de ulike «pakkene» og besluttet prioriteringen mellom dem. I Paradis er det grunneierne i umiddelbar nærhet til bybanestoppet som har vist størst interesse for å starte utvikling og første etappe i infrastrukturbyggingen knytter seg til dels til de mest sentralt beliggende eiendommene⁷.

Prioritering av én pakke fører imidlertid til at andre pakker må vente. Dette betyr at alle parter må akseptere midlertidige løsninger dersom det kommer utbyggingsforslag i områdene som inngår i senere etapper. At dette kan være utførende vises i eksemplet nedenfor: Etappe 2, som altså ikke er prioritert, omfatter blant annet en lenge ønsket utbedring av veien nærmere skolen. Da en utbygger fremmet en detaljplan i dette området ville dette byggeprosjektet komme *før* veien var utbedret. Dermed fremmet veimyndighetene en innsigelse med begrunnelsen i at skoleveien ikke ville være trygg og at en utbedring altså ikke ville komme «i tide». Saken kunne få to utfall: enten at utbyggingsprosjektet ble avvist eller at partene fant en midlertidig løsning på veiproblemet. Etter høringsrunden fant partene fram til en midlertidig løsning.

Eksemplet illustrerer at inndelingen i pakker gir utfordringer i forhold til initiativ i de «ikke-prioriterte» områdene. Kommunen ønsker omdanning. Byggeprosjektet som ble foreslått innenfor området som hører med til etappe 2 var i tråd med planen og ønsket i forhold til den samlede utviklingen i Paradis. Kommunen var derfor tilbakeholden med å stoppe ønskede initiativ selv om utbyggingsforslaget kom noe tidlig sett ut fra framdriftsplanen for infrastruktur. Eksempelet illustrer også nødvendigheten av å finne midlertidige løsninger og at sektorene er fleksible mht. praktisering av egne krav. Sist men ikke minst viser eksempelet nødvendigheten i at dialogen mellom sektorene, om planleggingen og prioriteringen i Paradis må være grundig forankret internt.

I et fokusintervju ser kommunens representanter dette som et uttrykk for at alle fasene i planen ikke var tilstrekkelig gjennomtenkt. Planen skal vare lenge, og det vil alltid være behov for mellomløsninger. Kommunen mener selv at de ikke har møtt dette ikke godt nok og at de ved neste korsvei må bruke mer tid på å legge inn mellomløsninger i planen. Kommunen er også tydelig på at de ikke har god nok koordinering internt i Planetaten og mellom Plan og Bymiljøetaten (tidligere Etat for eiendom og

⁷ Etappen følger grensen mellom S 5 & S 7 og BB1 & S8, krysser hovedveien i gangbro og følger grensen mellom BB 2 og BB7 på de andre siden av hovedveien, se Gjennomføringsplan for Paradis side 4-5.

utbyggingsavtaler). I et område der det skjer så mange parallelle prosesser som i Paradis er det viktig at saksbehandlere informerer hverandre, og ser etter gode løsninger sammen. I arbeidet med Paradis er det tett samarbeid mellom kommunen og Statens vegvesen. Likevel viser saken at dialogene mellom *etatene* som sådan ikke har vært tilstrekkelig. Det er med andre ord nødvendig sikre at diskusjonene som føres om Paradis forankres bredt internt både i Bymiljøetaten, Planetaten og i Statens Vegvesen slik at saker som berører området kan trekke på innsikten som er opparbeidet i løpet av samarbeidet. I denne saken har det vært mye «mye fram og tilbake» og den kunne trolig vært løst mer effektivt hvis det hadde vært mer dialog mellom kommunens planetat og Staten Vegvesen som sektormyndighet og innsigelsesmyndighet. Sektorene ivaretar sine interesser og det kan synes som om pragmatisme i forhold til konkrete løsninger og ikke minst midlertidige løsninger kunne vært større.

3.2 Koordinerende tiltak

I forbindelse med gjennomføringen av Paradisplanen er det etablert en felles prosjektstyringsgruppe og en koordineringsgruppe. Begge har representanter fra Bergen kommune ved Bymiljøetaten og Hordaland Fylkeskommune/Statens vegvesen. Gruppen håndterer grunnverv og finansiering gjennom utbyggingsavtalene (Bymiljøetaten og VA-etaten) og grunnverv og detaljregulering & prosjektering av gater/veier (Statens vegvesen/Hordaland Fylkeskommune). Den horisontale koordineringen knyttet til praktisk tilrettelegging for veibygging synes dermed å være ivaretatt. Eksemplet ovenfor antyder imidlertid at den interne koordineringen i Bergen kommune ikke er like godt ivaretatt, ei heller den interne koordineringen i Statens Vegvesen, og muligens heller ikke i Hordaland Fylkeskommune.

Ønsket om mer dialog trekkes fram fra planetaten i forhold til denne saken, men framheves også som generelt ønskelig og viktig. Det pekes blant annet på hvordan konkrete arealbrukskonflikter kunne vært forutsett dersom sektormyndighetene hadde vurdert de mange detaljene før områdeplanen ble endelig vedtatt. I etterpåklokskapens lys peker partene på at med koordinering i større grad må medføre at etatene lytter til hverandre og evner å forstå og ta inn over seg andre etaters vurderinger.

Oppgaveløsning *sammen* kunne forebygget at kompliserte detaljer får forsinke prosessen:

« ... kart på veggen, tusj, tegne, ...vise hva området brukes til, tenke sammen om hvordan få fram sambruk og synergieffekter.⁸»

Kommunen har erfaring med at større utbyggingsprosjekter organiseres rundt en person/etat med koordinatoransvar. Representantene luftet ideen om de burde hatt et «fortettingskontor» også for Paradis.

3.3 Arealverv og verdivurdering i et område i endring

Når finansieringen av infrastruktur skjer når utbygger har kommet et godt stykke i vei med detaljering av eget byggeprosjekt, er det vanskelig å planlegge framdrift for infrastrukturutbyggingen, selv når den er delt i etapper. Det er ikke dette notatets oppgave å diskutere alternativer til den finansieringsmodellen som er etablert, men å vise hvilke utfordringer modellen medfører og hvordan ulike utfordringer forsøkes løst. Å gi rom for midlertidige løsninger og fleksibilitet fra sektormyndighetenes krav er en utfordring. En helt annen type utfordring knytter seg til forventning til prisutvikling i området. Kommunen må sikre tilgang til arealer for å føre fram ny infrastruktur. Etablering av bybanestopp og en vedtatt områdeplan gjør at arealverdiene i området kommer i spill.

⁸ Sitatet er fra gruppeintervju med ansatte fra Planavdelingen i oktober 2017. Det følges opp støttende synspunkter og fortellinger om andre planer der en nettopp har hatt en slik koordinator.

Dette kan skape urealistiske prisforventninger hos en del grunneiere og dermed komplisere forhandlinger om kjøp av arealer.

Når planen er vedtatt vil det bokstavelig talt stå «hus i veien» som stopper utbyggingen av infrastrukturen. Erverv av enkeltstående tomter med bebodde bolighus, var noe av det første Bymiljøetaten gjorde. Når (deler av) en tomt er avsatt til offentlig formål kan grunneier eller fester kreve at ekspropriasjon blir foretatt straks (se §§ 15.2). Både Bergen kommune og Statens Vegvesen har som praksis om at de i slike saker kjøper eiendommene. Kommunen tar direkte kontakt med grunneier og forsøker å komme til enighet om pris og tidspunkt for overtakelse. Det er imidlertid utfordrende å starte tidsnok: Erfaringen er at det ikke alltid er lett å bli enig om riktig pris. Dersom en eier (eksempelvis en av flere i et sameie) motsetter seg oppkjøp eller har urealistiske forventninger om erstatningssum, kan forhandlingene dra ut i tid. Verdivurderingen tar som nevnt utgangspunkt i Ekspropriasjonsloven, men i områder i stor endring kan det være ulike forventninger til innholdet i begrepene som brukes i Ekspropriasjonslovgivningen, for eksempel hva som er markedspris og hva som ligger i begrepet «gjenskaffelsesverdi». Kommunen erfarer at dette fort blir «... *mat for advokater*⁹». Det er også slik at det følger en dynamikk i kjølvannet av en vedtatt områdeplan som åpner for kraftig fortetting. Den vil eksempelvis følges av utbyggere som sonderer muligheter for oppkjøp og ikke sjelden tilbyr priser langt over det kommunen tilbyr, Også veivesenet opplever dette som problematisk når de skal utmåle en erstatning

«...de tilbyr skyhøye priser så kommer SVV med tørre smuler...¹⁰»

Det kan være vanskelig for kommunen å diskutere dette med utbyggerne. De har i prinsippet ingen kontroll med hvilke utbyggere som melder sin interesse for grunneierne. Kommunen mangler også en legitim inngang til å diskutere forholdet mellom realistisk pris og eventuell forespeilet pris. Kommunen og Statens Vegvesen innrømmer at dette ikke er enkelt for dem:

«Det hender vi har vi lyst til å putte på 300' på tampen for å få fortgang, men så har det jo en presedens som øker hele nivået. Det er jo et skjønn. Bybanene har eksempelvis tenkt at de skal forsøke å legge seg på nivået som domstolene ville ha lagt seg på. Man skal ikke bikke over det».

Dynamikken mellom interesserte utbyggere, huseiere og gårdeiere som avventer og myndighetsaktører som forsøker å unngå at prisnivået eskalerer, er velkjent i markedsbasert byutvikling i Norge og internasjonalt (se for eksempel Adams et al. 2001¹¹). Dersom prisnivået eskalerer vil det fort kunne være til hinder for realisering på flere måter: ved at grunneiere ikke vil selge fordi de avventer et bedre tilbud og ved at utbyggere kan kjøpe arealer for dyrt og få problemer med å få lønnsomhet i prosjektet og i verste fall legger hele prosjektet «på vent». Dette er særlig relevant dersom det er inntekter på eiendommen som skal utvikles. Hvis inntektene dekker kostnadene utbygger har hatt til kjøpet, har utbygger i utgangspunktet god tid.

3.4 Makeskifte strukket i tid

I de delene av området der en grunneier skal avstå grunn på en side av tomten og kan få tilført grunn på den andre siden av tomten har Bymiljøetaten søkt seg fram til et toleddet makeskifte. Etaten har inngått en avtale der grunn avstås som en del av etappe 1 i infrastrukturutbyggingen, og grunn tilføres når etappe 2 starter. De mener selv at avtalen de har inngått her er «*nok ikke vanlig*». Prinsippet i

⁹ Utsagn fra fokusgruppeintervju.

¹⁰ Utsagn fra fokusgruppeintervju.

¹¹ D. Adams, A Disberry, N Hutchison, T Munjoma Ownership constraints to brownfield redevelopment. *Environment and Planning A* 2001, volume 33, pages 453 – 477

avtalen er at grunneier får opsjon på å kjøpe det frigitte arealet, mot at han selger det arealet kommunen trenger, *når kommunen trenger det*. Kommunen har dermed sikret nødvendig hjemmel til grunnen for å kunne starte arbeidet på tomten. Også for grunneier med opsjon på å få kjøpt de frigitte arealene betyr avtalen at grunneier nå har anledning til å inngå en utbyggingsavtale på arealet. Grunneier har med andre ord sikret seg tilstrekkelige rettigheter til å starte detaljplanlegging av et byggeprosjektet selv om trinn 2 fortsatt ikke er fullfinansiert. Detaljene om dette viser kompleksiteten i gjennomføringen av planen. Avtalene er en form for makeskifte som skjer over lang tid. Kommunen ser dette som en form for jordskifte, gjort i kommunal regi.

Det er imidlertid slik at selv om dette er løst juridisk, betyr det ikke at utbygger kan starte, fordi kommunen ikke har kontroll over framdriften for etappe 2. Dersom de øvrige grunneierne ikke signerer utbyggingsavtaler for sine eiendommer kommer utbyggingen av etappe 2 ikke i gang. Pr. nå er tidspunktet for at grunn tilføres grunneieren «i det blå», samtidig er grunneieren avhengig av at kommunen starter etappe 2. for at bygget kan utvikles i tråd med planen. Grunneieren har dermed avklart eget juridisk handlingsrom og er klar til å gå over i en utbyggerrolle på egen tomt, men vedkommende kan ikke realisere dette før de resterende eierne langs etappe 2 enten selv velger å utvikle eller selger til profesjonelle utviklere – og disse fremmer utbyggingsforslag.

3.4 Utbyggerbidrag med åpen tidshorisont- utfordringer for utbyggingsøkonomien

Usikkerhet om framdriften til den enkelte grunneier gjør at kommunen må ta en viss risiko for at området ikke ferdigstilles i henhold til planen. Plan- og bygningsloven fastslår at tiltakene som utbygger bidrar med, må være nødvendige og relevante for utbyggingen. Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) har uttalt at det er ok å «samle opp» penger, men bare så lenge utbygging skjer *innen en rimelig tid*. Dette er en av bakgrunnene for etappe-inndelingen. Kommunen har eksempelvis signert utbyggingsavtale for 45 mNOK, og dette utløser 45 mNOK fra Bergensprogrammet/Statens Veivesen. Ideelt sett ville kommunen gjerne brukt mye mer nå, men så lenge de ikke har utbyggingsavtaler for mer, går det ikke. Siden kommunen bare kan bruke penger de har avtale på, må de senke ambisjonene.

Også innenfor en etappe kan kommunen komme i en økonomisk skvis hvis de signerte utbyggingsavtalene ikke følges av søknad om igangsettingstillatelse. Det er først når denne foreligger at regningen for infrastrukturen sendes utbygger og bidragene faktisk kommer inn. Det er derfor en – forhåpentligvis teoretisk – mulighet for at kommunen forskutterer og uten at de får inn (alle) bidragene.

Modellen med utbyggerfinansiert infrastruktur hvor utbyggerne betaler når de startet utvikling er med andre ord sårbar, selv med den etappeinndelingen som er valgt. Det er imidlertid vanskelig å tenke en alternativ modell for Paradis. I Norge er det vel kun Bjørvika-utbyggingen i Oslo sentrum som kan vise til en alternativ modell. Her har alle utbyggerne gått sammen om å danne et infrastrukturesselskap som de betaler inn til løpende, og hvor selskapet bygger infrastrukturen etter en fastsatt framdrift. I Bjørvika er alle aktørene profesjonelle eiendomsutviklere og markedet må være et av de høyeste og mest forutsigbare i Norge. Det er derfor vanskelig å tenke at dette kunne vært gjort i Paradis. Like fullt er det viktig å få fram de usikkerhetsmomentene som ligger i den valgte modellen, i et prosjekt hvor hensikten er å vurdere om virkemidlene er tilstrekkelige.

Dersom boligprisene synker eller markedet av andre grunner stoppe opp er det en reell risiko for at infrastrukturen ikke blir bygget slik den er. Modellen har med andre ord en viss risiko mht. byutviklingen i området. Dersom utbyggerne ikke fatter tilstrekkelig interesse for området kommer etappe 2 og 3 ikke i gang innen forventet tid. Modellen, som synes å være eneste realistiske måte å hente inn utbyggerbidrag på innenfor dagens lov og organisering av økonomien knyttet til dette,

begrenser mulighetene til å bygge ut all nødvendig infrastruktur i området. Dermed begrenses mulighetene for å skape markeder og bruke ny og omlagt infrastruktur som trekkplaster for markedsaktører.

3.5 Infrastruktur på tvers av tomter – problemer belyst med søppelhåndtering og varelevering

Avsnittet nedenfor viser to eksempler på hvor vanskelig det er å tenke på alle detaljer i en områdeplan, og hvor komplisert det blir når planen, som jo er juridisk bindende, ikke har alle detaljer «på stell».

Avfallshåndtering har blitt en utfordring i Paradis, kanskje først og fremst fordi ambisjonen har vokst seg høyere enn hva planen la til grunn. Problemstillingen knytter seg til etablering av søppelsug versus tradisjonell henting med søppelbil. Planen har krav om rørbaserte løsninger for søppelhåndtering. Dette kan hentes mobilt eller stasjonært via en sentral. Planen for Paradis har et mobilt løsning der søppel samles opp i nedgravde containere. En slik løsning krever hentepunkter hvor store søppelbiler kan kjøre inn, hente, snu og kjøre videre. I områdeplanen for Paradis tar ikke opp disse hentepunktene. Dermed blir søppelhenting en liten nøtt å løse. En tilsynelatende liten detalj som søppelsystem skaper med andre ord arealmessige og finansielle utfordringer og forsinker prosessen.

Tilsvarende problematikk knyttes til varelevering til senterområdet. Dette gjelder inn og utkjøring med stor bil til næringsbyggene i sentrumsområdet. Utbygger ønsker innkjøring via allmenningen, men her skal det være sone for de gående. Planen legger stor vekt på fotgjengere og sykkeltrafikanter, slik at det logisk nok er ønskelig å redusere inn og utkjøringspunktene for store biler. Frekvensen for vareleveringer er vurdert til (minst) 7 leveranser daglig. Det er åpenbart at dette vil påvirke aktivitetene i allmennings-området betydelig. Et torg med myke trafikanter er dårlig forenelig med 18 meter lang lastebil inn og ut av området. Både kommune og utbygger har brukt tid for å finne de gode løsningene på dette. Blant løsningene som har vært diskutert er en øvre størrelse på lastebiler til varelevering i sentrumsområder. Dette betyr i så fall at leverandørene må laste om et annet sted i byen, før de kjører inn i området.

Søppel-problematikken og vareleverings-problematikken viser problemer med en områdeplan som både gir et overordnet grep og legger faste rammer på detaljnivå gjennom juridisk bindende arealformål og arealgrenser. Når planen kommer til gjennomføring ser en rekke detaljer som ikke er tenkt på, og som det kanskje heller ikke er riktig å (prøve å) gjennomtenke innenfor områdeplanen. Når planen inneholder detaljerte bestemmelser, eksempelvis om innkjørsler, mister kommunen fleksibiliteten til å tilpasse detaljene som dukker opp når konkrete utbyggingsprosjekter tar form. Poenget er at det rett og slett er vanskelig å løse dette i områdereguleringen. Planen bør heller legge opp til at dette løse på detaljnivå. En ser det ikke når en jobber på områdenivå.

«Som områdeplan er den OK, detaljene må komme senere. Dette funker, sier de (viser til tilbakemelding planetaten får). Men så får vi tyn på at detaljene ikke er løst godt nok. Vi har regulert oppå dette i flere omganger ...»

3.6 Områdeplanen og fleksibilitet i forhold til midlertidighet og avvik

Et annet viktig forhold som ble tatt opp i samtalen var tekniske problemer i forbindelse med å framskaffe areal til bygging av vei og fortau. I områdeplanen ble veiene lagt på kartet med juridisk bindende traseer tilsvarende den trasé veien skal ha i framtiden. I anleggsfasen trengs imidlertid en betydelig bredere trasé. Dette har skapt praktiske gjennomføringsproblemer i forhold til grunneierne

som skal avstå grunn. Dette er en detalj, men aktualiserer problemstilling knyttet til områdeplanen som strategisk verktøy versus områdeplan som dokument for å koordinere gjennomføring. Gjennomføringen av planen gjør det nødvendig å foreta *midlertidig ekspropriasjon* for å kunne få tilgang på brede nok striper lags den nye gangveien for faktisk å kunne bygge. Representanter fra planetaten sier:

*«Vi trenger 1 m bred grøft, men 6 meter for å bygge dem....det hadde vi ikke lagt inn i planen!
...Vi trenger håndbok for avvik»*

Plan- og bygningsloven gir mulighet for å vedta hjemmel for å eksproprierer arbeidsareal på en tilstrekkelig fleksibel måte – men man tenkte bare ikke på det plane ble utarbeidet. Og derfor har SVV måtte lage en ny reguleringsplan for aktuelle strekk. Resultatet har vært omregulering og krav om en detaljplan, noe som egentlig ikke skulle ikke vært nødvendig.

Poenget i denne sammenheng er ikke bruken av midlertidig ekspropriasjon, men nødvendigheten av fleksibilitet. En områdeplan skal ikke arbeide på detaljnivå, og det er først når en starter prosjektering arbeidet at en ser eksakt hvor bred eller smal landstripen må være for å få bygget gangveien slik den skal være. Likevel er områdeplanen det juridisk bindende dokumentet som hjemler retten til ekspropriasjon.

3.7 Områdeplanens parkeringsambisjoner – veien fram til en praktisk løsning.

Planen har høye ambisjoner på en rekke områder. Det er først når disse skal realiseres at en ser hvor kompliserte disse er. Eksempelvis har planen bestemmelser om å forbedre trafikkavviklingen gjennom området og tilrettelegge for fotgjengere. Som et ledd i å få til dette har områdeplanen en bestemmelse om felles parkeringskjeller for 5 delområder i sentrum. Planen sier at parkeringsplasser for fem delområder skal legges i én parkeringskjeller. Dette gjelder all beboerparkering og all næringsgenerert parkering i sentrumsområdet.

Dette realiseres ved bestemmelser om at alle delfeltene som dette angår får en rekkefølgebestemmelse om parkering. Når det fremmes rammesøknad for et byggetiltak, må utbygger vise til avtaler med grunneieren av bygget der parkeringsplassene er (skal komme). Tilsvarende har tomten der parkeringskjelleren skal bygges en bestemmelse om at prosjektet skal omfatte plasser for de andre områdene. Bestemmelsen har vist seg komplisert å realisere. Dette er både et spørsmål om hvem som skal finansiere/forskuttere p-kjelleren utover behovet til den utbyggeren som eier eiendommen der p-kjelleren skal bygges, og et spørsmål om hva som er riktig antall parkeringsplasser. Dette berører utbyggeren bak denne tomten. Neste avsnitt slipper utbyggerne til og viser blant annet hvordan parkeringsbestemmelsene ble løst.

4. utfordringer sett fra grunneier/utbyggers ståsted

4.1 Parkering

Ambisjonene om at all parkering i sentrumsområdet skal løses i en tomt, på S5, har vært en liten nøtt for utbyggeren bak tomten der parkeringskjelleren skal være. Utbygger mener at tanken er god, og at de nå har funnet en løsning. Det neste avsnittet beskriver utfordringene og løsningen som kom i stand. Feltet til denne utbyggeren (utbygger A) skal altså huse parkering for naboeiendommene når disse etterhvert utvikles. Bestemmelsene for naboeiendommene har rekkefølgekrav om at de må finne en

parkeringsløsning på feltet til utbygger A. («Under delfelt S5 skal det etableres parkeringsanlegg som også skal benyttes av delfeltene BB1 og S6-8»).

Utbygger A var også klar over at kommunen ville ha området raskt i gang og områdeplanens bestemmelser for eiendommen tillater at en kan gå rett fra områderegulering til søknad om rammetillatelse (fritatt fra detaljregulering). Utbygger A var også opptatt av å komme raskt i gang. De startet prosessen med å løse parkeringskravet ved å ringe eiere/utbyggere av naboeiendommene. Utfordringen kom da ingen av disse hadde planene klare for hvor mange parkeringsplasser de ville trenge. Dette skyldes at de ikke var klare med detaljene for sine utbyggingsprosjekter. Noen ønsket også å arbeide for lavere parkeringsdekning enn det planen på daværende tidspunkt la opp til.

«Dermed var eksakt tall i det blå: (Vi) søkte naboene om å delta i spleiselag men alle takket nei. Mange ville også utfordre parkering prinsippene kommunen opererte med, og mange ville heller ha parkering på egen tomt. Det var et stykke å gå (...) Vi var pålagt en P kjeller som ingen ville betale og ingen ville bruke. ...»

Utbygger A forsøkte da å få kommunen til å betale for de aktuelle parkeringsplassene og heller kreve utleggene tilbake fra utbyggerne bak eiendommene som var pålagt å bruke parkeringskjelleren, når disse var klare til å bygge. Kommunen var i prinsippet enige, men beløpet var for høyt. Utbygger A ville ikke selv ta i bruk refusjons-bestemmelsene (dvs. at utbygger forskutterer og krever inn bidrag fra naboeiendommer når de bygger ut). Begrunnelsen var at de var usikre på om naboeiendommene noen sinne ville ha behov for det stipulerte antall parkeringsplasser. Utbyggeren så det som urimelige at de skulle bære risikoen knyttet til å bygge noe som kanskje ikke ville bli brukt, og de dermed ikke ville få igjen for, synes lite forlokkende.

«... En p-kjeller som står ubrukt i ukjent tid, der utbygger funker som bank....»

Neste forsøk var å søke dispensasjon fra kravet. Utbygger A søkte ny dispensasjon for å bygge mindre parkering men dette ble avslått.

Til slutt kom utbygger og kommunen fram til en løsning: utbygger foreslo en konstruksjon der de bygger en parkeringskjeller med ekstra takhøyde. Det gjør det mulig å sette inn kassetter hvor bilene kan stables i høyden. Kjelleren er nå dimensjonert ut fra *antakelser* om hva som skal bygges på de ulike nabofeltene og med utgangspunkt i at kommunens foreslåtte reviderte p-norm blir vedtatt. Kostnadene med dette (den ekstra høye etasjen) trekkes fra bidraget til infrastruktur som inngår i rekkefølgekravet til denne utbyggeren. Løsningen innebærer at Bergen kommune i praksis forskutterer merkostnaden ved bestemmelsene om parkering, om enn noe indirekte: Neste bruker betaler for parkeringen til kommunen, og må i tillegg bekoste stablesystemet. Saken betegnes som en juridisk nøtt: gode visjoner, komplisert realisering.

4.2 Byrdefordeling – legitimiteten til kostnadsfordelingen

Utbyggerne er ambivalente i forhold til fordelingen av infrastrukturkostnader i Paradis, jfr. diskusjonen om nevneren i brøken ovenfor. Som nevnt er det utfordrende å fordele kostnader jevnt på alle tomter med utbyggingspotensiale, dersom utviklingshorisonten er svært lang og de ulike «pakkene» med infrastruktur ikke kan igangsettes før utbyggerbidragene er fullt ut sikret. Samtidig er det tungt å svelge at en del av eiendommene skal fritas for å bidra til infrastruktur. Dette oppleves som lite legitimt, samtidig som de erfarne utbyggerne ser at det er eneste realistiske løsning for Paradis.

«... og dermed er de siste 80 000 «fritatt». Kommunen fordeler dette (infrastrukturkostnader) på de som de tror at kommer til å bygge. De pin-pointe dette ut fra kjennskap til grunner eieren. Det gjorde at en (vi, utbyggerne) trengte litt tid for å svelge den kamelen....»

Utbyggerne peker også på utfordringer knyttet til avhengighet mellom konkrete felt og konkrete tiltak, dette er komplisert: Noen har felles krav, mens andre har enkelt-krav.

4.3 Planmessige avhengigheter

Prosessen med områdeplan for Paradis har vært tidkrevende. Fra utbyggerhold er de noe undrende til poenget med planen. De mener de hadde kommet langt med å bygge etter kommunedelplanen. Det hadde blitt mindre volum, men det hadde blitt bygget nær senterområdet og alle hadde strukket seg mot det maksimale antall boliger innen rammen.

«(I så fall) hadde vi hatt dette (nye bygg) opp for 8 år siden.... Nå er ny kommuneplan under behandling - med kun de 7-8 områdene med fortetting som mulig utbyggingsareal. Utfordringen i gjeldene kommuneplan er at hvert område krever områdeplan før den kan detaljregulere. Når dette settes sammen med by-bane stopp – stopper alt opp. Dette er dristig politikk!»

4.4. Fra områdeplan til søknad om rammetillatelse – snarvei i uventet ulendt terreng

Områdeplanen gir unntak for krav om detaljregulering for delområde S 1, 5 og 7, hvis tiltakene ligger innenfor områdeplanen¹². Dette er gjort for å forenkle prosessen i disse delområdene. Erfaringen fra utbygger (og i og for seg også kommunen) er imidlertid at snarveien har tatt svært lang tid – det er for mange detaljer som må på plass. Ett eksempel er tvetydighet i planens bestemmelser: En utbygger mente at byggelinje og tillatt byggehøyde ville gi dem høyere TU enn det planen faktisk gir rom for. De kommenterte på det, og kommunen mente at de i så fall måtte gå veien om detaljregulering for å avklare dette. Når prosjekteringen startet kom det også på denne eiendommen opp problemer mht. søppelbilens tilgjengelighet. Partene måtte finne en løsning og landet på en snuhammer lagt mellom den nye tette sentrumsbebyggelsen og småhusene rundt. Alle mente at dette var lite ønskelig, men det synes å være eneste mulighet.

Ambisjonene med å bygge by i ulendt terreng, med bygg som kommer ukoordinert, er i tid *genuint vanskelig* å realisere. Utbyggerne opplever problemer av mer teknisk art – som å få fortauene brede nok, samtidig som de skal sikre med trinnfri atkomst inn i butikker i første etasje. De opplever også problemer med de mer skjønsmessige vurderingene av kvaliteten på de byrommene som skal «leveres». Forholdet mellom gatebredde og høye på byggene er avgjørende for hvordan byrommene oppleves. Bergen kommune har mange aktører engasjert for å vurdere helheten i prosjektene, deriblant byarkitekten. Det har til tider vært motsetninger mellom det som utbygger og saksbehandler mener er «riktig» sett ut fra planbestemmelsenes og byarkitektens vurderinger. Dermed får en situasjon er utbygger, konsulent, etat og byarkitekt står mot hverandre, og det blir uforutsigbart for utbygger hva som er «best» løsning. Det er åpenbart at jo mer profesjonell utbygger er, jo mindre opprivende er slik uenighet. I Paradis, som i områder med kraftig fortetting, er det imidlertid mange lokale grunneiere som ikke er «barkedde utbyggere».

4.5 Ny plan vanskeliggjør videreføring av etablerte virksomhet

Områdeplanens bestemmelser for sentrumsområdet griper tungt inn i de etablerte sentrumsfunksjonene som ligger i området i dag. Den lange tidshorizonten er vanskelig å forhold seg til. Når planene endres i prosessene internt i kommunen, som resultat av lange faglige vurderinger, framstår endringene for grunneiere (og beboere i området) som plutselige overraskelser. De deltar på

¹² Planbestemmelsene sier: For alle delfelt, med unntak av BF1-2 og S6, skal det foreligge godkjent detaljreguleringsplan jfr. pbl. § 12-3 før det kan godkjennes tiltak som nevnt i pbl § 20-1. For Felt S1, S5, og S7 unntas krav om detaljregulering dersom tiltakene ligger innenfor rammene av høyder og utnyttelsesgrad som fremkommer på plankartet

informasjonsmøter og kommer med innspill, men når hørings- og informasjonsinnhentingfasen er over, arbeider kommunen primært internt. For grunneierne ser det slik ut:

«(Vi) kommer med innspill og snakker.....beboermøter Innbyggerinitiativet var at det ikke skulle rives her...så skjer det ingen ting.. før kaninen kommer ut av hatten og «dette skal rives¹³». Det var ikke det de sa i utgangspunkter».

Det største problemet for etablert næringsvirksomhet i området er imidlertid usikkerheten om *når* bygget må rives, og *om det blir mulig for leietakerne å fortsette sin virksomhet i bygget fram mot riving*. Eksempelvis rommer «Hestesko-bygget» 60 arbeidsplasser i dag, og de er alle usikre på hva som skjer.

«Når huseieren kommer, spørres det alltid om det er noe nytt – det har nå gått over 5 år....Kommunen forespeiler at dette skulle gå mye raskere enn ... de snakker nå om 2022... Og selv det er usikkert. Det er vanskelig for leietakerne. Leietaker x har investert 1,5 mill. i lokalene sine. De er engstelige ...».

Eierne av «Hestesko-bygget» ser også at det kommer en stor konkurrent på andre siden av gaten, men hadde tenkt at deres fortrinn var billigere leie i eldre lokaler. Nå er de engstelige for at å miste sine leietakere på grunn av atkomst og parkering. Bestemmelsene om all parkering i ett bygg er med andre ord svært vanskelig for dem.

«Når veien blir ferdig kommer er det ikke lov å kjøre av hit en gang. Vi har kommet med alternativt forslag, men nei..... En lokal arkitekt laget en god løsning – det var hun som nå er byarkitekt som lagde det. Men det ble avvist. Og mens gresset gror dør kua»

Kort oppsummert er eier frustrert over planprosessen og det faktum at den på ingen måte gjennomføres like helhetlig som det planlegges. De føler seg låst og mener at hvis det hadde vært mulig så hadde de solgt for lenge siden. Slik lokalet nå står er det tilnærmet usalgbart. De mener bygget har negativ verdi nå, det som var et lite senter de tjente penger på. Det påpeker at det er stor forskjell på å selge en butikk i drift og en tomt med et halvtomt bygg på. Slik de ser det har de nå bare tomteverdien igjen.. I følge områdeplanen er det tilrettelagt for næring også oppover og bak bygget, men grunneier mener at arealene er for små:

«Det er verken fugl eller fisk... Det er forskjell på oss og en stor utbygger, det er ikke rom for små».

De som har holdt til i området lenge sliter med tanke om dette med «bymessig utvikling», og spør seg om det var feil. Som de sier må en knuse noen egg...men er det for mye?

«Her har de en gammel og ærverdig bydel som har sitt særpreg – skal den miste alle....Hesteskobygget lever ikke evig, men likevel... ..Hvem bestemte at det skulle være bypreg? Forståelsen i kommunen endret seg underveis. (...)
Riktignok har det vært kø over Paradis aldri så lenge, men nå har det faktisk løst seg en del opp. De har jo fått bybane. Og ny utbygging skal ikke generere mer trafikk enn i dag. På dette grunnlaget er det kanskje feil at en lager såpass omfattende veigrep?»

Del 4 har gitt et bilde av utbyggernes frustrasjoner med områdeplanen. Paradis har noen store, profesjonelle utbyggere og flere små aktører som primært er grunneiere og næringsdrivende. Begge kategoriene stiller spørsmål til grunnlaget for planen: de små næringsdrivende er usikre på om

¹³ Planen skisserer et annet bygg på tomten enn det som er der i dag jfr. byggelinjer, men har ingen krav om at eksisterende bygg skal rives. Det ligger imidlertid i kortene at riving og nybygging er mest sannsynlig.

ambisjonene om å «bygge by» er for høy. De profesjonelle aktørene er usikre på om områdeplan var riktig planvalg.

5. Oppsummering - planredskap og gjennomføringsredskap i bruk

Notatet har tatt et dypdykk inn de mange problemstillingene som reises ved kraftig fortetting i kollektivknutepunkter, med utgangspunkt i Paradis. Problemstillingene som reises er relevante for flere av de andre knutepunkt-områdene i Bergen og tilsvarende fortetting i andre byer.

Planredskapet er områderegulering med høye ambisjoner om bymessig utvikling. Gjennomføringsredskapet er delvis utbygger-finansiert infrastruktur, organisert etter en modell der infrastrukturen bygges suksessivt når utbygger er klar med sitt prosjekt.

Plan og bygningsloven i Norge gir ikke kommunen anledning til å bestemme tidspunkt for igangsetting av private byggeprosjekter. Dermed er utbyggingen avhengig av at utbyggerne faktisk ser markedsmuligheter for sine eiendommer og velger å starte utvikling. For å gjøre framdriften mindre sårbar er infrastruktur-utbyggingen delt inn i tre etapper.

Modellen er et svar på to trekk ved rammebetingelsene for utbygging i Norge: For det første at det ikke finnes noe fond, kommunalt eller statlig, som kommunen kan bruke for å bygge infrastruktur. For det andre at Plan og bygningsloven krever direkte sammenheng mellom utbyggerbidragene som hentes inn og infrastrukturtiltaket som bidraget skal bekoste (relevanskravet). Det innebærer at hvis kommune *hadde hatt* et fond for infrastrukturutbygging og forskuttert byggingen av infrastruktur, ville kommunen kunne oppleve at de ikke fikk hente inn utbyggerbidrag, fordi tiltakene da var bygget. KMD's uttalelse om at det er ok å «samle opp» penger så lenge utbygging skjer *innen en rimelig tid* har myket opp rammene noe og ligger til grunn for etappe-inndelingen som kommunen har valgt.

Modellen har en svakhet ved at kun de eiendommene hvor det er grunn til å tro at grunneier vil starte utvikling er med på å bekoste infrastruktur-oppgraderingen. Modellen åpner med andre ord for gratispassasjer fra enkelte eiendommer mer perifert i utviklingsområdet. Gratispassasjerproblematikken er verken ny eller unik for Paradis. Den er en svakhet ved det norske systemet og har negativ virkning på legitimiteten bak kravene om bidrag til infrastruktur.

Med etappeinndeling er noen etapper prioritert og andre skjøvet lenger fram i tid. Siden kommune ikke har kontroll på hvilke utbyggingsforslag som kommer inn, er det nødvendig å ta høyde for midlertidighet og mellomløsninger. Det kan se ut til at dette aspektet ikke har vært nok påaktet i områdeplanen for Paradis.

Midlertidighet og mellomløsninger kan legges inn i områdeplanen. Like viktig er imidlertid at alle partene er godt koordinert og faktisk finner gode midlertidige løsninger for de prosjektforslagene som kommer på ukurante tidspunkt. Gjennomgangen antyder at koordineringen slik den er nå ikke er dypt nok forankret i de ulike etatene. Partene har selv tatt til orde for en «et fortettingskontor» for Paradis. Det er et forslag som er verd å vurdere. Det er imidlertid like viktig at kontakten inn i etatene (Planetaten, Statens Vegvesen mm) er godt forankret.

Det kan også være aktuelt å vurdere om kommunen skulle inviterer grunneiere og utbygger i området inn i dette forumet for å sikret best mulig flyt av informasjon, og gi kommunen bedre innsikt i hvilke planer grunneierne har, og få mer innsikt i hvilke utbyggere som posisjonerer seg i området. En mindre vesentlig, men kanskje likevel relevant effekt kunne være at kommunen da har en anledning til å

informere om hvilke verdivurderinger de legger til grunn når arealer skal avstås – i et forsøk på å unngå urealistiske prisforventninger.

Et siste moment som skal trekkes fram er at områdeplanen høye ambisjoner om bymessig fortetting følges av en rekke detaljer som ikke er enkle å finne praktisk løsning på. Dels er de praktiske detaljene rett og slett ikke løst i planen (som hente-områder for søppel), dels framkommer detaljene først når en starter detaljprosjektering. Ingen kan forutse alle detaljer som måtte komme i den praktiske gjennomføringen: det gjør det desto viktigere at Bymiljøetatens vurderinger tas hensyn til når område planene for de andre by-bane stoppene skal utarbeides.

Referanser

Adams, D., A Disberry, N Hutchison, T Munjoma Ownership constraints to brownfield redevelopment. *Environment and Planning A* 2001, volume 33, pages 453 – 477

Områdereguleringsplan, Plan-ID 60760000, Bergen kommune, Byrådssak 271/14

Gjennomføringsplan for Paradis, sak 201219967 -52/ESAK-767 Bergen kommune, (side 3).