



## Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver: Rogaland Fylkeskommune  
Tittel på rapport: Gjennomføringsstrategi for bybåndet Stavanger - Sandnes  
Oppdragsnavn: Bybåndet Stavanger -Sandnes Gjennomføringsstrategi  
Oppdragsnummer: 629282-01  
Utarbeidet av: Erik Plathe, Monica Reinertsen, May Britt Hernes  
Oppdragsleder: May Britt Hernes  
Tilgjengelighet: Åpen

## Forord

Dette er et forprosjekt for en gjennomføringsstrategi for bybåndet mellom Stavanger og Sandnes. Prosjektet er utført av Asplan Viak på oppdrag fra Rogaland Fylkeskommune i samarbeid med kommunene Sandnes og Stavanger. Prosjektet har hatt en kvalitativ tilnærming til utviklingen av området og søkt å forstå hva som driver og hindrer fortetting og transformasjon. Analysene bygger på intervju og verksteder med representanter fra byggenæringen, kommunene, fylkeskommunen og fagpersoner.

Tusen takk til alle som har bidratt med sin kompetanse og erfaring. Kontaktperson i Rogaland Fylkeskommune har vært Hanna Maria van Zijp, Kaj Lea har vært Stavanger sin kontaktperson, mens Ragnhild Njå har representert Sandnes kommune. I tillegg er det gitt verdifulle innspill fra referansegruppe bestående av representanter fra Rogaland Fylkeskommune, Stavanger kommune, Sandnes kommune, Grønn By og Universitetet i Stavanger.

Bergen, 18.05.2021

May Britt Hernes  
Oppdragsleder

Erik Plathe  
Kvalitetssikrer

# GJENNOMFØRINGSSTRATEGI FOR BYBÅNDET FORPROSJEKT

Bybåndet mellom Stavanger sentrum og Sandnes sentrum er en prioritert byutviklingsakse der det legges til rette for fortetting og transformasjon rundt kollektivaksene Jærbanen og bussvei som er delvis ferdigstilt. Området omfatter i dag regionens tyngdepunkt for bolig og næring, hvor 55% av befolkningen i regionen bor.

Ambisjonene og forventningene til hva bybåndet skal kunne løse er store og spenner fra å nå klimamål, fortetting med kvalitet, et aktivt byliv som legger til rette for et kortreist hverdagsliv og etablering av attraktive boligområder for ulike kjøpergrupper og små og store arbeidsplasser. Området vurderes å ha de beste forutsetningene for å snu den regionale utviklingen fra byspredning til bygging av kompakte sentre og knutepunkt.

Utvikling av bybåndet ligger tungt forankret i regional plan, kommuneplanene for Stavanger og Sandnes og byveksttalen med staten. Selv om det har skjedd og skjer mye i bybåndet har det vært et ønske om å styrke gjennomføringen. Rogaland fylkeskommune i samarbeid Stavanger og Sandnes kommune har derfor initiert et forprosjekt for å se på hva som skal til for å styrke gjennomføringen.

Samarbeid mellom offentlige aktører er sentralt. Samtidig er det private aktører som tar investeringsbeslutninger for utvikling av bolig og næring i bybåndet, og må være tett innvevd i gjennomføringsstrategien.

Forprosjekt for gjennomføringsstrategi har gjennom intervju med ulike offentlige og private aktører og diskusjonssamlinger med kommunene og byggenæringen sett på drivere og hindre for gjennomføring og hva som skal til for å styrke gjennomføringen i den videre utviklingen.

KDP  
STAVANGER  
SENTRUM

PARADIS OG  
INDRE HILLEVÅG

HILLEVÅG

MARIERO

JÅTTÅVÅGEN OG  
JÅTTÅ NORD

IKDP  
FORUS

LURA  
VEST

KDP  
SANDNES  
SENTRUM

Stavanger  
stasjon

Paradis  
stasjon

Mariero  
stasjon

Jåttåvågen  
stasjon

Gausel  
stasjon

FORUS  
ØST

Forus  
stasjon?

LURA  
SØR

Lura  
stasjon?

Skeiane  
stasjon

\* Figuren er basert på kommuneplanen for Stavanger 2019-2034 og kommuneplanen for Sandnes 2019-2025

0 2000 meter

NORGE BILDER

asplan  
viak



## FORPROSJEKTETS

# ANBEFALINGER

## FOR BYBÅNDET

1.



### Videreført offentlig satsing på bybåndet som helhet

Gjennomføring av utviklingen av bybåndet fram til i dag har bygget på en felles forståelse for bybåndet som helhetlig satsingsområde. Denne satsingen bør videreføres og forsterkes som en del av en gjennomføringsstrategi.

2.



### Styrket samarbeid

Styrket offentlig og offentlig-privat samarbeid bør være en del av gjennomføringsstrategien videre i bybåndet. Det bør vurderes om dagens samarbeidsarenaer for eksempel gjennom boligforum bør utvikles videre, der deltagelse fra kommunene og fylkeskommunen på operativt administrativt nivå er representert.

Det bør også vurderes om det er behov for et samarbeidsforum for bybåndet som helhet der kommunene med tilhørende KF, byggenæringen og fylkeskommunen er representert. Samarbeidsforumet bør ha som hovedformål å bidra til effektive plan- og gjennomføringsprosesser og ha en deltagelse som reflekterer dette.

3.



### Kommunene må ha en tydelig bolig- og utbyggingspolitikk

Sandnes og Stavanger må ha en tydelig bolig- og utbyggingspolitikk som grunnlag for samarbeid og samskaping med byggenæringen om gjennomføring av utvikling i bybåndet. Bolig og utbyggingspolitikken må være godt forankret i kommunenes organisasjon som grunnlag for gode samarbeidsprosesser med byggenæringen.

4.



### Boligmangfold og «bolig for alle» i bybåndet

For å lykkes må bybåndet kunne levere et boligmangfold til ulike grupper boligsøkende. I tillegg til å tilrettelegge for det ordinære boligmarkedet, bør kommunene ta initiativ til, og tilrettelegge for samarbeid med byggenæringen om nye konsepter som innovative bo- og leiekonsepter og finansieringsmodeller som kan nå ulike grupper boligsøkende.

5.



### Sterkere vekt på avklaring av utviklingsdilemmaer

Utvikling av bybåndet reiser en rekke dilemmaer der samfunnsbehov, boligmangfold, ambisjoner om kvalitet, behovet for fleksibilitet i plan- og gjennomføringsprosessene og finansieringsutfordringer for infrastruktur inngår. Disse dilemmaene må erkjennes og få en hensiktsmessig avklaring gjennom samarbeid i plan- og gjennomføringsprosessene.

Regionalplanens detaljerte arealføringer og retningslinjer reiser også utviklingsdilemmaer som krever tillit og gode arenaer for avklaring. Disse dilemmaene må erkjennes og få en hensiktsmessig avklaring gjennom samarbeid. På hvilken måte må avklares nærmere.

6.



### Økonomiske vurderinger og infrastruktur må inngå i område- og detaljregulering

I områderegulering må det inngå økonomiske vurderinger knyttet opp mot behov for teknisk og grønn infrastruktur og rekkefølgekrav. Områderegulering krever samarbeid med byggenæringen om både planløsninger og gjennomføring.

7.



### Kommunene bør forberede mer bruk av finansieringsmodeller for områder

Kompleks privat eiendomsstruktur og mange utbyggere kan gi behov for at kommunene i større grad tilrettelegger for områdemodeller for finansiering av teknisk og grønn infrastruktur. Ansvar for dette må være klart plassert i kommunens organisasjon.

## Innholdsfortegnelse

1. Innledning	7
2. Bybåndet som strategi for bærekraftig utvikling av regionen	9
3. Bybåndets regionale og lokale gjennomføringsperspektiv	12
3.1. Kollektivaksen som regional gjennomføringsstrategi	12
3.2. Fra bybånd til definerte gjennomføringsområder	14
4. Drivere og hindre for gjennomføring	19
4.1. Overordnede vurderinger	21
4.2. Oppfatninger av drivere og hindre	22
4.3. Bolig og næring i bybåndet	26
4.4. Synspunkter på det offentliges rolle i bybåndet	27
4.5. Suksesskriterier for videre utvikling i bybåndet	29
5. Generelt om utbyggingspolitikk og gjennomføringsvirkemidler	30
5.1. Innledning	30
5.2. «Den sosioøkonomiske vendingen»- bolig for alle i by- og knutepunktsutvikling	32
5.3. Gjennomføringsvirkemidler på områdenivå	35
6. Utbyggingspolitikk og virkemidler i tilknytning til bybåndet	38
6.1. Hovedelementer i kommunenes utbyggingspolitikk og virkemiddelbruk	39
6.2. Fylkeskommunens gjennomføringsrelaterte virkemidler	45

7.	Andre erfaringer med gjennomføring av byutvikling	47
	7.1. Erfaringer fra Urban Sjøfront	47
	7.2. Dokumenterte erfaringer fra andre byområder	50
8.	Gjennomføring i bybåndet sett fra utbyggerperspektiv	54
9.	Sammenfattende vurderinger og anbefalinger	57
	9.1. Fundamentet i en gjennomføringsstrategi for bybåndet	57
	9.2. Prioritert tilrettelegging for gjennomføring på områdenivå	58
	9.3. Styrket samarbeid om gjennomføring	61
	9.4. Anbefalinger	63

# 1. Innledning

Bybåndet mellom Stavanger og Sandnes omfatter i dag regionens tyngdepunkt for bolig og næring, hvor 55 % av regionens innbyggere bor. Området kjennetegnes av en sammensatt og variert urbanitet, med store ulikheter i tettheter, skala, bebyggelsesstruktur og funksjoner. Det er flere transformasjonsområder innenfor bybåndet og mange er tilknyttet lokalsentre eller bydelssentre. En ny vei for buss, Bussveien, er under opparbeidelse og sammen med det etablerte dobbeltsporet gir det et godt kollektivtilbud. Dagens planer har kapasitet for stor befolknings- og arbeidsplassvekst i regionen.

Ambisjonene og forventningene til hva bybåndet skal kunne løse er store og spenner fra å nå klimamål, fortetting med kvalitet, et aktivt byliv som legger til rette for et kortreist hverdagsliv og etablering av attraktive boligområder og små og store arbeidsplasser. Området vurderes å ha de beste forutsetningene for å snu den regionale utviklingen fra byspredning til bygging av kompakte sentre og knutepunkt. Mye har skjedd og skjer i bybåndet, men utviklingen har ikke nødvendigvis skjedd i det tempoet som strategien legger til grunn.

Gjennom dette forprosjektet ønsker man å få mer kunnskap om hva som er, og har vært drivere og hindre for utvikling i bybåndet og hvordan det kan tilrettelegges for å styrke gjennomføringen. Forprosjektet har et særlig fokus på hvordan kommunen og fylkeskommunen kan bidra til å styrke arbeidet slik at mer bolig- og næringsutvikling skjer i transformasjonsområdene langs kollektivtraseen. Kunnskapen og anbefalingene fra prosjektet skal kunne omformes til mest mulig konkrete tiltak, politikk og ressursprioritering på byutviklingsfeltet i bybåndet mellom Stavanger og Sandnes. Forprosjektet følger opp Regionalplan for Jæren og Søre Ryfylke, vedtatt i 2020. Prosjektet er satt i gang av Rogaland fylkeskommune, i samarbeid med kommunene Stavanger og Sandnes. Arbeidet har vært organisert gjennom en arbeidsgruppe med representanter fra fylkeskommunen og de to kommunene. En referansegruppe, som har bestått av flere representanter fra fylkeskommunen og kommunene samt Grønn by og Universitetet i



Stavanger, har fulgt prosjektet og gitt innspill ved milepæler. Arbeidet finansieres av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) Prosjektet har vært lagt opp med en innledende innsiktsfase og en påfølgende fase for å se på virkemidler for å styrke gjennomføringen.

Dette forprosjektet har hatt en kvalitativ tilnærming til utviklingen i bybåndet mellom Stavanger og Sandnes. For å få et godt bilde av hva som oppleves som faktiske hindre og drivere for utvikling i området, er det gjennomført 26 intervju med ulike aktører. Informantene representerer ulike perspektiv og ulike roller relevant for gjennomføringen. De som er intervjuet er ansatte i kommunene Stavanger og Sandnes både på strategisk nivå, analyse, plan og gjennomføring, ansatte i fylkeskommunen innen samferdsel og regional utvikling, små og store utviklingsaktører som har, eller har hatt prosjekter i bybåndet og andre fagpersoner med interesse for bybåndet. Intervjuene har vært lagt opp som semistrukturerte intervju, der informantene sine synspunkter innenfor temaet i stor grad har fått forme samtalen. I det videre arbeidet er informantene anonymisert og samtalene refereres til tematisk. Det sentrale er problemstillingene og erfaringene som er formidlet, ikke hvem som har formidlet det.

Funnene fra intervjurunden, sentrale dokument og erfaringene fra andre steder er videre satt under diskusjon i to verksteder. Det første verkstedet var med deltakere fra Stavanger og Sandnes kommuner og fra Rogaland Fylkeskommune. Formålet med dette verkstedet var å få en felles situasjonsforståelse, få et overblikk over kommunenes bruk av virkemidler i dag og diskutere kommunenes bolig- og utbyggingspolitikk og hvilke nye grep det kan være behov for. Det andre verkstedet var byggenæringens arena. Omkring 30 personer fra byggenæringen deltok med sine synspunkt og erfaringer gjennom forberedte innlegg og vekselvis diskusjoner i grupper og plenum. Formålet med verkstedet var å få en felles forståelse for gjennomføringsutfordringene i bybåndet, engasjere næringslivet i en diskusjon om hva som vil være viktig for gjennomføring av videre bolig- og næringsutbygging i bybåndet samt drøfte gjennomføringsvirkemidler byggenæringen ser som viktig i det offentlig-private samarbeidet. Analysene i denne rapporten bygger i hovedsak på intervjuene og verkstedene, samt dokumentgjennomgang.

## 2. Bybåndet som strategi for bærekraftig utvikling av regionen

Utvikling av aksene mellom Stavanger sentrum og Sandnes sentrum er, og har vært, forankret i regionale og kommunale planer over lang tid. Arbeid med blant annet Konseptvalgutredning for transportsystemet på Jæren, Byutredningen og ikke minst prosessen med Regionalplan Jæren og Søre Ryfylke har forsterket tanken om bybåndet som den viktigste byutviklingsaksen i regionen. Den regionale planen er en premisse for byvekstavtalen som ble inngått mellom de lokale partene og Staten i 2017 og på nytt i 2019. I denne avtalen har partene, Rogaland fylkeskommune og kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg, forpliktet seg til en mer bærekraftig byutvikling som bygger opp om investeringene i transportinfrastruktur. Bussveien og Jærbanen er ryggraden i transportsystemet på Nord Jæren og sentrums-, knutepunkts, og stasjonær områdeutvikling vurderes å være vesentlig for å nå målene som er forankret i planer og avtaler.

Bybåndet som planvisjon ble utviklet på 1960-tallet av byplansjefen i Stavanger som en strategi for fremtidig byvekst mellom motorveien og jernbanen sørover fra Stavanger. Strategien den gang innebar en ekspansiv arealutvidelse som i stor grad baserte seg på bilbruk. Strategien om bybåndet har endret seg over tid, der det gradvis har vært et fokus på fortetting. Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren fra 2000 bygget på tanken om tett utbygging av denne aksene og hadde som formål å lage en helhetlig og samordnet plan for storbyområdet som fremmer bærekraftig utvikling gjennom å styrke utviklingen av hovedaksen Stavanger - Sandnes, utvikle et samordnet og effektivt miljøvennlig transportsystem som reduserer transportavstander og bevare verdifull landbruksjord. I 2013 ble fylkesdelplanen erstattet av Regionalplan for Jæren som bygget videre på disse målene. I 2020 har regionalplanen blitt revidert på nytt og i denne planen er bybåndet en enda tydeligere prioritet.

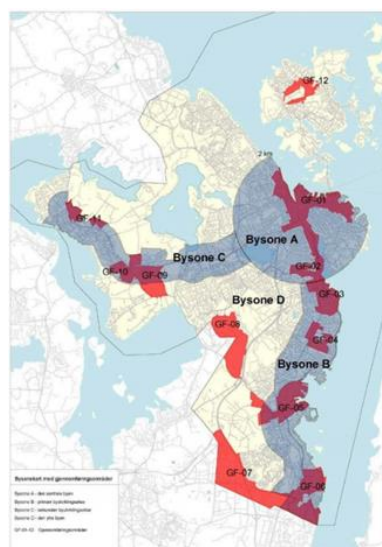
Den nye regionalplanen bygger på en utvikling «innenfra og ut». Sentrumsnære områder i Stavanger og Sandnes og aksene mellom de to byene får høyest prioritet sammen med Ullandhaug og sentrum av Bryne og Jørpeland. Det er et økt fokus på differansiering mellom store og små steder. I bybåndet skal det legges til rette for arbeidsplassintensive virksomheter og samlokalisering av like virksomheter. Det er etablert føringer for transformasjonsområder i bybåndet og sentrumsområdene. Det er ikke definerte tetthetskrav for sentrumsområdene. Det er åpnet for særlig høy utnyttelse ved sentrale kollektivpunkt, men eksisterende kvaliteter er premissgivende for utnyttelsesgraden. I bybåndet er det angitt en områdeutnyttelse på 80-100% og eventuell høyere tetthet kan vurderes i viktige kollektivknutepunkt, men tilpasning til eksisterende miljø er sentralt.

Kommuneplanen for Stavanger 2019-2034 trekker frem bybåndet som det sikreste kortet for byutvikling. En utvikling innenfor bybåndet vil bidra til å nå målene om gode kollektivsystemer, nullvekstmålet for personbiltransport og kortreist hverdagsliv. Den sterke veksten regionen har hatt i lengre perioder har avtatt de siste årene, og prognosene fremover er mer usikre.



Figur 5.1: Regional areal- og transportstrategi

Figur 1 Regional areal- og transportstrategi Kilde: Regionalplan Jæren og søre Ryfylke 2020



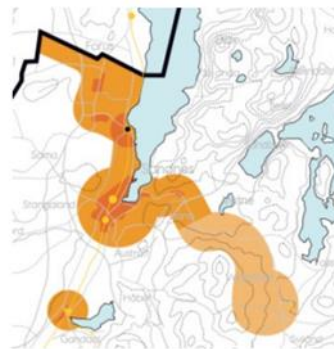
Figur 2 Bysoner (blått) og gjennomføringsområder (rødt) i Stavanger kommune Kilde: KPA 2019-2034

En gradvis utvikling og fortetting av etablerte byområder gir en mindre sårbarhet for variasjon i veksttakten. Kommuneplanen har delt byen inn i fire ulike bysoner, hvor bybåndet er dekket av bysone A og bysone B:

- Bysone A: den sentrale byen
  - o 2 km radius rundt Stavanger stasjon (uten byøyene)
  - o Høy prioritet
  - o Tetthet: inntil 300% BRA
  - o Planlagt boligkapasitet pr. aug. 2019: 3900 boliger
- Bysone B: den primære byutviklingsaksen
  - o 500 m fra fv. 44 (bussvei) mot vest, Gandsfjorden mot øst og Sandnes mot sør
  - o Prioritet: middel til høy
  - o Tetthet: 240-300% BRA
  - o Planlagt boligkapasitet pr. aug. 2019: 8500 boliger

Kommuneplanen definerer også gjennomføringsområder som er kommunens strategiske utbyggingsområder. Seks av 12 gjennomføringsområder ligger i bybåndet og er også de som har høyest prioritet.

Kommuneplanen for Sandnes 2019-2025 prioriterer boligprosjekter i og ved sentrum, samt øvrige byområder langs bussvei og togstopp. Den definerer byutviklingsakse og prioriterer byutviklingsområder langs bybåndet. Her skal tettheten vært mellom 70-180 % BRA.



Figur 1 Prioriterte byutviklingsområder i Sandnes kommune. Kilde: KPA 2019-2035

### 3. Bybåndets regionale og lokale gjennomføringsperspektiv

Gjennomføringen av utviklingen i bybåndet har både et regionalt perspektiv, og et komplekst områdeperspektiv med Stavanger og Sandnes sine 9 kommuneplan-definerte gjennomføringsområder.

Det regionale gjennomføringsperspektivet vil bygge på mål og prioriteringer i Regionalplan Jæren og Søre Ryfylke, det vil si realisere vekst og utvikling med bymessig kvalitet i bybåndet i et gjennomføringsperspektiv. Bybåndet omfatter regionens tyngdepunkter for bolig og næring, og skal utvikles med særlig god infrastruktur for miljøvennlig transport.

For å gi en strukturert oversikt over hva gjennomføringsstrategien for bybåndet er, kan det være hensiktsmessig å dele mellom de regionale elementene i gjennomføringen, som i hovedsak er knyttet til kollektivutbyggingen, og de mer områderelaterte som er knyttet til bybåndets ulike gjennomføringsområder, slik de er definert i kommuneplanene for Stavanger og Sandnes. Utvikling i de definerte gjennomføringsområdene, er direkte knyttet til kommunenes bolig- og utbyggingspolitikk, herunder tilrettelegging for næring.

#### 3.1. Kollektivaksen som regional gjennomføringsstrategi

Kollektivaksen med tog, bussvei og gjennomgående nett for sykkel og gange, kan karakteriseres som hovedstammen i bybåndet slik det er definert i Regionalplan Jæren og Søre Ryfylke. Her defineres bystrukturen på Jæren som;

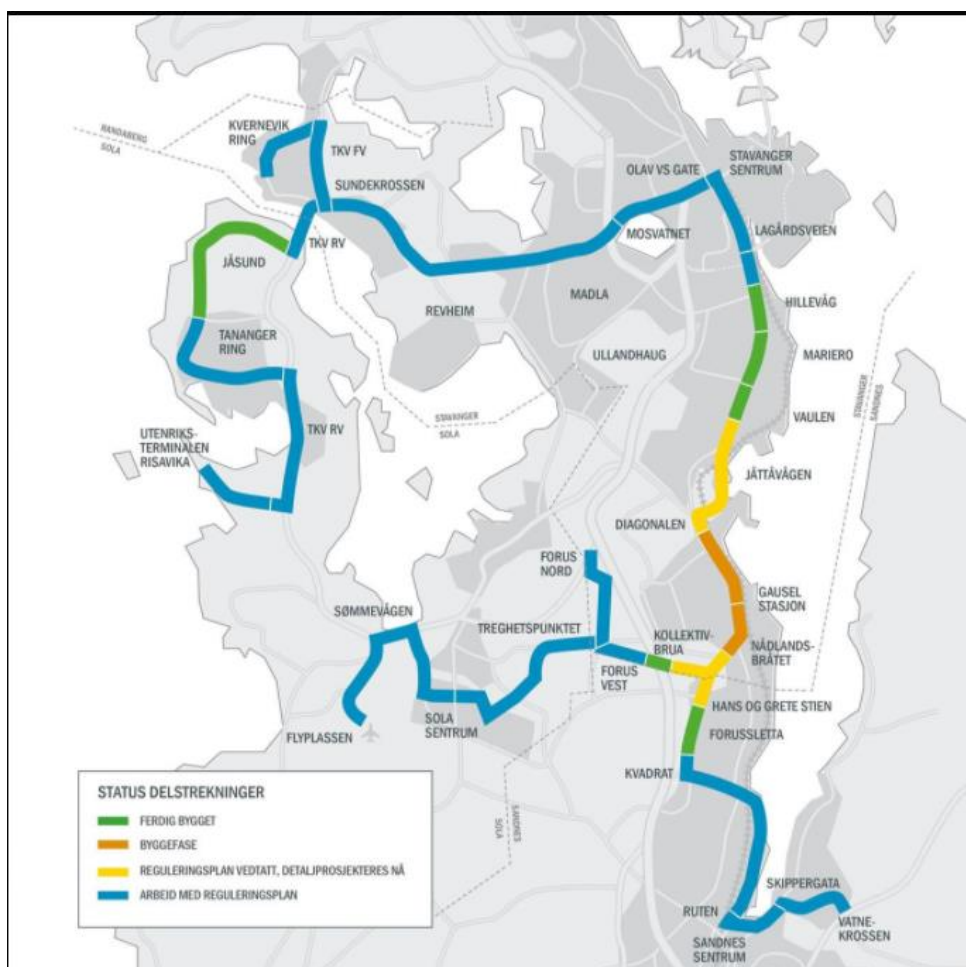
*Hovedstrukturen for miljøvennlig persontransport i byområdet på Nord-Jæren utgjøres av Jærbanen, bussveien, byrutene og hovedforbindelser for gåing og sykling innenfor bybåndet og større tettsteder.*

*Hovedstrukturen binder sammen bybåndet med sine sentre, bydeler og arbeidsplasskonsentrasjoner, og knytter nærliggende tettsteder sammen med bybåndet. Bymessig utvikling prioriteres omkring sentrene,*

*næringsområder for arbeidsplass- og besøksintensiv virksomhet og hovedstrukturen for kollektivtransport, tilpasses til stedets verdier og kvaliteter, og avgrenses mot langsiktig grense landbruk.*

Hovedelementet i den regionale gjennomføringsstrategien og gjennomføringsansvaret for utvikling av bybåndet er kollektivaksen, der en viktig del av ansvaret for finansiering er plassert hos fylkeskommunen og staten. Dette følger også av bymiljøpakken og byvekstavtalen for Nord Jæren. Bymiljøpakken er en samferdselspakke på 30 mrd. kroner som skal bidra til utbygging av kollektivtilbud (bla. bussveien), sykkel, gange og nye veier. Målet er «null- vekst» i personbiltransporten og effektiv arealbruk. Utbygging av kollektivaksen med sykkel- og gange fylkeskommunen har ansvar for i tillegg til lokalisering av fylkeskommunale formålsbygg, utgjør hovedtiltakene i den regionale gjennomføringen og gjennomføringsstrategien.

Strategier for gjennomføring av den øvrige byutviklingen og utbygging av gjennomføringsområdene i bybåndet er kommunal. De vil henge sammen med den tilretteleggingsrolle, valgt bolig- og utbyggingspolitikk, og de virkemidlene Stavanger og Sandnes velger å bruke for å få til ønsket realisering. I hovedsak vil dette være basert på privat utbygging.



Figur 2 Status for delstrekninger for busseveien, oppdatert mars 2021. Korridor 1 som er strekningen som i denne rapporten defineres som bybåndet, skal være ferdig utbygd i 2026  
Kilde: Rogaland Fylkeskommune

### 3.2. Fra bybånd til definerte gjennomføringsområder

Stavanger og Sandnes har i gjeldende kommuneplaner definert 9 gjennomføringsområder i bybåndet, hvorav 6 av dem er i Stavanger og 3 i Sandnes. Gjennomføringsområdene har egne bestemmelser og retningslinjer i kommuneplanenes arealdel i de enkelte kommunene. Gjennomføringsområdene er svært ulike med hensyn til urbanitet, bebygd situasjon, eiendomsstruktur, herunder andelen kommunal eiendom, levekårssituasjon samt utbyggingspotensiale ut fra faktisk bebygd situasjon og hva det åpnes for i vedtatte arealplaner. Områdene er også i ulike

utviklingstrinn med hensyn til modenhet for utvikling, og hvilke utfordringer utbyggere og eiendomsbesittere vil bli stilt overfor i gjennomføringen. Gjennomføringsstrategien, eller grepene for gjennomføring, må tilpasses situasjonen for de ulike gjennomføringsområdene, men vil være avhengig av kommunenes valg av tilretteleggingsrolle, utbyggingspolitikk og prioriteringer i handlings- og økonomiplan.

Gjennomføringsområdene i bybåndet er i kommuneplanene for Stavanger og Sandnes definert som følgende områder:

❖ KDP Stavanger sentrum

Kommunedelplan for Stavanger sentrum ble vedtatt av Stavanger bystyre 11.03.19. Den skal legge til rette for at Stavanger sentrum er byens og regionens viktigste møteplass, markeds plass og identitetsbærer. Planarbeidet har tatt om lag 7 år og har vært gjennom flere høringsrunder. Planområdet omfatter hele sentrum og legger til rette for 650 000-700 000m<sup>2</sup> ny bebyggelse til næring, bolig og andre sentrumsfunksjoner. Et av de første prosjektene som er i ferd med å bli realisert er et 18 etasjers høyhus 120 meter fra Stavanger stasjon. Bygget skal romme 800 arbeidsplasser.

❖ Paradis og Indre Hillevåg

Paradis ligger like sør for Stavanger sentrum, rett ved den fremtidige bussveien og jernbanen med egen togstasjon. Nærheten til sentrale Stavanger gjør at mye ligger til rette for en tett kobling som kan bygge opp under styrking av sentrumsområdene i Stavanger. Her skal det legges til rette for en miks av boliger, blandede funksjoner, arbeidsplasser, handel og service. Det er forventet ca. 2000 boliger. Det har vært et stort engasjement og offentlig debatt rundt utvikling av Paradis stasjon. Stavanger kommune skal utarbeide en områderegulering her, med oppstartssak våren 2021.

❖ Hillevåg

Hillevåg ligger rett sør for Paradis og nær Stavanger sentrum, og kan bidra til å bygge opp under styrking av sentrumsområdene i Stavanger. Hillevåg er et sammensatt byområde med flere transformasjons- og fortettingsområder. Eldre industriarealer omformes til bolig og blandet bruk. Her finnes det i dag et kjøpesenter, torg og flere butikker. Stavanger



kommune arbeider med en områderegulering og et områdeløft med utvidet medvirkningsprosess. Det er mange planer på gang i dette området, og flere nylig realiserte prosjekter. Den fremtidige bussveien skal krysse gjennom lokalsenteret.

#### ❖ Mariero

Mariero ligger sør for Hillevåg og består av boligbebyggelse og flere større frittliggende næringsbygg, logistikkvirksomheter, en klynge av butikker og servicefunksjoner. Mange av butikkene har et nedslagsfelt utover bydelen. Bussveien er opparbeidet gjennom Mariero og nede ved sjøkanten ligger eksisterende togstasjon. Stavanger kommune jobber med en områderegulering for lokalsenteret. Stedet skal utvikles med ny barnehage, fokus på grønnstruktur og utvikling av lokalsenter. Det er forventet ca. 1200 boliger.

#### ❖ Jåttavågen

Jåttavågen er det eneste stedet i bybåndet som er definert som bydelssenter i Stavanger kommune. Del 1 av Jåttavågen er ferdig utbygd med Viking stadion, togstasjon, videregående skole, grøntarealer, arbeidsplasser, boliger og publikumsrettet virksomheter. Området har en urban karakter. Del 2 skal nå utvikles med bussvei, 1300 boliger, 6000 arbeidsplasser, offentlig funksjoner og grønnstruktur. Dette er et transformasjonsområde som kommunen har eid i sin helhet. Jåttavågen er et viktig kollektivknutepunkt med tog, fremtidig bussvei og bussforbindelse via diagonalen til det nye sykehuset og universitetsområdet i vest.

#### ❖ Forus øst

Forus øst består i dag av flere industri og næringsarealer, samt boligbebyggelse. Mange av industri- og næringsarealene skal transformeres på sikt. Forus øst har stor kapasitet for langsiktig byutvikling. Det vil ta lang tid å utvikle dette store arealet. I forrige rullering av kommuneplanen ble det lagt inn et fremtidig togstopp på Forus øst, hvor man foreslår gjenåpning av det gamle togstoppet. Begrunnelsen bygger på potensiale for byutvikling og omforming av området, samt en mulig kollektiv forbindelse mellom bybåndet og vestover mot Forus og Sola. Det pågår arbeid med områderegulering for deler av området ved nye Forus stasjon. Her legges det til rette for om lag 2000 boliger, lokalsenter, skole,

og grønnstruktur. Det er flere pågående prosjekt i området, blant annet «2020 Park», som skal ligge tett opp til den fremtidige bussveien. Norturatomten har stort potensial når produksjonen flytter.

❖ Lura vest

Lura vest skal utvikles med utgangspunkt i kjerneområde ved Forussletta Sør, og styrkes som et mangfoldig bolig- og næringsområde i tråd med føringer i IKDP Forus (ikke vedtatt). Her ligger i dag kjøpesenteret Kvadrat og flere næringsarealer. Kvadrat har et regionalt nedslagsfelt og skal videreføres som et regionalt viktig kjøpesenter. Det nylig etablerte Lura bydelssenter ligger også like ved og skal videreutvikles med attraktive og effektive forbindelser til kjerneområde i Forussletta, Kvadrat, bussveien, fremtidig togstopp i Lura sør og Sandnes sentrum.

❖ Lura sør

Lura sør ligger like ved Sandnes havn i Gandsfjorden og Sandnes kommune jobber for å etablere et togstopp her med tilhørende arealutvikling. Togstoppet vil komplementere bussveien og øvrige togstopp på jernbanen. Det er et ønske om å se på muligheten for boligutvikling, sosiale møtesteder, kobling til sjø og nye grøntdrag i tilknytning til fremtidig togstopp. Havnen skal ikke transformeres selv om bussveien kommer og planlegging av nytt togstopp kan gi en oppfattelse av det. By- og stedsutvikling skal ikke komme til hinder for drift av havna. Nye planer og byggeprosjekter skal sikre tilgjengelighet og ferdsel til og langs Gandsfjorden. I 2018 ble det etablert en bade plass like ved Sandnes havn i Luravika etter en lang prosess.

❖ KDP Sandnes sentrum

Sandnes sentrum skal styrkes som hovedsenter i regionen og som et attraktivt senter for kommunens innbyggere. Gjennom fortetting og transformasjon skal man styrke byens identitet og konkurransekraft. Det skal tilrettelegges for et variert tilbud av boliger, arbeidsplasser, offentlige funksjoner, kultur, handel og møtesteder. Sandnes har to sentrumsnære togstasjoner Sandnes sentrum og Skeiane, som sammen med den fremtidige bussveien vil gjøre sentrum til det viktigste kollektivknutepunktet i Sandnes kommune. Det er lagt opp til en kraftig vekst i KDP sammenlignet med eksisterende situasjon. Det er flere planer og byggeprosjekter som

pågår i Sandnes sentrum i dag. KDP sentrum har et stort utbyggingspotensial som trolig ikke vil kunne realiseres de neste 10-20 årene, og gir dermed fremtidige arealreserver. I Stavanger Aftenblad<sup>1</sup> kan vi lese at det er langt over 4000 boliger i sentrumsnære områder i Sandnes som enten er til salgs, under bygging eller planlagt å komme de neste årene.

---

<sup>1</sup> [Her er boligprosjektene i Sandnes \(aftenbladet.no\)](https://www.aftenbladet.no/nyheter/2018/05/18/her-er-boligprosjektene-i-sandnes)

## 4. Drivere og hindre for gjennomføring

Utgangspunktet for forprosjektet er å få mer kunnskap om hvorfor byutvikling i prioriterte, kollektivnære transformasjonsområder ikke skjer av seg selv, men tar lang tid, selv når områder er ferdigregulert. Innledningsvis i dette forprosjektet ble det gjort 26 intervju. I dette kapitlet er det gitt en tematisk oversikt over hva informantene mener er og har vært drivere og hindre for utviklingen i bybåndet og hva som skal til for å sikre en god utvikling videre. Innledningsvis i kapitlet er det en punktvis sammenfatning av sentrale hindre og drivere.

### Hindre for utvikling i bybåndet

- Det er bred enighet om at det er en god strategi, men det har ikke vært vilje nok til å gi gjennomføringen høy nok prioritet.
- Manglende enighet om hvilke steder i bybåndet som skal ha prioritert utvikling og hvordan veksten i bybåndet skal «fordeles».
- Tunge terskelinvesteringer i infrastruktur med rekkefølgekrav hindrer mange prosjekter fordi det er manglende felles finansiering.
- Manglende kommunalt initierte områdemodeller for finansiering av felles offentlig infrastruktur for definerte satsingsområder i bybåndet.
- Høy reguleringsrisiko i form av den tiden planprosessene tar, krav i plan som ikke er gjennomførbare og uavklarte svar i prosessene. Drives fram av detaljer i regional saksbehandling og i kommunal saksbehandling. Løsningene er i for liten grad forankret i finansieringsmodeller for gjennomføring med parallell behandling reguleringsplan og utbyggingsavtale.
- Bybåndet er delvis utbygd og har en kompleks grunneierstruktur. Krevende å få til grunneiersamarbeid om utvikling og finansiering av infrastruktur dersom kommunen ikke tar en tilretteleggingsrolle som for eksempel i Urban Sjøfront eller Sandnes sentrum. Jåttåvågen og Paradis har en enklere eiendomsstruktur med noen få store eiere.
- Forventninger hos grunneiere om for høye tomtepriser, og mange av tomtene går i utleie og hindrer derved transformasjon.
- Boligprisgapet mellom brukt og nytt er stort fordi det er høye kostnader ved å utvikle nye boliger i bybåndet. Samtidig utnytter ikke kommunen sin eierposisjon til boligpolitiske tiltak som i Jåttåvågen, for å sikre at området tilbyr boliger til grupper som har behov for det.

- Prisene i bybåndet kan være slik at det ikke vil være mulig å gi et bredt tilbud til for eksempel barnefamilier. Konkurransen om barnefamiliene er nå stor.
- Mulig og enklere å realisere bolig og næring andre steder enn i bybåndet.
- Stort område med for mange prosjekter i forhold til vekst. Bybåndet omfatter store arealer. Dette øker risikoen.
- , Planleggingen av kollektivtraseen beslaglegger store arealer i lang tid, og avklaringer rundt trasevalg og rekkefølgekrav mangler.
- Liten mobilitet i den eksisterende befolkningen mellom bydelene og vilje til å flytte til andre bydeler enn der du har bodd
- Bussveien som barriere og utfordring for stedsutvikling. Støy fra tog og bussvei, sol i vest, utsikt i øst.
- Offentlige etableringer og drivere som sykehus legges utenfor bybåndet.

#### **Drivere og suksesskriterier**

- Transportsystemet, nærhet til sjøen og sjøutsikt. Effektivt transportsystem, nærhet til sjøen og sjøutsikt gjør bybåndet attraktivt.
- Utvikling som vektlegger boliger - kontor vil ta lang tid slik situasjonen er.
- Boligattraktivitet for alle i bybåndet. Bygge riktig kvalitet, at folk blir interessert til riktig pris. De nye boområdene må bli mer attraktive enn de eksisterende, men med riktig pris. Det må utvikles familieboliger i størrelse 90-130 m<sup>2</sup> som er rimelig nok, rundt 40 000 kr m<sup>2</sup>. Er det ønskelig med familieboliger må det også være plass til bil. Tett og høyt gir høye kostnader og høye tomtepriser.
- Jobbe med omdømmebygging av stedene. Her vises det til at man har klart det i Stavanger Øst gjennom Urban sjøfront.
- Redusere risiko. Reguleringsrisikoen (tid og gjennomføre utredninger over detaljregulering), og infrastrukturriskoen (kommunen må ta en tilretteleggingsrolle for gjennomføring av felles offentlig infrastruktur).
- Transformasjon og områdets bygde attraktivitet må være troverdig for de som skal flytte dit, ikke en attraktivitet som først er synlig om 20-30 år
- Planer som ligger i forkant av utviklingen. Større fleksibilitet for tetthet, løsninger og funksjon som er direkte knyttet opp til samfunnsbehovene de skal svare ut
- Ta ut utbyggingsområder som er i direkte konkurranse med areal i bybåndet. Kanalisere den veksten som er til bybåndet, men dette kan også føre til at folk flytter enda lenger ut fra sentrum for å få en egnet bolig til en grei pris.

## 4.1. Overordnede vurderinger

### ❖ **Regionen sett fra regionen**

Hvordan ulike aktører ser på sin egen region, gir et viktig bakgrunnsbilde for hvordan de ser på og forstår bybåndet. Flere av informantene sier dette er en spesiell region som skiller seg fra de andre byregionene i Norge. Regionen beskrives som en veldig bilbasert region med mye infrastruktur og flere kaller regionen «lille-Amerika» eller amerikanisert. Individet og individuelle løsninger står sterkt, mens delingsløsninger står svakt og det å kjøre kollektivt, særlig buss, oppleves som lite attraktivt.

Informantene mener at det er liten grad av urbanitet i området. Arealmessig har man også plassert større næringsområder langt vekk fra sentrum og spredd boligbyggingen i flere retninger. Folk oppleves som stedbundet og flytter i liten grad til en annen del av byen enn der de er vokst opp og har tilhørighet til.

### ❖ **Bybåndet som strategi**

Bybåndet som strategi, er godt kjent blant informantene. De fleste av dem er opptatt av at det er i denne aksen mye av utviklingen skal og bør skje. For flere av dem går bybåndet ikke bare mellom Stavanger og Sandnes, men strekker seg også langs kollektivårene mot Madla og jernbanelinjen til Bryne.

Selv om bybåndet er definert som en hovedprioritet påpeker mange at det ikke oppleves som den er den faktiske hovedprioriteringen. Dette vises blant annet i investeringer i andre områder, ikke bare fra private, men også fra kommunene selv. Flere av informantene mener at det har manglet politisk vilje for å få til en reel utvikling.

Informantene opplever at strategien har lagt der, men at det ikke har fått betydelige konsekvenser fordi man også ikke har villet prioritere utbygging her fremfor andre steder. Det har vært vanskelig å si nei til utviklingsprosjekt som blir lansert. Dette har ført til manglende troverdighet for at bybåndet er prioritert.

### ❖ **Hvilke samfunnsbehov skal bybåndet løse?**

Utviklingen av bybåndet må ses i sammenheng med samfunnsbehovene den skal løse. Flere av informantene synes dette er et vanskelig spørsmål og mener at det ikke er gjort en tilstrekkelig vurdering på hvilke behov bybåndet skal løse. Andre informanter mener at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom hva som tilbys av boliger i bybåndet og hvilke boliger det er behov for eller ønske om i regionen.

Flere av informantene nevner nullvekstmålet som en viktig faktor for bybåndet, men peker også på at dette er et mål som får konsekvenser for store deler av arealbruken og for boligutvikling, men at dette ikke er tilstrekkelig diskutert eller synliggjort. Det trekkes frem at boligprisene eksempelvis er høyere i Stavanger enn i Sandnes, og at Stavanger har tapt kampen om barnefamiliene. De har i stor grad flyttet til Sandnes eller andre kommuner i regionen.

Av dem som har svart på hvilke samfunnsbehov som bybåndet skal løse er det særlig jordvern, grønne forpliktelser, nullvekstmål og flere boliger som står sentralt.

## 4.2. Oppfatninger av drivere og hindre

### ❖ **Hva fremmer utvikling i bybåndet ?**

På spørsmål om hva som er de viktigste driverne for utvikling av bybåndet, er det særlig utbygging av kollektivtilbudet som fremheves av både private og offentlige aktører. Etter utbygging av dobbeltspor på jernbanen og vedtak og senere stegvis bygging av bussveien, har gjort strategien mer konkret. Et kollektivtilbud som er forutsigbart og med hyppige avganger anses som attraktivt. En fortetting langs kollektivaksen og knutepunktene bygger oppunder og gir muligheter for å skape gode steder med urban karakter og korte avstander til det man har behov for i hverdagen. I tillegg ligger bybåndet langs sjøen, noe som også fremheves som en attraktivitetsfaktor.

Strategien i seg selv er også en driver for utviklingen. At det er uttalt hvor fylket og kommunene vil satse, gjør at flere utbyggere tenker på bybåndet som et område å investere i. For flere av informantene, særlig de offentlige, løftes nullvekstmålet frem som en viktig driver. Signeringen av byvekstavtalen gir betydelige midler til regionen og å lykkes med bybåndet blir viktig for å innfri disse forventningene og avgjørende for om regionen skal nå nullvekstmålet.

For utvikling av de konkrete stedene anses plassering av store aktører eller attraksjoner som en viktig driver for å få fart på utbyggingen av et område. Eksempelvis var plassering av Viking Stadion en viktig døråpner for utbyggingen i Jåttåvågen. Flere trekker også frem at plassering av de videregående skolene er veldig positivt for utviklingen av bybåndet og at det er en god måte for fylkeskommunen å bruke sine virkemidler på, for å stimulere til ønsket regional utvikling.

#### ❖ **Hva hindrer utvikling i bybåndet?**

Det løftes frem flere hinder for at utviklingen av bybåndet ikke har skjedd så raskt som man hadde håpet på. Hindrene er både på et makronivå, med store samfunnsmessige strukturer som får konsekvenser for bybåndet, men også hindre på et mer mikro eller lokalt nivå løftes frem.

#### *Lav befolkningsvekst, store ambisjoner og manglende vilje til gjennomføring*

Manglende befolkningsvekst trekkes frem som et svært viktig hinder. Regionen hadde sterk vekst frem til 2014, da regionen ble hardt rammet av oljeprisfall. Etter dette har vekstprognosene stoppet opp og etterspørselen etter bolig og arbeidsplasser har vært lav. Flere peker på at Rogaland ble spesielt hardt rammet fordi næringen her er mer ensartet enn mange andre steder.

Mange av informantene er tydelige på at selv om man har vært omforent om strategien, så har det ikke vært tilstrekkelig vilje til å gi den prioritet. Områdene i bybåndet var vanskelig og komplekse å bygge på og det har vært mange andre areal andre steder som har vært lettere å realisere. Samtidig som andre områder var lettere å realisere for utbygging av bolig,



har også store etableringer og drivere som eksempelvis sykehus og universitet blitt lagt utenfor bybåndet.

Bybåndet ligger i to kommuner og med flere andre kommuner tett på. Dette mener mange er en utfordring fordi det er vanskelig å enes om en utbygging i en annen kommune. Flere trekker også frem eksempler på at konkurransen mellom kommunene for å få eksempelvis bedrifter til å etablere seg i sin kommune, har blant annet ført til at bedriftene ikke har etablert seg der i det hele tatt. Konkurransen om etablerere setter bybåndet i disfavør.

Ambisjonene for bybåndet er store og det oppleves som utfordrende å få til en vekst over hele båndet. Det gjør at det er utfordrende å få til en kritisk masse, levende bygulv og aktive fasader. De enkelte prosjektene kan være gode hver for seg, men kan oppleves fragmentert i en byutviklingsammenheng.

#### *Transformasjon tar tid og prosjektene oppleves risikofylte*

Prosjektene som settes i gang i bybåndet oppleves som tidkrevende og risikofylte, både i planlegging- og i gjennomføringsfasen. Dette er et sentralt hinder for utviklingen. Overordnede planer er på etterskudd, er lite fleksible og ikke rettet mot gjennomføring. Flere av utbyggerne savner at kommunale planer også tar hensyn til markedet og etterlyser fokus på økonomisk bærekraft i planleggingen. Det å utarbeide reguleringsplaner i bybåndet oppleves uforutsigbart og gjør at det er tyngre og mer risikofylt å starte planarbeid her. Sentrale risikofaktorer som informantene peker på, er:

- Lange beslutningsprosesser
- Uklare rammer
- Uklare kostnader
- Manglende vilje
- Manglende attraktivitet
- Høye krav til løsninger som også utfordrer salgsprisen

I gjennomføringen er terskelinvesteringer i infrastruktur med rekkefølgekrav utfordrende. Kostnadsbildet kan være uoversiktlig, og det er krevende å være den første grunneieren som løser ut rekkefølgekravet. Flere beskriver at det mangler kommunalt initierte områdemodeller for bruk av

tradisjonelle gjennomføringsmodeller. Mange av områdene har en kompleks grunneierstruktur, der det kan være krevende å få til et samarbeid om utvikling dersom ikke kommunen tar en tilretteleggingsrolle slik de har gjort i eksempelvis Urban sjøfront eller Sandnes sentrum. Jåttåvågen er området som er kommet lengst i en helhetlig transformasjon, men dette området er i en særstilling fordi kommunen er grunneier for store deler av området.

Bybåndet er i hovedsak bebyggt og mange mangler insentiver for å flytte bedriftene sine eller å utvikle områdene. Mange sitter på lange leiekontrakter og har god og stabil økonomi i forretningen. I tillegg har mange grunneiere (for) høye forventninger til tomtepriser. Markedet har vært nedadgående og det er ikke sikkert man kan få samme pris som før. Det fører til at mange heller vil vente med å selge tomten sin til de får den prisen som samsvarer med de forventningene de har.

#### *Bussveien – driver og hinder for byutvikling*

Utviklingen av bybåndet er en utbygging langs kollektivnettet mellom Stavanger og Sandnes, som består av et etablert dobbelt jernbanespor og en pågående utbygging av bussvei. Denne utbyggingen er en stor investering og sees på som en viktig driver for videre utvikling. Likevel fremstilles bussveien også som et hinder for utvikling av godt byliv i bybåndet. Dette dreier seg om;

- Prosessen rundt avklaring av løsning og selve utbyggingen har tatt lang tid
- Etappevis regulering og bygging fører til stadige omkamper og usikkerhet rundt trase og utforming
- Buss oppleves som lite attraktivt og har ikke så godt omdømme som bane og trikk
- Traseen går ikke nødvendigvis der folk bor i dag, men er avhengig av ny bebyggelse
- Ikke attraktivitet i seg selv å bo langs en vei
- Utformingen kan lett oppleves som barriere, mangler menneskelig skala og vanskeliggjør byutvikling. Det vil være støy fra tog, bil og bussvei, solen er i vest og utsikt i øst.

### 4.3. Bolig og næring i bybåndet

#### ❖ **Bolig i regionen generelt og bybåndet spesielt**

Boligmarkedet endret seg markant i tiden etter 2014. Prisene på bolig er relativt uendret siden den gang og flere som investerte i bolig da har tapt penger på det. Det er et stort gap mellom prisene på bruktmarkedet og på nye boliger. Dette er en utfordring med tanke på boliger i bybåndet. Det er vanskelig å kunne tilby alle innenfor ulike kjøpergrupper en bolig i bybåndet. Balansen mellom pris og kvalitet er utfordrende. Her trekker en av informantene inn at dette gjelder spesielt i Sandnes hvor fokuset på rimelige boliger har vært stort over tid og det er forventning om at man fortsatt skal kunne levere på dette. Det oppleves krevende å få til boliger for ulike sosioøkonomiske grupper, særlig i fortetting og transformasjonsområder der forventningene til utnyttelse er høye.

Flere opplever at det er særlig vanskelig å nå barnefamilier i nybygg i bybåndet. Dette handler om priser, typologi, krav til løsninger som eksempelvis aktive fasader som vanskeliggjør bolig på bakkeplan og attraktivitet.

Konkurransen om å tiltrekke seg barnefamilier er stor, og det koster å tiltrekke seg dem og utbyggingen må legge til rette for det. Det er en forventning om at eneboliger frigjøres til barnefamilier, men dette skjer ikke nødvendigvis, det settes også spørsmål ved om det er denne type bolig barnefamilier primært ønsker seg.

Det er en delt holdning blant informantene om hvordan man kan tilrettelegge for barnefamilier i bybåndet. Flere påpeker at det krever at man har boliger av en viss størrelse (over 120 kvadratmeter), sosial infrastruktur og mulighet for å disponere bil. Andre mener at ved å tilrettelegge for gode møteplasser blir bybåndet attraktivt for dem også og at det er i endring hva en barnefamilie trenger.

#### ❖ **Næring i bybåndet**

Informantene fremhever viktigheten av at det etableres arbeidsplasser i bybåndet for at bybåndet skal lykkes, samtidig opplever de at det er

vanskelig å tiltrekke seg næringsaktører til lokaler i bybåndet. Det er krav til aktive førsteetasjer i store deler og dette er et viktig prinsipp for å sikre både tilgjengelige arbeidsplasser, byliv og smidig hverdagslogistikk. Utviklingen av næring i bybåndet må også sees i tilknytning til Forus og utviklingen der. Forus er resultatet av en villet politikk og et offensivt samarbeid mellom kommunene Stavanger, Sandnes og Sola om å legge til rette for et større næringsområde. Gode rammebetingelser, bygging på ubebygde område og leietakeres ønske om en klyngeeffekt har ført til at mye av næringen er etablert nettopp her.

Etter oljeprisfallet i 2014 står mange kontorarbeidsplasser og næringsareal tomme på Forus, ifølge informantene gjelder dette 15 % av næringsarealet. Det er leietakers marked i regionen nå. Det oppleves en dreining i etterspørselen etter kontorarbeidsplasser, der leietakere i større grad ønsker urbane kvaliteter og tilknytning til kollektivknutepunkt. Dette etterspørres av flere og flere og særlig av utenlandske aktører, sier en av informantene. Dette gjør også bybåndet mer interessant å utvikle enn tidligere fordi man her kan få til løsninger som oppleves som attraktive for denne gruppen.

#### 4.4. Synspunkter på det offentliges rolle i bybåndet

##### ❖ **Fylkeskommunens rolle i utviklingen av bybåndet**

Strategien om bybåndet er forankret i Regionalplan for Jæren og Søre Ryfylke. Informantene kjenner godt til planen og innholdet i den. Flere mener det er et godt grep med en plan som ser utviklingen i regionen uavhengig av kommunegrensene, blant annet for å sikre jordvern. Flere påpeker at hovedoppgaven dens er å vise retning og de overordnede strategiene og at de konkrete løsningene utarbeides i kommuneplaner og reguleringsplaner. Planen er ikke juridisk bindende, men oppleves slik av flere. Det er et gjennomgående inntrykk at informantene mener at regionalplanen er for detaljert og for bindende.

Detaljeringsgraden og den fylkeskommunale saksbehandlingen av planer oppleves som et ønske om å styre kommunene og utbyggerne, og dette er, ifølge informantene, med på å øke reguleringsrisikoen i prosjektene.

Informantene vektlegger at fylkeskommunen bør gjøre seg til en relevant samarbeidspartner og i større grad dreie fokus mot de strategiske beslutningene. I dette ligger det også at man i større grad går bort fra detaljene og diskuterer de store grepene, også innenfor næring og bolig. Videre er det viktig at fylkeskommunen bruker sine virkemidler for å støtte oppunder strategien. Her berømmer flere av informantene fylkeskommunens lokalisering av videregående skoler som oppleves plassert strategisk med tanke på utvikling av bybåndet.

#### ❖ **Kommunenes rolle i utviklingen av bybåndet**

De to kommunene har hatt ulik tilnærming til bybåndet og utbygging av boliger. Stavanger har vært, og er tydeligere i sin strategi for bybåndet og legger mer til rette for en urban utbygging, men jobber også aktivt opp mot andre områder. Sandnes har hatt et større fokus over tid på å levere rimelige boliger, men dette har vært realisert i områder som ikke er en del av bybåndet. Kommunen har nå tatt en aktiv rolle i å utvikle sentrum av Sandnes med boliger og næring.

Kommunene har ulike roller og opptrer også kommersiell aktør. Enkelte fremhever den kommersielle rollen som problematisk. Dette trekkes også frem i forhold til Jåttåvågen der kommunen var grunneier på store deler av området. Her kunne de ha benyttet anledningen til å sikre seg eksempelvis boliger for vanskeligstilte eller rimelige boliger for det åpne markedet. Flere opplever samarbeidet med kommunene som godt, men det er en rekke forbedringspunkter. Kommunen oppleves ikke som samsnakkert internt, mellom politisk og administrativt nivå eller sektorene imellom. Det er også en utfordring at ikke administrasjonen og politikerne er omforente om hva som er viktig å få til i bybåndet.

Mange opplever det som frustrerende at det ikke kommer et tydelig svar fra kommunene. Det er behov for nye samarbeidsformer og det etterlyses at man i større grad kan sette seg ned og diskutere løsninger på et tidlig stadium; særlig for å realisere bybåndet. Videre er kommunenes tilretteleggingsrolle sentralt i det videre arbeidet. Det pekes på at kommunen her har en nøkkelrolle og at det er behov for at de prioriterer områder hvor de kan legge en ekstra innsats. Det er særlig viktig at kommunen tar en aktiv rolle i transformasjonsområdene og flere etterlyser

en samarbeidsform som man har hatt i Urban sjøfront. Kompliserte rekkefølgekrav kan være vanskelig for en grunneier å løse ut alene og kan gjøre at utviklingen står fast. Her etterlyses det at kommunen tar på seg risikoen for å sikre utbygging.

#### 4.5. Suksesskriterier for videre utvikling i bybåndet

Både offentlige og private aktører er opptatt av at man må finne nye og gode samarbeidsformer for å realisere bybåndet. For den videre utviklingen av bybåndet peker informantene på følgende momenter som viktige:

- Behov for at det offentlige tar en proaktiv og helhetlig rolle i utviklingen og bruker virkemidlene de har.
- Å redusere risiko vil være viktig. Dette gjelder reguleringsrisiko (tid og gjennomføre utredninger over detaljregulering) og infrastrukturrisikoen (kommunen må ta en tilretteleggingsrolle for gjennomføring av felles offentlig infrastruktur).
- Større fleksibilitet for tetthet, løsninger og funksjon mer knyttet til samfunnsbehovene.
- Transformasjon og områdets bygde attraktivitet må være troverdig for de som flytter dit. Ikke en attraktivitet som kommer om 20-30 år.
- Jobbe med å endre folks oppfattelse av stedene, slik man har fått til med Urban Sjøfront.
- Man må sikre boligattraktivitet for alle i bybåndet. Det vil si å bygge riktig kvalitet til riktig pris.
- Ta ut utbyggingsområder som er i direkte konkurranse med bybåndet, kanalisere veksten til bybåndet, men det kan bli en konsekvens at flere folk flytter lengre ut.
- Behov for en sterkere prioritering av områder der man må strekke seg lengre for å få til utvikling. Flere løfter frem de områdene som ligger nærme to Stavanger og Sandnes sentrum som ekstra viktig å få til gode løsninger og for å lykkes med bybåndet.

## 5. Generelt om utbyggingspolitikk og gjennomføringsvirkemidler

### 5.1. Innledning

En helhetlig kommunal boligpolitikk forutsetter at det gjøres en vurdering av virkemiddelbruk ut fra de utfordringene kommunen, kommunens boligpolitiske mål og at det tas aktiv stilling til hvilke virkemidler kommunen ønsker å bruke i bolig- og utbyggingspolitikken.



Figur 3 Hovedelementene i en helhetlig kommunal boligpolitikk som må bygge på en klargjøring av utfordringene, integrasjon av boligpolitiske mål, strategier og tiltak i kommunens plan- og styringsystem og valg av virkemidler og tiltak for gjennomføring.  
Kilde: Asplan Viak

Sentrale virkemidler i bolig- og utbyggingspolitikken er:

- ❖ *Arealpolitikk som hensyntar bolig for alle, sosioøkonomiske hensyn og bokvalitet*

Arealpolitikken er et viktig virkemiddel i boligpolitikken. Den skal ivareta en rekke nasjonale hensyn knyttet til effektiv arealbruk, samordnet areal- og

transport, jordvern, kulturmiljø, og naturmangfold. I boligpolitikken må den også ivareta behovet for en god boligforsyning for alle, bokvalitet, og sosioøkonomiske hensyn. Arealpolitikken må kunne bidra til at boligsøkere med ulike sosioøkonomiske forutsetninger kan eie bolig innenfor en miljøvennlig by- og tettstedsstruktur.

❖ *Samarbeid med andre offentlige myndigheter om bolig for alle*  
Boligpolitikken krever samarbeid med andre offentlige myndigheter. Mange kommuner vektlegger samarbeidet med Husbanken. Samtidig vil både fylkeskommunen som regional arealplanmyndighet, veileder og kunnskapsutvikler, samt statsforvalteren med ansvar for viktige nasjonale hensyn og tilsynsoppgaver knyttet til det boligsosiale være viktige aktører. Rogaland vil også inngå i forsøket der deler av Husbankens oppgaver mot kommunene legges til Statsforvalteren. Samhandlingen mellom kommunene og regionale myndigheter i samfunns- og arealplanleggingen for eksempel gjennom regionalt planforum kan også være en viktig arena for samarbeid om boligpolitikk om den brukes til det.

❖ *Samarbeid med boligutviklere om bolig for alle*  
Samarbeidet med byggenæringen er et viktig virkemiddel for å få gjennomført boligpolitikken. Med samarbeid menes her at kommunen og næringen møtes for å diskutere boligutfordringer, og hvordan næringen kan være med å bidra til løsninger for å fremskaffe bolig til alle også utenfor den ordinære saksbehandlingen i plan- og byggesaker. Dette er det etablert arenaer for i Stavanger/Sandnes, men spørsmålet er om de bør utvikles videre.

❖ *Utbyggingspolitikk og bruk av gjennomføringsmodeller for områdeutvikling og utbyggingsavtaler*  
Med utbyggingspolitikk menes her at kommunen har en politikk for å følge opp og gjennomføre arealpolitikken i kommuneplanen. Utbyggingspolitikken vil både omfatte investeringer i sosial infrastruktur, og utvikling av teknisk og grønn infrastruktur i samfinansiering med private og andre offentlige myndigheter som blir berørt. Bruk av utbyggingsavtaler og utvikling av gjennomføringsmodeller for finansiering og kostnadsfordeling mellom private, kommunen og andre berørte myndigheter på områdenivå er viktig virkemidler i dette.



❖ *Kommunal eiendoms- og tomtepolitikk*

Med kommunal eiendoms- og tomtepolitikk menes her at kommunen bruker kommunal eiendom strategisk i utbyggingspolitikken for å nå kommunens boligpolitiske mål.

❖ *Kommunal boligforvaltning*

Forvaltning og utvikling av kommunale boliger som en del av arbeidet med bolig for alle

❖ *Boligsosiale tiltak*

Boligsosiale tiltak sett i sammenheng med andre tiltak innenfor boligpolitikken

## 5.2. «Den sosioøkonomiske vendingen»- bolig for alle i by- og knutepunktsutvikling

I arbeid med utvikling av klimavennlige og bærekraftige byer gjennom fortetting og knutepunktsutvikling har soioøkonomi og sosial bærekraft i liten grad vært tema. Transport, nullutslipp og å begrense byspredning og nedbygging av landbruksområder og viktige friluftsområder har hatt hovedfokus. Samtidig har fortetting- og knutepunktsutviklingen i stor grad levert dyre boliger der blant annet barnefamilier og andre med vanlige inntekter og lite egenkapital har hatt få muligheter til å komme inn på markedet. I mange byer har dette ført til en stor andel av eldre med god råd i den nye bebyggelsen i knutepunktene, mens barnefamiliene også med bakgrunn i økonomi flytter ut eller ikke klarer å etablere seg i disse områdene.<sup>2</sup>

I den regionale og kommunale planleggingen har boligrotasjonen og frigivelsen av eneboliger og større boliger til barnefamilier vært pekt på som et virkemiddel i boligpolitikken. Både gjennom våre undersøkelser i KS-FoU prosjektet «Kommunen som aktiv boligpolitisk aktør» fra 2018 og i

---

<sup>2</sup> NIBR-OsloMet. [Barlindhaug, Rolf](#); Langset, Bjørg; Nygaard, Marit Owren; [Ruud, Marit Ekne](#) (2019). Bo-og flyttemotiver blant barnefamilier i Oslo. ISBN: 978-82-8309-256-1. 165 s. KS-FoU. Kommunen som aktiv boligpolitisk aktør, Asplan Viak 2018.

diskusjoner i KS-bolignettnettverk, er det blitt trukket fram at boligrotasjonen ikke kan fylle den rollen mange har lagt i den. Dette understrekes også av den boligpreferanseundersøkelsen Opinion har gjort for Sandnes kommune der 8 av 10 seniorer oppgir ønske om å bo i dagens bolig som en svært viktig grunn for å ikke flytte<sup>3</sup>. Det er også gjort andre undersøkelser som berører dette temaet<sup>4</sup>. Det har i KS-bolignettnettverk også blitt satt spørsmål ved hvilke metoder som er lagt til grunn når boligrotasjonen er framsatt som en boligforsyningsstrategi.

I diskusjonene om boligbehov har det også dels vært skarpe skiller mellom hva som har vært definert som velfungerende boligmarkeder på den ene siden, og det boligsosiale (de som har krav på hjelp) på den andre, uten at nyansene mellom disse to inndelingene har kommet fram. I ytterste konsekvens reiser dette spørsmål om hvem de nye klimavennlige byene skal være til for.

Gjennom de nye nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging, vedtatt i 2019, ble boligforsyning og bolig for alle definert som et tydelig premiss for planleggingen. Dette er blant annet videre fulgt opp i den nye nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken<sup>5</sup> der bolig for alle og styrket eierlinje vektlegges. Her vektlegges det en helhetlig tilnærming, der boligforsyningen må omfatte alle grupper i samfunnet. Det foreslås også endringer i plan- og bygningsloven der *tilstrekkelig boligbygging* nå foreslås tatt inn som hensyn i § 3-1 under Oppgaver og hensyn i planleggingen etter loven<sup>6</sup>.

Bolig for alle i by- og knutepunktutviklingen stiller både planleggingen, den kommunale virkemiddelbruken, og det ansvaret byggenæringen har for å bidra til at viktige samfunnsbehov løses overfor helt nye utfordringer. Fra å utvikle boliger til i første rekke å rette seg mot et kjøpesterkt boligmarked,

---

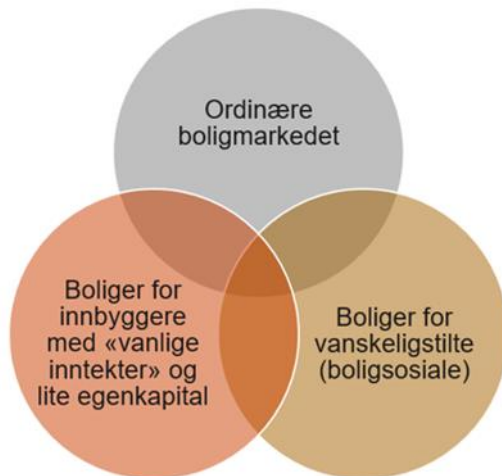
<sup>3</sup> Opinion, 2020. Flytteplaner og boligpreferanser i Sandnes

<sup>4</sup> NIBR-OsloMet. Jardar Sørvoll mfl: Mobilitet blant eldre på boligmarkedet - holdninger, drivere og barrierer. NOVA-rapport 5/2020

<sup>5</sup> Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)

<sup>6</sup> Prop. 64 L (2020 -2021) Endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova (endret regelverk for eksisterende byggverk og oppdeling av boenheter til hybler mv.)

må dette dreies mot et mer heterogent boligtilbud der sosioøkonomi og nye løsninger i bred forstand inngår. Trolig er dette perspektivet også helt nødvendig for å lykkes med utviklingen av bybåndet.



Figur 4 Bolig for alle i relasjon til bybåndet innebærer at det er bybåndet leverer boliger til et vidt spekter av boligsøkende. III: Asplan Viak

Den «sosioøkonomiske vendingen» innebærer at bybåndet kan gi et boligtilbud til ulike boligsøkere som i større grad favner innbyggere med vanlige inntekter og begrenset egenkapital, samt barnefamilier. Dette setter krav til planleggingen og en bredere bruk av virkemidler i gjennomføringen. Det setter også krav til at kommunen har en tydelig bolig- og utbyggingspolitikk der bolig for alle er integrert, og at dette gjennomsyrrer arbeidet i den kommunale organisasjonen vertikalt. Bolig for alle i gjennomføring av bytransformasjon krever derved at både kommunale og statlige virkemidler for eksempel gjennom Husbanken sees i sammenheng, og det vil være nødvendig med tett samarbeid med byggenæringen.

I intervjuene i dette prosjektet ble det spurt om hvilke samfunnsbehov bybåndet skal løse. Mange informanter ga uttrykk for at dette hadde de ikke tatt stilling til, eller at samfunnsbehovene er knyttet til klima og 0-vekstmålet og ivareta landbruksjord. Andre pekt på at det er behov for å få en diskusjon og klargjøring av dette.

I spørsmålstillingen ble det lagt til grunn at samfunnsbehovene er knyttet til de grunnleggende formålene bolig, næring og ulike typer formålsbygg. Ulike løsninger for hvordan disse samfunnsbehovene løses har igjen ulike

konsekvenser for klima, 0-vekstmålet og vern av landbruksjord. En boligpolitikk som definerer bolig for alle i transformasjonsområdene i bybåndet definerer dette også som et tydelig samfunnsbehov.

### 5.3. Gjennomføringsvirkemidler på områdenivå

Utviklingsområder i byer og tettsteder er ulike med hensyn til utbyggingssituasjon, eiersituasjon og behovet for infrastruktur for å gjennomføre utbygging. Områdene kan omfatte alt fra transformasjonsområder med en eller noen store utbyggere/grunneiere til komplekse områder med mange små utbyggere og grunneiere og pågående næringsaktivitet. Felles er behovet for samarbeid mellom kommunen og flere private parter om finansiering og ansvar for utbygging av teknisk og grønn infrastruktur.

Overordnet er det ulike måter å sikre kostnadsfordeling og utbygging av felles offentlig infrastruktur:

- Kommunen kan etablere en finansieringsmodell (områdemodell) som etableres av kommunen som planmyndighet, der rekkefølgekrav og bruk av utbyggingsavtaler er viktige virkemidler. Dette er særlig egnet i byutviklingsområder med kompleks eierstruktur og mange utbyggere og grunneiere som er ukoordinert. Men de kan også benyttes i områder med få koordinerte utbyggere. Dette er etter hvert en vanlig modell i mange byutviklingsområder.
- Etablering av utbyggingssselskap der utbyggere og grunneiere inngår som for eksempel Havneparken (SIAS) v/ Sandnes tomteselskap der grunneiere har dannet felles selskap og det er gjort en beregning av kostnadsmessig fordeling. Forus tomteselskap AS som senere ble Forus Næringspark AS og eid av de tre kommunene, har koordinert og gjort områder på Forus byggeklare og bygget ut infrastruktur. Denne type utbyggingssselskap er mindre egnet i byutviklingsområder med mange grunneiere og utbyggere og kompleks eiendomsstruktur.

En områdemodell er her definert som en finansierings- og gjennomføringsmodell som etableres av kommunen som planmyndighet. Modellen skal

sikre finansiering og utbygging i samsvar med bestemmelsene om utbyggingsavtaler for felles offentlig infrastruktur som veg, gang- og sykkel, grønnstruktur, parker, overvann, hovedledninger vann- og avløp med videre der flere grunneiere og utbyggere har ansvar for å finansiere tiltakene.

	<b>PBL §17-2 vedtak for områderegulering</b>	<b>Overordnet utbyggingsavtale</b>
<b>Eiendoms- og utbyggings situasjon</b>	Kompleks. Mange utbyggere og grunneiere som er ukoordinert	Enkel. Få større grunneiere og utbyggere
<b>Plangrunnlag</b>	Områderegulering med rekkefølgekrav	Område eller detaljregulering med rekkefølgekrav
<b>Hovedinnhold</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avklaring nødvendige tiltak §17-3 PBL</li> <li>• Definere kvalitetsnivå og kostnader på tiltak</li> <li>• Avklare privat og offentlig andel (forholdsmessighet §17-3 PBL)</li> <li>• Fordeler kostnader mellom utbyggere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avklaring nødvendige tiltak §17-3 PBL</li> <li>• Definere kvalitetsnivå og kostnader på tiltak</li> <li>• Avklare privat og offentlig andel (forholdsmessighet §17-3 PBL)</li> </ul>
<b>Kostnadsfordeling mellom utbyggere og grunneiere</b>	Ja	Nei, må gjøres av utbyggere/grunneiere selv.

Figur 5. Situasjonsbestemt bruk av områdemodeller. Kilde: Asplan Viak

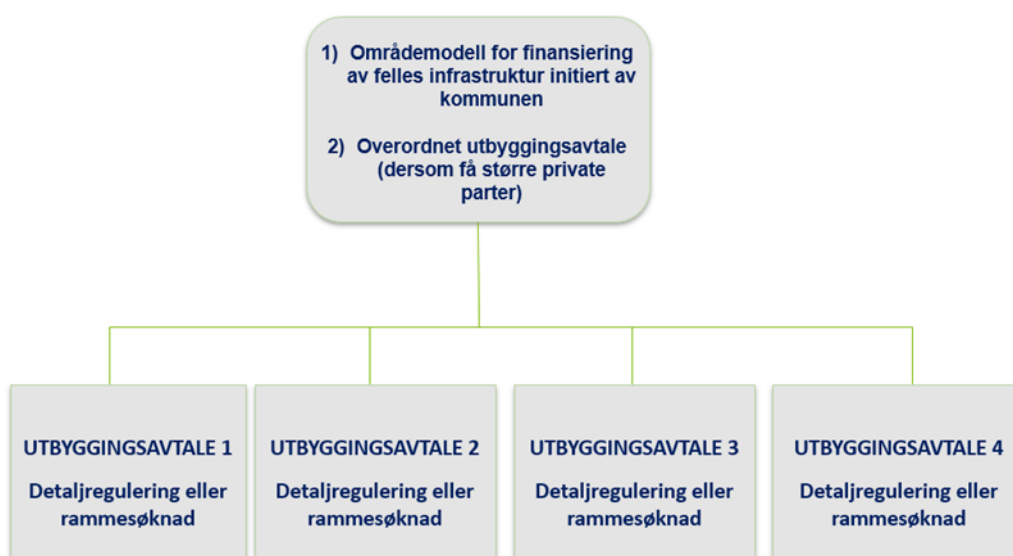
I områder som omfattes av områdemodeller overtar kommunen rekkefølgekrav mot at utbygger yter bidrag gjennom utbyggingsavtale.

Dette sikrer at;

- Utbygging kan komme i gang fordi det sikres finansiering og gjennomføring av felles offentlig infrastruktur. Kommunen kan derved avløse rekkefølgekrav de enkelte grunneiere/utbyggere ellers ville hatt.

- Forutsigbarhet for hvilke kostnader til felles offentlig infrastruktur som vil påløpe det enkelte utbyggingsprosjektet.
- Fordeler kostnadene mellom det offentlige og grunneiere/utbyggere.
- Fordeler kostnadene mellom ulike grunneiere/utbyggere.

Etablering og bruk av områdemodeller krever at kommunen har plassert ansvaret i organisasjonen og har rigget organisasjonen for dette. Avtalestrukturen ved bruk av områdemodeller går fram av figur 8.



Figur 6. Avtalestruktur ved bruk av områdemodeller for finansiering av felles offentlig infrastruktur. Kilde: Asplan Viak

## 6. Utbyggingspolitikk og virkemidler i tilknytning til bybåndet

Gjennomføringsområdene i bybåndet, definert i kommuneplanene for Stavanger og Sandnes, er ulike og vil kreve ulik tilrettelegging og samarbeid mellom kommunene, eiendomsbesittere og byggenæringen. Samtidig vil kommunenes boligpolitikk, utbyggingspolitikk og bruk av virkemidler med kommunale investeringer i teknisk, grønn og sosial infrastruktur, samt kommunens eiendomspolitikk og strategiske eiendomskjøp ha stor betydning for gjennomføringen av områdeutviklingen og hvordan kommunenes mål om en bærekraftig byutvikling realiseres. Dette kapitlet gir en oversikt over hovedelementer i kommunenes utbyggingspolitikk, ulike gjennomføringsmodeller og virkemidler på områdenivå og erfaringer fra andre byutviklingsområder i Norge.

Stavanger og Sandnes er kommuner som over tid har vært nasjonalt kjent for utbyggingspolitikk, bruk av utbyggingsavtaler, områdemodeller for finansiering av felles offentlig infrastruktur<sup>7</sup> og bruk av kommunal eiendom i byutviklingen. Stavanger ble nasjonalt kjent for gjennomføringsmodellen i Urban Sjøfront<sup>8</sup>, og Sandnes har hatt områdemodeller for blant annet Sandnes sentrum der grensene for bruk av denne type gjennomføringsmodeller har vært prøvet og lagt til grunn av andre kommuner. Nyere gjennomføringsmodeller legger derved større vekt på hva som er nødvendig for utbyggeres utbygging når det vurderes bidrag til felles offentlig infrastruktur. Flere informanter i dette prosjektet peker på Urban Sjøfront som en god erfaring for hvordan Stavanger tilrettela for områdeutvikling i byomformingsområdet i Stavanger øst. Det blir også pekt på at det bør vurderes tilgrensende modeller for utvikling av gjennomføringsområder i bybåndet.

---

<sup>7</sup> Med felles offentlig infrastruktur menes her teknisk og grønn infrastruktur flere grunneiere/utbyggere og eventuelt offentlige myndigheter har ansvar for å finansiere i felleskap i henhold til rettslig bindende arealplaner.

<sup>8</sup> Blant annet gjennom Miljøverndepartementets pilotprosjekt byomforming T-1462, 2007.

## 6.1. Hovedelementer i kommunenes utbyggingspolitikk og virkemiddelbruk

Utvikling og oversikt over kommunenes utbyggingspolitikk og virkemiddelbruk er svært kompleks. Samtidig vil en slik oversikt også bidra til å tydeliggjøre hvor det kan ligge utviklingsmuligheter i virkemiddelbruken.

Som en innledende del av å gi en samlet oversikt over virkemiddelbruk er det innhentet noe informasjon fra kommunene. Oversikten er ikke komplett og både parametere og innhold vil ha behov for videreutvikling og komplettering.

	STAVANGER	SANDNES
<b>OVERORDNET BOLIGPOLITIKK</b>		
<b>Kommunens målsetting for boligpolitikken</b>	<p>Boligbyggeprogrammet gir oversikt over tilgjengelige og planlagte arealer for boliger.</p> <p>Byutviklingsstrategien legger rammer for prioritering og rekkefølge av utbyggingene. I pågående kommuneplan jobbes det med en helhetlig boligpolitikk for Stavanger, som også omfatter temaer som boligsosiale forhold, attraktivitet og gjennomføringsstrategier.</p>	<p>Kommuneplan for Sandnes 2019-2035: Målsettingen er nedfelt i arealstrategier i samfunnsdelen som er videreført i kart og bestemmelser. Dette er det juridiske verktøyet med størst gjennomføringskraft. Prioriterte utviklingsområder ligger i byutviklingsaksen og i eller i tilknytning til lokalsenterområder. Pr i dag bygges det om lag 35 % innenfor byutviklingsaksen.</p>
<b>Kommunenes engasjement i boligmarkedet</b>	<p>Kommunen har begrenset eierskap innenfor de strategiske utbyggingsområdene. Kommunale eiendommer erverves og forvaltes i hovedsak av Stavanger utvikling KF, eksempelvis i Jåttåvågen</p>	<p>Erverv av arealer til bolig-, næring- og offentlig formål samt kombinerte formål er oppgaver lagt til det kommunale foretaket Sandnes tomteselskap KF. Foretaket deltar ikke i bygging av boliger/bygg, men utvikler areal ferdig for salg.</p>



## ORGANISATORISKE VIRKEMIDDEL

### Ansvars plassering og roller i kommunen

TJENESTEOMRÅDENE:  
BSP (By- og samfunnsplanlegging): arealplanlegging, boligbyggeprogram, helhetlig boligpolitikk., levekår, folkehelse.

BMU (Bymiljø og utbygging):  
Utbyggingsavtaler (jur.avd.), planlegging, tilrettelegging og utbygging av tekn infrastruktur, uteområder.

HV (Helse og velferd):  
Boligtildeling, tilskuddsordning, forvaltning av komm.boliger, etablererordningen (overtatt fra SBBKF).

Virksomhet Samfunn, plan og bygg (under direktør for Byutvikling og teknisk)

Utbygging (utbyggingsavtaler)  
BYTEK

Tverrfaglig boligsosial gruppe (Stab rådmann)

Fagstaber, tjenesteområdene  
Virksomhet Sandnes Eiendom (kom.direktøren)

### Kommunale selskap og foretak

Stavanger utvikling KF er etablert for å eie og forvalte kommunale eiendommer i tråd med kommunens overordnede politikk.

Foretaket skal være en aktiv og fremtidsrettet aktør for å nå kommunens mål om boligproduksjon og skal erverve og utvikle eiendommer for kommunale formål (skoler,

Sandnes tomteselskap KF erverver arealer til bolig-, næring- og offentlig samt kombinerte formål. Foretaket deltar ikke i bygging av boliger/bygg.

Foretakets formål er å utvikle arealene ferdig for salg av byggeklare tomter/arealer, utvikler områder selv eller sammen med andre gjennom etablering av datterselskaper.

	<p>barnehager, sykehjem, sosiale boligformål).</p> <p>Foretaket skal også bygge infrastruktur i bybåndet og andre prioriterte utbyggingsområder der kompliserte eierstrukturer og kostbare rekkefølgetiltak hindrer utvikling. Stavanger utvikling har mål om å være involvert i 30% av ferdigstilte boliger.</p>	<p>Innenfor boligformål er foretakets oppdrag først og fremst å skaffe rimelige tomter til førstegangsetablerere, samt til kommunens Boligsosiale handlingsplan.</p> <p>Foretaket bruker opsjonsavtaler der det svarer opp langsiktig strategi jf. kommuneplan. Utbyggingsavdelingen forhandler utbyggingsavtaler med tomteselskapet. <b>Revidert eierstrategi</b> overfor Sandnes tomteselskap KF spisser fremtidig innsats mer inn mot lokalsentre og byutviklingsaksen.</p>
--	---	--

## SAMARBEIDSFORA

### Forum, samarbeidsorgan, eller tilsvarende knyttet til utbyggingspolitikk

<p>Boligforum Stavanger; samarbeidsfora mellom politisk ledelse og representanter fra eiendoms- og byggebransjen. Det er 3-4 møter i året. Representanter fra administrasjonen er tilstede og har sekretariatsfunksjon.</p> <p>Boligforum skal være et verktøy for å gjennomføre kommunens boligpolitikk, og en referansegruppe for strategiske saker med betydning for boligbyggingen i Stavanger.</p> <p>IKDP Forus initierer samarbeid mellom kommunene og Forus Næringspark AS har en finansieringsmodell av felles infrastrukturiltak for planområdet samlet.</p>	<p>Boligforum Sandnes; samarbeidsforum mellom politisk ledelse og utbyggere. Rådmann deltar, næringssjef er sekretariat</p> <p>IKDP Forus initierer samarbeid mellom kommunene og Forus Næringspark AS har en finansieringsmodell av felles infrastrukturiltak for planområdet samlet.</p> <p>Utbyggingssselskap er dannet for Havneparken (SIAS) v/ Sandnes tomteselskap. Grunneiere har dannet felles selskap og det er gjort en beregning av kostnadmessig fordeling.</p>
--	--

## KOMMUNENES SATSINGSOMRÅDER FOR UTBYGGING

<p><b>Prioriterte utbyggingsområder</b></p>	<p>Føringer til hvilke gjennomføringsområder som først skal utbygges ligger i byutviklingsstrategien. Rekkefølgen skal bidra til å oppnå lavest mulig transportarbeid og bygge opp under fortetting og sentralisering. Kollektiv tilgjengelighet er en viktig faktor i dette.</p>	<p>Fast prioritert byutviklingsakse, samt lokalsentrene. Pågående utviklingsarbeid for å identifisere transformasjons/fortettingsområder, samt utforske alternative muligheter innenfor sentrumsnære, kollektivbaserte utviklingsretninger. Dette vil innarbeides i ny kommuneplan som revidert arealstrategi.</p>
---	---	--

## PLANGRUNNLAG FOR OMRÅDEUTVIKLING

<p><b>Områderegulering/detaljregulering i kommunal regi</b></p>	<p>Stavanger gjennomfører alle områdereguleringer i egen regi. Brukes i utstrakt grad for å sikre overordnede kvaliteter og bymessige sammenhenger. Alle områdereguleringene som pågår, ligger i bybåndet og i den sentrale byen. (Paradis, Hillevåg, Mariero og Forus Øst)</p>	<p>Områderegulering innenfor byutviklingsaksen, Hana bydelssenter, pågående planarbeid. Områderegulering for Havneparken, under utbygging.</p>
<p><b>Områderegulering i samarbeid med utbyggere/grunneiere (utbygger betaler planarbeidet)</b></p>	<p>Områdereguleringer gjennomføres vanligvis med kommunens egne ressurser, men utbyggere kan bidra med utredningsoppgaver. Det er vanlig at det er tett dialog og samarbeid med utbyggere underveis i planarbeidet.</p>	<p>De fleste områdereguleringene skjer gjennom formalisert og tett samarbeid mellom kommunen og grunneierinteresser i området og ligger innenfor byutviklingsaksen. Områderegulering Kvadrat (pågår) Områderegulering Ha 07/08 Hana/Øygard (under utbygging) Områderegulering Norestraen sør (- til sluttbehandling) Områderegulering for Skeiane - (under utbygging) Områderegulering for Lurabyen - under utbygging</p>

<p><b>Bruk av utbyggingsavtaler</b></p>	<p>I utgangspunktet tilligger det utbygger selv å gjennomføre rekkefølgebestemmelsene, men kommunen benytter utbyggingsavtaler i enkelte av de større og høyeste prioriterte utbyggingsområdene. Her tar kommunen et gjennomføringsansvar for tiltakene ved utbyggerbidrag fra utbyggerne. Som utgangspunkt benyttes utbyggingsavtaler kun for overordnede rekkefølgetiltak som omfatter flere utbyggere</p>	<p>Sandnes kommune inngår utbyggingsavtaler jf. PBL som sikrer at infrastruktur blir bygd ut samtidig med utbygging av bolig/næring. Avtalens formål er å sikre gjennomføring av vedtatt plan sine bestemmelser om utbygging av VVA infrastrukturer, inkl. refusjoner. Utbyggingsavtalen bygger i tillegg på godkjent teknisk plan. Underveis i forhandlingene er det dialog med fagenhetene i BYTEK for å sikre gjennomførbarhet i rekkefølgetiltak. Juridiske og rammer avklares. Gjennomføringsavtaler inngås i fortettingssaker for å sikre kommunalteknisk infrastruktur. Svært aktuelt innenfor transformasjon- og fortettingsområder, der det allerede er en (eldre) reguleringsplan</p>
<p><b>Bruk av områdemodeller</b></p>	<p>Urban sjøfront; Tidligere havne- og industriområde med mange eiere som gjennomløper en omfattende, stedstilpasset og sentrumsnær byomforming</p>	<p>Områdemodell innenfor KDP Sandnes sentrum der sentrum er delt inn i 11 soner og hvor rekkefølgetiltak er satt opp med en direkte sammenheng til det regulerte området.</p>
<p><b>Momskompensasjon (om det tilbys og om noen områder)</b></p>	<p>1)Anleggsbidragsmodellen: kommunen er tiltakshaver og all fakturering går gjennom kommunen og vi</p>	<p>To typer momsavtaler: 1) Anleggsbidrag: kommunen er tiltakshaver og all fakturering går gjennom kommunen. 5% av</p>

<p><b>prioriteres fremfor andre)</b></p>	<p>krever 5% av anleggskostnaden i administrasjonsgebyr Modellen har vært lite brukt. Den ble brukt for etablering av infrastruktur for sykehus og skal brukes på Madla-Revheim. 2) Justeringsrett tilbys i alle utbygginger dere vilkårene er oppfylt og blir ofte benyttet. Kommunen krever 10% av tilbakeført MVA.</p>	<p>momsen går i adm gebyr. Må holde seg innenfor regelverk off. anskaffelser. 2) Justeringsrett: Utbetalt over en 10 års periode, kommunen har 40% og utbygger 60%. Utbygger velger hvilken type avtale de ønsker</p>
<p><b>Kommunalt bidrag til off. infrastruktur (om kommunen velger å inn med større bidrag enn lovens krav om forholdsmessighet etter §17-3)</b></p>	<p>Gjennom bymiljøpakken</p>	<p>Forhandling om f.eks. overordna infrastruktur og det spleises mellom kommunen og utbygger. Større, overordna infrastruktur f.eks. vannledningsnett. I slike tilfeller inngås særskilt avtale, tillegg til utbyggingsavtale eller separat avtale. Fremmes for FSK til godkjenning inkl. finansieringen. Må normalt behandles i økonomiplan.</p>
<p><b>Kommunal forkjøpsrett (om kommunen bruker mulighetene i utbyggingsavtale til forkjøp av boligheter/tomter til markedspris)</b></p>		<p>Behov meldes i oppstartsmøter for relevante områder. Fortrinnsrett til kjøp til markedspris brukes også i enkelte tilfeller. Brukes både i utbyggingsprosjekt der foretaket er involvert og private planer. I revisjon av KPA jobbes det med å definere konkrete areal til de ulike formålene</p>
<p><b>REKKEFØLGEKRAV</b></p>		
<p><b>Krav til grønnstruktur/lekeareal i plan</b></p>	<p>Kommuneplanens bestemmelser og retningslinjer om uteareal/lekeareal gir føringer for hvor mye areal som settes av og som kreves</p>	<p>Kommuneplanens bestemmelser og retningslinjer om uteareal/lekeareal gir føringer for hvor mye areal som settes av og som kreves opparbeidet avhengig av antall boliger, og kvaliteten</p>

	opparbeidet avhengig av antall boliger, og kvaliteten	
<b>Krav til tekniske anlegg</b>	Tiltak som er nødvendig for utbyggingen skal settes som rekkefølgekrav og tilpasses utbyggingsrekkefølgen. Kommuneplanens bestemmelser om hensyn til samfunnssikkerhet, støy, luftkvalitet, overvann, vannforsyning og avløp, massehåndtering, ROS-analyse og automatisk fredede kulturminner får betydning for omfang.	Tiltak som er nødvendig for utbyggingen skal settes som rekkefølgekrav og tilpasses utbyggingsrekkefølgen. Kommuneplanens bestemmelser om hensyn til samfunnssikkerhet, støy, luftkvalitet, overvann, vannforsyning og avløp, massehåndtering, ROS-analyse og automatisk fredede kulturminner får betydning for omfang.
<b>Funksjonskrav /kvalitetskrav (normaler for utomhusanlegg, veinormaler og VA-normaler)</b>	Funksjonskrav og kvalitetskrav er gitt i: Vegnorm for Sør-Rogaland Norm for utomhusanlegg VA-norm Krav til påslipp av overvann til offentlig nett	Funksjonskrav og kvalitetskrav er gitt i: Vegnorm for Sør-Rogaland Norm for utomhusanlegg VA-norm Krav til påslipp av overvann til offentlig nett

## 6.2. Fylkeskommunens gjennomføringsrelaterte virkemidler

Fylkeskommunens rolle i gjennomføringen er viktig for bybåndet som helhet og er særlig knyttet til investeringer i vei og kollektivsatsing. Under er det gitt en oversikt over gjennomføringsrelaterte virkemidler fylkeskommunen kan benytte seg av og hvilke av dem Rogaland Fylkeskommune benytter seg av i dag. Oversikten er tentativ.

VIRKEMIDLER	ROGALAND FYLKESKOMMUNE
<b>Forum, samarbeidsorgan eller tilsvarende knyttet til utbyggingspolitikk</b>	Areal- og transportplansamarbeidet for Jæren og Søre Ryfylke – administrativt og politisk samarbeidsorgan knyttet til oppfølging av Regionalplan for Jæren og Søre Ryfylke og areal- og transportplan prosesser generelt.

	Regionalt boligforum -arena for dialog og informasjonsutveksling med Næringsforeningen ressursgruppe for bygg og anlegg og gruppelederne i fylkeskommunen.
<b>Regionale planer med tilhørende underlag som stimulerer gjennomføring</b>	Regionalplan for Jæren og Søre Ryfylke, egne retningslinjer for bybåndet. Regionalplan for massehåndtering på Jæren. Nærings- og innovasjonsstrategi for Rogaland. Handlingsprogram for kollektivtrafikken i Rogaland.
<b>Prioriterte investeringer på vei og kollektivtrafikk</b>	Prioriteringsarbeid skjer i fellesskap med kommunene, og Staten ved Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet i Bymiljøpakkesamarbeidet. I bybåndet satses det på Bussveien, tiltak langs dobbeltsporet, et sammenhengende sykkelnett og tiltak for gående i henhold til strategiene for syklende og gående.
<b>Bidra i gjennomføringsløsninger i samarbeid med kommunen og/eller utbyggere</b>	Ikke konkret gjennomføring, veiledning knyttet til oppfølging av regionalplaner. Fylkeskommunen produserer planer og strategier i tråd med regionalplan.
<b>Lokalisering av fylkeskommunale formålsbygg</b>	Lokalisering av videregående skoler, allerede med Jåttå i Stavanger og Vågen i Sandnes
<b>Strategisk bruk av fylkeskommunale eiendom til å fremme/støtte utvikling</b>	Ikke kjent

## 7. Andre erfaringer med gjennomføring av byutvikling

### 7.1. Erfaringer fra Urban Sjøfront

I Miljøverndepartementets «Pilotprosjekter for byomforming» på 2000-tallet ble Stavanger kommunes rolle og virkemiddelbruk for områdeutvikling og plangjennomføring i Urban sjøfront dokumentert. Det som kjennetegner Urban sjøfront er et helhetlig samfunnsgrep, tydelig kommunalt engasjement og utholdenhet.

I Urban sjøfront ble det innledet et samarbeid mellom private og offentlige aktører med sikte på å finne en modell for områdeutvikling og plangjennomføring. I dette arbeidet definerte Stavanger kommune sine lovpålagte og tilretteleggende roller på følgende måte;

- Planmyndighet
- Avtalepart utbyggingsavtaler
- Mekler, rådgiver og samtalepart mellom private grunneiere og utbyggere
- Deltaker i ulike samarbeidsorgan i området
- Grunneier, selger og utbygger av kommunale eiendommer
- Eiendomsserverver og ekspropriant
- Bidragsyter og kostnadsbærer til infrastrukturiltak utført av private
- Tiltakshaver for andre større infrastrukturiltak i samarbeid med andre offentlige myndigheter uten tilskudd fra private

Kommunens virkemiddelbruk i utviklingen av Urban Sjøfront var bred og omfattende;

- Finansiering av felles offentlig infrastruktur der utbyggere bidro gjennom utbyggingsavtale
- Bidrag til drift av private og offentlige samarbeidsorgan
- Strategiske eiendomskjøp
- Bidrag til infrastruktur



- Villig, om nødvendig, til bruk av ekspropriasjon for å få til områdeutvikling
- Nødvendige rekkefølgekrav som grunnlag for kvalitet i utviklingen og forhandling av utbyggingsavtaler
- Gebyrfritak ved behandling av to felles reguleringsplaner i området

Stavanger kommune tok videre på seg en tiltakshaverrolle som innebar at kommunen;

- Fremskaffet kostnadsanslag og kalkyler for opparbeiding av ny offentlig infrastruktur og friområder
- Forskutterte kostnader til kjøp av konsulenttenester til dette arbeidet
- Fremforhandlet små og store utbyggingsavtaler med kostnadsbidrag fra utbyggere (før og etter bestemmelsene om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven trådte i kraft)
- Innkrever (gjennom utbyggingsavtale) og forvalter utbyggerbidrag til teknisk og grønn infrastruktur som er fastsatt i plan, herunder bidrag fra alle utbyggere som er berørt
- Står ansvarlig for at alt eksternt felles offentlig infrastruktur for eksempel knyttet til vei, hovedledninger vann og avløp, grøntstruktur, blir bygget når dette er nødvendig i henhold til rekkefølgekrav
- Forskutterer tiltak ved å påta seg ansvar for å ferdigstille alle anlegg uten full kostnadsdekning fra alle utbyggere i området på det tidspunktet ferdigstillingen skjer.

Det er videre interessant å se på bakgrunn og begrunnelsene for hvorfor kommunen den gangen tok på seg denne tiltakshaverrollen;

- Kommunens erfaringer og kompetanse fra sine hovedutbyggingsområder
- Ønske om å styre og medvirke til å få i gang en ønsket utvikling i et område hvor alternativet ellers ville vært at utbygging ikke kommer i gang
- Risikoen for kommunen ved ikke å medvirke kunne vært større ved at kommunene kunne stå igjen med ansvaret for å bekoste større tiltak alene (jfr. også bestemmelsene om utbyggingsavtaler om forholdsmessighet)

- Med dagens og fremtidens kommuneøkonomi kan det være fare for at kvalitet i regulering og rekkefølgekrav forsvinner gjennom dispensasjoner og omregulering dersom ikke tiltak blir eller sikres gjennomført.
- Man kan neppe påregne mer forutsigbare statlige eller fylkeskommunale tilskudd og eller finansieringsstøtte i fremtiden. Til dette punktet kan det bemerkes at byvekstavtalen har bidratt til dette for de større infrastrukturiltakene som ligger i bybåndet.

Kommunens utfordringer i tiltakshaverrollen ble betegnet som store og særlig knyttet til:

- Utarbeide praktiske og håndterbare bestemmelser om rekkefølgekrav til det enkelte felt
- Få alle grunneiere til å bidra med sin andel av ny eller oppgradert infrastruktur gjennom frivillige avtaler (utbyggingsavtaler er frivillige)
- Lage praktiske og gjennomførbare planer for vann- og avløpsanlegg, offentlige promenader, grønnstruktur med videre.
- Tilrettelegge et grunnlag for at selv små delfeltutbygginger kan realiseres uten nødvendig sammenheng med et større delområde
- Minimalisere kommunens økonomiske ansvar og risiko som tiltakshaver av ekstern infrastruktur herunder offentlige friområder og parker.

I oppsummeringen av de mer generelle erfaringene med utvikling av byomformingsområder blir det pekt på at prosessene er omfattende og komplekse blant annet med hensyn til bruk av virkemidler og forståelse av tidsperspektivet. En rekke aktører bidrar i prosessene, i ulike roller og med ulike forventninger.

Det blir videre pekt på at det er lett å miste fokus og forståelse av hvordan enkeltelementer påvirker hverandre og har avhengighetsforhold som deler av en helhet. Samtidig må det aksepteres at det ikke finnes enkle fasiter, og at ny erfaring kontinuerlig forutsetter vurdering av rammeforutsetninger og virkemiddelbruk.

Det offentlig-private samarbeidet i Urban sjøfront blir framhevet som et resultat av et behov for en mer samordnet byutvikling enn det som kunne blitt dersom eiendommer var planlagt og utviklet enkeltvis. En utfordring

videre vil være å utvikle samarbeidet til å gjelde hele byomformingsprosessen, fra første kontakt mellom utbygger og planmyndighet, til forvaltning og drift av byområdet.

I dag 15 år etter er kommunal tilrettelegging for gjennomføring av transformasjon gjennom blant annet bruk av områdemodeller, sett på som sentralt for å få til ønsket utvikling byutvikling.

## 7.2. Dokumenterte erfaringer fra andre byområder

I dette kapitlet er der gjennomgått nyere litteratur som viser erfaringer og virkemidler som er brukt i andre transformasjons- og fortettingsområder i noen norske byområder.

### ❖ **Fra plan til realisering. Byvekst gjennom fortetting (NIBR 2019)**

Bergen kommune har hatt en ambisiøs omlegging av arealpolitikken sin, med vekt på transformativ knutepunktsfortetting. Denne rapporten viser utfordringer med implementering av denne arealpolitikken. Den skuer bakover i tid fra byplanfornyelse på 1980- tallet, via områdeløftperioden på 2000-tallet og til dagens fortetting langs bybanen. Hensikten med rapporten er å vurdere om dagens rammebetingelser er optimale for å håndtere fortetting og transformasjon som fra nå av ikke er en av mange utbyggingstyper, men den eneste.

Siden kommuneplanens arealdel i 1996 har Bergen spisset en bærekraftig profil som følges opp i senere revideringer av planen. Størstedelen av veksten (70% i KPA 2000) skal skje innenfor en indre kollektiv-by med bybanen og senterdannelser rundt denne som hovedstruktur. Byspredning skal erstattes med 7 kompakte byutviklingsområder og 7 næringsområder til arealkrevende industri og lager. Kommunen har tatt ut flere perifere utbyggingssområder som ikke er i tråd med fortettingsvisjonen. Rapporten kaller endringen så radikal at det er snakk om et paradigmeskifte. Byveksttalen legger til grunn en kontinuerlig utbygging av bybanen og kommunen skal dra nytte av effekten av et nytt transportmønster gjennom å initiere og gjennomføre fortettingsplaner rundt bybanestoppene og

håndtere private initiativ innenfor en rekke transformasjonsområder og andre fortetningssoner.

Rapporten peker på at fortetningspolitikken er basert på en antagelse om at investering i kollektivtransport er et tilstrekkelig kraftig virkemiddel for å få grunneiere til å konvertere sin eiendom til det formålet kommunen legger opp til i en ny reguleringsplan. Utviklingen styres ikke bare av planleggingen, men er markedsbasert og grunneierstyrt. Kommunen eier selv lite grunn og lovverket gir ikke kommunen mulighet til å kommandere grunneiere til å frigi tomter til utbygging og det er heller ikke aktuelt for kommunen å ekspropriere grunn i stor skala. Videre forutsetter fortetningspolitikken at grunneiere er med på å bekoste oppgradering av infrastruktur i områdene som stilles som en betingelse for å tillate utbyggingsprosjekt.

Rapporten lanserer 4 tiltak som anbefalinger til staten, for å lette noen av de utfordringene kommunene har når fortetting er eneste utbyggingsform.

- Byvekstavtaler som er bredere samfunnsmessig forankret
- Et lovverk som gir kommunene sterkere virkemidler i forhold til gjennomføring
- Et eksplisitt fokus på boligpolitiske aspekter ved kraftig fortetting
- Styrking av kommunenes evne til forskuttering og å bære risiko

Den kommer også med klare anbefalinger til kommunen som:

- Bred forankring av visjonen administrativt og politisk er avgjørende for forståelsen av nødvendige endringer, utholdenhet og samhandling i gjennomføringen
- Kommunen bør vurdere et eget selskap for gjennomføring
- Det oppfordres til å ha en dedikert ressurs i utviklingsområdene som har som oppgave å bedre informasjonsflyten, dialogen mellom aktørene og å koordinere offentlige innsatser og interesser.
- Sterkere prioritering av fortetningsområdene, slik at man ikke får mange halvveisutviklede områder
- Behov for å nyansere behovet for utbyggerbidrag, dvs. behandle områder ulikt fordi de er ulike

### ❖ **Fortetting og transformasjon i sentrumsnære bebygde områder- hvordan få til gode prosesser (OsloMet, WSP 2019)**

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra kommunene Ås, Ski og Frogn. Ås og Ski er utpekt som regionale byer i Regional plan for Oslo og Akershus, mens Drøbak er en prioritert lokal by. I alle byene skal det legges til rette for fortetting. Formålet med prosjektet er å utrede hvordan kommunene kan få til gode prosesser i fortetting- og transformasjonsprosjekt i sentrumsnære, bebygde områder, vurdere hvilke roller kommunen bør ha og gi en beskrivelse av virkemidler som kan og bør tas i bruk.

Kraftig fortetting i sentrumsnære og bebygde viser seg ofte å være krevende å få til og det kan være mange årsaker til det blant annet planmessige utfordringer, ulike interesser, stedsbilder og posisjoner, langt tidsperspektiv og muligheter for finansiering. Kommuner i sentrale byområder må håndtere en stor befolkningsvekst og samtidig følge opp nasjonale og regionale målsettinger som krever mer klimavennlig bruk av arealer og høyere utnyttelse i sentrumsnære områder.

Rapporten gjennomgår kommunens ulike roller i prosessene. Rollen som planmyndighet er viktig, men i tillegg til planlegging etter plan- og bygningsloven kan kommunene ta en langt mer aktiv rolle som pådriver og aktør for ønsket utvikling enn det som er vanlig, i dette ligger det blant annet å utvikle en aktiv boligpolitikk, være en samarbeidspart for private utviklere og ta ansvar som byggherre for infrastruktur. For å få til gode prosesser anbefaler rapporten

- Kommunen må legge overordnede, klare føringer og godt forankrede strategier
- Kommunen må vurdere hvilken rolle den skal ta for å sikre ønsket utvikling. Rollen som utviklingsaktør er avgjørende for å få til vellykkede transformasjonsprosesser
- Kommunene må være samkjørt i sin dialog med aktørene

### ❖ **Fortetting og transformasjon med bykvalitet i bybåndet. Oppfølging av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus**

Dette er en veileder for det sammenhengende bybåndet mellom Oslo, Lillestrøm, Ski og Asker som ifølge Regional plan for Oslo og Akershus skal

ta en høy andel av veksten i regionen. Veilederen belyser seks utbygde eksempelområder og gir råd om hvilke prosesser og verktøy planleggere og utbyggere kan benytte for å realiser ambisjonen om fortetting med bykvalitet basert på dybdeanalyser av eksempelområdene.

Bykvalitet defineres her av seks dimensjoner; natur og lokalt særpreg, grønn mobilitet, bygg- kvalitet og karakter, sosiale fellesskap, flerfunksjonalitet og effektiv arealutnyttelse.

De viktigste grepene for å legge til rette for fortetting med bykvalitet oppsummeres i 10 punkter:

1. Planlegg for bykvaliteter på alle plannivåer
2. Definer det urbane hierarkiet
3. Tenk områdenivå
4. Opptre koordinert internt i kommunen og benytt et bredt spekter av virkemidler
5. Bruk prosjektorganisering for å skape samarbeid
6. Sett av nok ressurser
7. Avklar prinsipper for gjennomføring så tidlig som mulig
8. Koordinert eierskap fremmer helhetlige løsninger
9. Jobb med flere prosesser samtidig
10. Lag en strategi for midlertidighet

## 8. Gjennomføring i bybåndet sett fra utbyggerperspektiv

Utbyggerne spiller en sentral rolle i gjennomføringen av utvikling i bybåndet. Gjennom intervju i en innledende fase av forprosjektet ble det innhentet erfaringer og refleksjoner fra representanter fra blant annet byggenæringen og dette ble fulgt opp gjennom et diskusjonsverksted 17.03.21 med i underkant av 20 deltakere. Nedenfor er det gitt en oppsummering av hovedinnspillene fra utbyggerne gjennom innlegg og diskusjon.

### ❖ **Offentlig prioritering og regional vekst som forutsetning**

I innspillene ble det trukket fram at offentlige prioriteringen av bybåndet i form av langsiktige planmessige føringer og utbygging av offentlig infrastruktur og et godt kollektivnett er viktige forutsetninger for at bybåndet blir interessant for utbyggere. Nye offentlige bygg og sosial infrastruktur bør gis prioritet langs bybåndet i fremtiden.

Det pekes videre på at regional vekst i næringslivet også er en viktig forutsetning for å lykkes med utviklingen av bybåndet. Befolkningsveksten må være til stede. Konkurransen i bybåndet med mange aktører og begrenset vekst gjør at det kan ta tid å realisere utviklingen.

Transformasjon er krevende prosesser der områdetets komplekse grunneierstruktur, eksisterende virksomheter, infrastruktur, naboforhold med høy utnyttelse nær eksisterende boliger og endring fra næring til bolig kan være utfordrende. Mange av områdene i bybåndet kan være umodne for utbygging og transformasjon som følge av dette, og det etterspørres hvilken rolle kommunen kan ta for å modne områdene.

### ❖ **Boligtilbud og løsninger som etterspørres**

Boligtilbudet i bybåndet må tilpasses løsninger som etterspørres. Folk velger selv hvor de vil bosette seg. Større familieboliger må ha tilgang til parkering

for å være attraktive, de små boligene har ikke det samme behovet. Det må tenkes fleksibilitet og hva folk trenger for å få hverdagen til å gå opp.

Bybåndet skal ha kompakt utbygging, men det må være mulig å utvikle forskjellige typologier leiligheter, tett/lav, rekkehus. Kompakt utbygging kan gjøres gjennom ulike typologier. Pris er viktig for familier, og rekkehus er billigere enn leiligheter på samme størrelse og derved en faktor for om familier velger bybåndet. Det samme gjelder gode felles utearealer. Det må være større søkelys på hvor i områdereguleringene man ønsker barnefamilier og ut fra det differensiere typologier, uteareal og variasjon.

Bokvalitet pekes på som et begrep uten svar for eksempel knyttet til minste uteoppholdsareal som avklares i hver enkelt detaljregulering, uteareal på tak med videre. Det savnes større fleksibilitet i å prøve ut hva som kan gi og er gode kvaliteter i de enkelte områdene.

#### ❖ **Nye boformer og konsepter må risikoreduseres gjennom offentlig tilrettelegging**

Tilbud til grupper som har særlige behov for å komme inn i boligmarkedet og det boligsosiale må tilpasses i hvert konsept. Det bør være åpenhet for nye konsepter (innovative bo- og leiekonsepter og finansieringsmodeller), men dette må risikoreduseres og tilrettelegges av det offentlige i samarbeid med byggenæringen.

#### ❖ **Tillitsbaserte planprosesser**

Det pekes på at planprosessene må være forutsigbare og at man må kunne stole på dialogen mellom partene. Tillitsbaserte prosesser må inkludere alle ansvarlige i prosessen slik at alle avdelinger i kommunen trekkes med. Det er behov for bedre forpliktende dialog i tidlig fase. Samtidig må det ikke settes for detaljert krav til detaljavklaringer for tidlig i prosessen. Lange planprosesser i reguleringssaker der forutsetninger endres underveis i prosessen blir også en gjennomføringsutfordring.

#### ❖ **Planleggingen må ha økonomisk realisme**

Det ble framhevet at det lages arealplaner som ikke er realiserbare. For eksempel fordi det i plan legges kostnadskrevenende rekkefølgekrav for



offentlig infrastruktur der det ikke er finansiering. Kostnadsvurderinger må i større grad inn i planleggingen, spesielt når det utarbeides områdereguleringer. Kommunene bør også sette seg ned sammen med utbyggerne for å diskutere hvorfor ikke allerede vedtatte reguleringsplaner realiseres.

#### ❖ **Bedre finansieringsmodeller for felles offentlig infrastruktur**

For å finansiere offentlige infrastrukturtiltak flere utbyggere har ansvar for pekes det på bruk av utbyggingsfond

Det ble også pekt på at det kunne tenkes en form for «Forus- modell» for prioriterte områder der det utvikles byggeklare tomter. Generelt ble det etterlyst at det offentlig må ta en større rolle i tilrettelegging for og utvikling av offentlig infrastruktur.

## 9. Sammenfattende vurderinger og anbefalinger

Aksen mellom Stavanger og Sandnes, bybåndet, er et prioritert byutviklingsområde i regionen. Bybåndet omfatter regionens tyngdepunkter for bolig og næring, og skal utvikles med særlig god infrastruktur for miljøvennlig transport. Utvikling av bybåndet ligger tungt forankret i regional plan, kommuneplanene for Stavanger og Sandnes og byvekstavtalen med staten. Samtidig er det private aktører som tar investeringsbeslutninger for utvikling av bolig og næring i bybåndet, og må være tett innvevd i gjennomføringsstrategien.

### 9.1. Fundamentet i en gjennomføringsstrategi for bybåndet

Den offentlige satsingen som har vært og den varslede videreføringen gjennom overordnede planer og avtaler er en viktig forutsetning for privat gjennomføring i bybåndet. Dette understrekes av utbyggere som har gitt innspill til dette prosjektet. Fortsatt tung offentlig satsing på bybåndet gjennom overordnede planer, videreført kollektivutbygging, investeringer i offentlig teknisk og grønn infrastruktur samt offentlige formålsbygg er en grunnleggende forutsetning for en gjennomføringsstrategi for bybåndet som helhet. Det må gis trygghet for privat satsing og utbygging.

Den andre forutsetningen er regionens evne til å skape utvikling gjennom blant annet fornyet vekst i regionens næringsliv. Regional stagnasjon vil også ramme utviklingen i bybåndet.

Den tredje forutsetningen er bybåndets evne til å levere på de samfunnsbehovene som etterspørres. Innenfor bolig vil dette gjelde et bredt boligtilbud som favner et ordinært boligmarked, barnefamilier, mellomsjiktet<sup>9</sup> og boliger til vanskeligstilte (boligsosiale).

---

<sup>9</sup> Husholdninger som i dag ikke kvalifiserer for et ordinært boliglån, men som etter en periode med sparing for eksempel gjennom leie til eie kan kjøpe bolig. Kilde: Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024).

Innenfor næring vil det gjelde lokaliseringmuligheter for arbeidsintensive næringsetableringer som har behov for nærhet til et godt kollektivtilbud.

I tillegg er søkelyset på bybåndet som helhet og «samling» på tvers av kommunegrensene også en del av fundamentet for gjennomføringen og den oppmerksomheten bybåndet får. Det er også viktig for samarbeidet mellom Stavanger og Sandnes.

## 9.2. Prioritert tilrettelegging for gjennomføring på områdenivå

Bybåndet er stort, med 9 definerte gjennomføringsområder i kommuneplanene, og det reiser spørsmål om prioritering og hvilken rolle kommunene tar i å tilrettelegge for gjennomføring. Det reiser også spørsmål om organisering i kommunene, og hvordan etablerte kommunale foretak kan bidra inn i en prioritert tilrettelegging og gjennomføring.

Tilretteleggingsbehovet er bredt og omfatter en rekke virkemiddelområder. Som avstemte planrammer på områdenivå, tidlig utbygging av offentlig infrastruktur innenfor rammene som er gitt i økonomiplanene, etablering av kommunale formålsbygg, bruk av kommunal eiendom som virkemiddel for å nå kommunens mål i bolig- og utbyggingspolitikken, og tilrettelegging for finansieringsmodeller for teknisk og grønn infrastruktur enkeltutbyggere ikke kan løfte alene.

Fra privat side etterlyses kommunal tilrettelegging og så langt som mulig at det offentlige går foran med investeringer i infrastruktur. Dette kan selvsagt være utfordrende for kommunene økonomisk, men også fordi det ikke kan tas inn bidrag fra utbyggere gjennom utbyggingsavtaler for infrastruktur som allerede er bygget ut. Alternativet er at kommunene ligger i forkant med å utvikle finansieringsmodeller for finansiering av grønn og teknisk infrastruktur.

### ❖ **Tydelig kommunal boligpolitikk og forventninger til byggenæringen**

Kommunenes mål i boligpolitikken er en viktig forutsetning for utviklingen i bybåndet. Det har ikke vært en oppgave i dette prosjektet å gi en samlet oversikt over kommunenes boligpolitikk. Hovedpoenget her er å tydeliggjøre at en viktig del av gjennomføringsstrategien for bybåndet er at kommunenes boligpolitikk og forventningene til byggenæringen må være avklart og koordinert i kommunens organisasjon. Et bredt boligtilbud til ulike grupper boligsøkende i bybåndet vil kreve kommunal tilrettelegging og tett samarbeid med byggenæringen.

Det reiser også spørsmål om kommunal virkemiddelbruk, herunder hvordan kommunal eiendom brukes som strategisk virkemiddel for å nå mål i boligpolitikken. Som for eksempel hvordan Kristiansand gjør i sin bolig- og utbyggingspolitikk, og Bærum gjennom prosjektet Valleveien.

Byggenæringen har gjennom diskusjonene i prosjektet gitt tydelige signaler om at de ønsker å bidra i nye konsepter som innovative bo- og leiekonsepter og finansieringsmodeller som kan nå ulike grupper boligsøkende. Forutsetningen er at dette må risikoreduseres og tilrettelegges av det offentlige i samarbeid med næringen. Det krever at kommunen har en avklart strategi for denne type satsinger i boligpolitikken, og gode samarbeidsmodeller med byggenæringen og Husbanken.

### ❖ **Økonomiske vurderinger må inn i planprosessene**

En av grunnene til at ferdig regulerte byutviklingsområder ikke realiseres er at krav til infrastruktur med rekkefølgekrav ikke er mulig å løfte for byggenæringen. Dette er trolig også en viktig årsak til ulike oppfatninger hos kommunene og byggenæringen om hva som er utbyggingsreserver i vedtatte reguleringsplaner.

En viktig årsak til at det vedtas reguleringsplaner som ikke lar seg gjennomføre, spesielt områderegulering, er at det ikke sees på kostnadssiden og økonomiske konsekvenser av kvalitetskrav og tiltak i planene. Tiltakene blir definert i plan og regulert gjennom rekkefølgekrav, men ikke kostnadsberegnet og sett i sammenheng hva utbyggingsområdet

kan tåle eller hvordan de skal finansieres. Dette gjelder spesielt dersom tiltakene i hovedsak skal løftes av byggenæringen. For mange tiltak er det også flere utbyggere som skal bære kostnadene, og det krever at det etableres finansieringsmodeller som fordeler kostnadene og sikrer en praktisk økonomisk gjennomføring.

Innspill fra byggenæringen i bybåndet peker på disse utfordringene. Kostnadsvurderinger må inn i områderegulering med kobling til finansieringsmodeller for tiltakene.

### ❖ **Finansieringsmodeller på områdenivå**

Stavanger og Sandnes synes til nå å ha god erfaring med utbyggingselskap som for eksempel Havneparken (SIAS) v/ Sandnes tomteselskap og Forus Næringspark AS. Det er i mindre grad vært utviklet områdemodeller for finansiering av felles offentlig infrastruktur som utvikles av kommunen som planmyndighet. Dette er gjennomføringsmodeller som er vanlig for eksempel innenfor virkeområdet til den regionale planen for areal- og transport i Oslo og Akershus.

En av årsakene kan være at til nå har utbygging i Stavanger og Sandnes i stor grad skjedd i områder med en eiendoms- og eierstruktur som er egnet for denne type selskap. Selskapsmodeller er derimot mindre egnet i byutviklingsområder med mange grunneiere og utbyggere og en kompleks privat eiendomsstruktur. Spørsmålet er om den videre utviklingen av bybåndet etter hvert vil omfatte områder med mer kompleks privat eiendomsstruktur der kommunens tilrettelegging for finansiering av infrastruktur på tvers av eiendomsgrenser og ulike utbyggere vil bli viktig. Da vil også bruk av områdemodeller for finansiering av felles offentlig infrastruktur knyttet til områderegulering være et viktig virkemiddel. Virkemidler som for eksempel urbant jordskifte er ikke egnet for større transformasjonsområder.

En annen viktig effekt med utvikling av denne type finansieringsmodeller som del av områderegulering, er at planleggingen «tvinges» til å også å ta hensyn til kostnadsspørsmål og gjennomføring. Dette er tydelig etterlyst fra byggenæringen.

For noen områder i bybåndet er det spørsmål om det kan være aktuelt med en mer helhetlig satsing etter inspirasjon av Urban sjøfront som var landsledende da den ble utviklet. Selv om finansieringsmodellene for felles offentlig infrastruktur må tilpasses dagens situasjon og bestemmelsene om utbyggingsavtaler, ligger det mange elementer i det brede offentlig-private samarbeidet fra Urban Sjøfront som er relevante i dag.

### 9.3. Styrket samarbeid om gjennomføring

Intervjuer og diskusjoner i prosjektet viser at styrket offentlig privat samarbeid for gjennomføring bør være en del av gjennomføringsstrategien videre i bybåndet. Dette gjelder både samarbeidet mellom det offentlige (kommunen, fylkeskommunen og regional stat), og det offentlig private samarbeidet mellom kommunen og utbyggere.

#### ❖ **Dilemmaer, forutsigbarhet og tillit**

Planleggingen og utvikling av bybåndet reiser flere dilemmaer. På den ene siden forutsetter den regionale satsingen på bybåndet høy arealutnyttelse, bymessige krav til parkering med videre, og på den andre siden forutsetter boligpolitikken at det også skal tilrettelegges for barnefamilier og et bredt boligtilbud.

Disse utviklingsdilemmaene trenger diskusjon mellom regionale myndigheter, kommunene og byggenæringen. Behovet for å drøfte hvor i bybåndet det skal tilrettelegges for barnefamilier, på hvilken måte og hva som kreves for at familier med ulike sosioøkonomiske forutsetninger skal velge bybåndet er et eksempel.

I mange sammenhenger, også i diskusjonene i dette prosjektet trekkes forutsigbarhet fram som en svært viktig forutsetning for byggenæringen. Forutsigbarhet er likevel ikke et entydig begrep som forstås likt i planleggingen. For det offentlige kan forutsigbarhet framstå som tydelige ofte detaljerte krav til planer. For byggenæringen kan forutsigbarhet bety fleksibilitet i få fram løsninger som kan løse de mer overordnede målene, mens de detaljerte kravene kan oppfattes som barrierer for å få til en

helhetsløsning. I gjennomføringen er forutsigbarhet på den andre siden mer entydig forstått som hvilke kostnader utbyggingen krever og når tiltak må bygges ut.

Etableringer av samarbeidsarenaer som kan skape tillit når det samhandles i planleggingen vil være en viktig del av gjennomføringsstrategien for bybåndet. Satt på spissen er tillit trolig viktigere enn forutsigbarhet for å få til gode gjennomføringsløsninger. Tillit gir felles forutsigbarhet.

Spørsmålet er om dagens samarbeidsarenaer for eksempel gjennom boligforum bør utvikles videre, der deltagelse fra administrasjonen i kommunene og fylkeskommunen på operativt administrativt nivå også er representert.

#### ❖ **Detaljerte regionale arealføringer krever sterkere regional deltakelse**

I Regionalplan for Jæren og Søre Ryfylke er det valgt å legge detaljerte retningslinjer for kommunenes planlegging. For å kunne løse de dilemmaene som kommer opp når det utvikles helhetlige konsepter og løsninger gjennom reguleringsplan kan det oppstå konflikt med enkelte eller flere av retningslinjene i regionalplanen. Skal disse spørsmålene kunne avklares på en effektiv måte må fylkeskommunen også delta i tidlige felles avklaringer med kommunene og utbyggere. Det bør utvikles arenaer for dette slik at planprosessene blir mer effektive

Det er også et spørsmål om dilemmaer knyttet til for eksempel utnyttelse, parkering, uteoppholdsareal med videre bør få en fleksibel avklaring gjennom kommunedelplan eller områderegulering. Den videre planleggingen gjennom detaljregulering blir da et ordinært samarbeid mellom kommunen og utbygger der regionale interesser er avklart.

I en videre revisjon av regionalplanen bør det vurderes om dagens detaljeringsgrad er hensiktsmessig, eller om den regionale planen i større grad skal legge de overordnede rammene og retning for utvikling og hvordan fylkeskommunen vil bruke økonomiske og utviklingsrettede virkemidler for å bidra til gjennomføring.

## 9.4. anbefalinger

### ❖ **Videreført offentlig satsing på bybåndet som helhet**

Gjennomføring av utviklingen av bybåndet fram til i dag har bygget på en felles forståelse for bybåndet som helhetlig satsingsområde. Denne satsingen bør videreføres og forsterkes som en del av en gjennomføringsstrategi.

### ❖ **Styrket samarbeid**

Styrket offentlig og offentlig-privat samarbeid bør være en del av gjennomføringsstrategien videre i bybåndet. Det bør vurderes om dagens samarbeidsarenaer for eksempel gjennom boligforum bør utvikles videre, der deltagelse fra kommunene og fylkeskommunen på operativt administrativt nivå er representert.

Det bør også vurderes om det er behov for et samarbeidsforum for bybåndet som helhet der kommunene med tilhørende KF, byggenæringen og fylkeskommunen er representert. Samarbeidsforumet bør ha som hovedformål å bidra til effektive plan- og gjennomføringsprosesser og ha en deltagelse som reflekterer dette.

### ❖ **Kommunene må ha en tydelig bolig- og utbyggingspolitikk**

Sandnes og Stavanger må ha en tydelig bolig- og utbyggingspolitikk som grunnlag for samarbeid og samskaping med byggenæringen om gjennomføring av utvikling i bybåndet. Bolig og utbyggingspolitikken må være godt forankret i kommunenes organisasjon som grunnlag for gode samarbeidsprosesser med byggenæringen.

### ❖ **Boligmangfold og «bolig for alle» i bybåndet**

For å lykkes må bybåndet kunne levere et boligmangfold til ulike grupper boligsøkende. I tillegg til å tilrettelegge for det ordinære boligmarkedet, bør kommunene ta initiativ til, og tilrettelegge for samarbeid med byggenæringen om nye konsepter som innovative bo- og leiekonsepter og finansieringsmodeller som kan nå ulike grupper boligsøkende.



### ❖ **Sterkere vekt på avklaring av utviklingsdilemmaer**

Utvikling av bybåndet reiser en rekke dilemmaer der samfunnsbehov, bolig mangfold, ambisjoner om kvalitet, behovet for fleksibilitet i plan- og gjennomføringsprosessene og finansieringsutfordringer for infrastruktur inngår. Disse dilemmaene må erkjennes og få en hensiktsmessig avklaring gjennom samarbeid i plan- og gjennomføringsprosessene.

Regionalplanens detaljerte arealføringer og retningslinjer reiser også utviklingsdilemmaer som krever tillit og gode arenaer for avklaring. Disse dilemmaene må erkjennes og få en hensiktsmessig avklaring gjennom samarbeid. På hvilken måte må avklares nærmere.

### ❖ **Økonomiske vurderinger og infrastruktur må inngå i område- og detaljregulering**

I områderegulering må det inngå økonomiske vurderinger knyttet opp mot behov for teknisk og grønn infrastruktur og rekkefølgekrav.

Områderegulering krever samarbeid med byggenæringen om både planløsninger og gjennomføring.

### ❖ **Kommunene bør forberede mer bruk av finansieringsmodeller for områder**

Kompleks privat eiendomsstruktur og mange utbyggere kan gi behov for at kommunene i større grad tilrettelegger for områdemodeller for finansiering av teknisk og grønn infrastruktur. Ansvar for dette må være klart plassert i kommunens organisasjon.

## Kilder

- NIBR 21.12.2018 Fra plan til realisering. Byvekst gjennom fortetting
- Asplan Viak. 2018: Fra Mindemyren til Mindebyen
- WSP, 2019, Fortetting og transformasjon i sentrumsnære bebygde områder- Hvordan få til gode prosesser
- Ny Analyse 2019, Boligmarkedet på Jæren mot 2050- trender, drivere og strukturelle skift
- Nordahl, B., K. A. Harvold, R. Skogheim (2009) *Forhandlingsbasert byutvikling. Evaluering av Oslo kommunes arbeid med å utvikle Ensjø fra bilby til boligby* Rapport 20/09 NIBR, Oslo
- Nordahl, B. (2013). Boligpolitikken og markedet. I B. I. Nordahl (Red.) *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim: Tapir forlag.
- NIBR-OsloMet. Barlindhaug, Rolf; Langset, Bjørg; Nygaard, Marit Owren; Ruud, Marit Ekne (2019). Bo- og flyttemotiver blant barnefamilier i Oslo. ISBN: 978-82-8309-256-1. 165 s.
- Asplan Viak, 2018 KS-FoU. Kommunen som aktiv boligpolitisk aktør,
- Oponion, 2020. Flytteplaner og boligpreferanser i Sandnes
- NIBR-OsloMet. Jardar Sørvoll mfl: Mobilitet blant eldre på boligmarkedet - holdninger, drivere og barrierer. NOVA-rapport 5/2020
- Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)
- Prop. 64 L (2020 -2021) Endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova (endret regelverk for eksisterende byggverk og oppdeling av boenheter til hybler mv.)
- Oslo kommune, Veileder. Fortetting og transformasjon med bykvalitet i bybåndet. oppfølging av regional plan for areal og transport i oslo og Akershus
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

