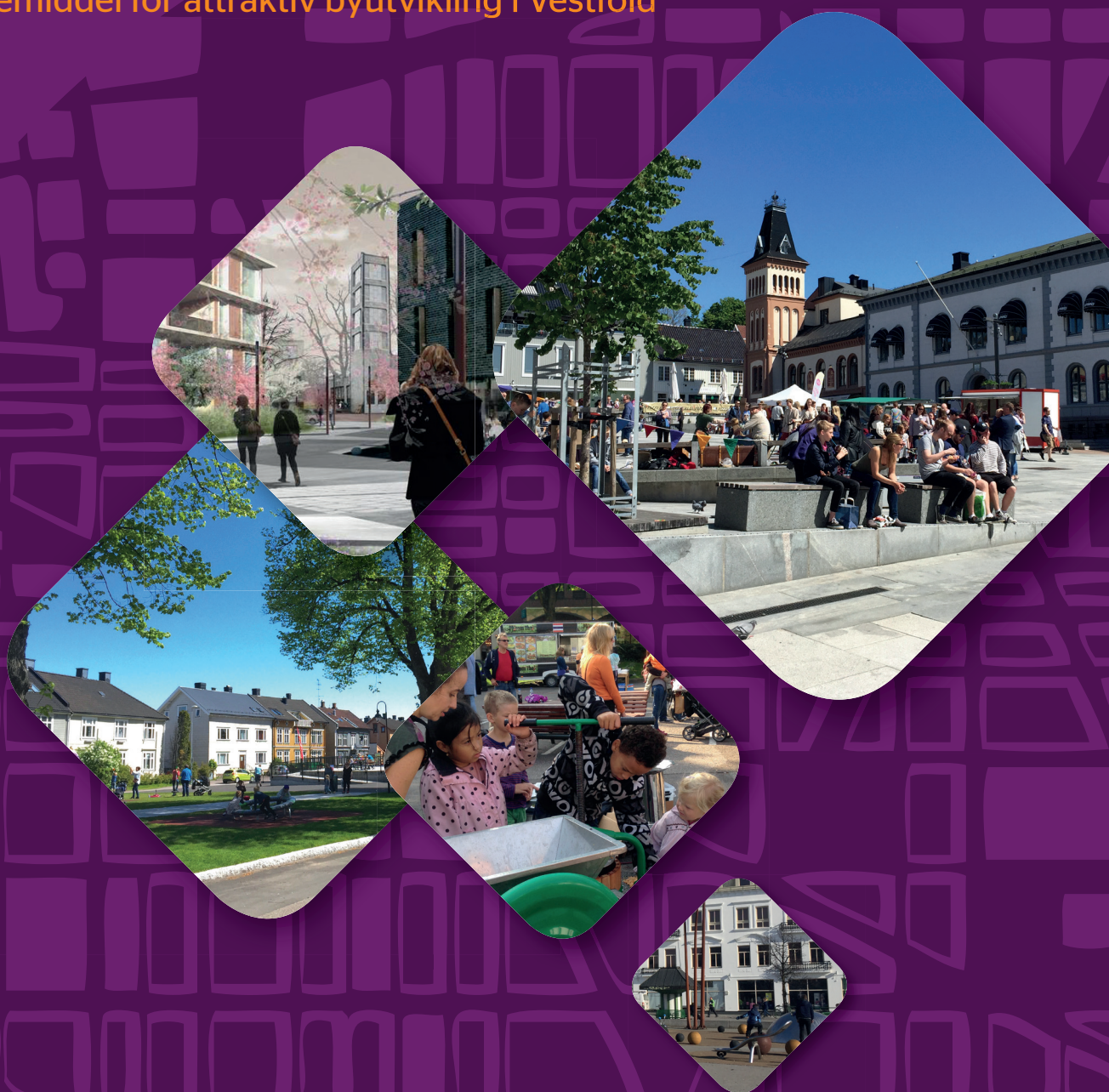




VESTFOLD
fylkeskommune

Tettere byer med høyere kvalitet

Virkemiddel for attraktiv byutvikling i Vestfold



Rapport - prosjektarbeid

November 2016 Oppfølging av handlingsprogram for RPBA og Arealkonferansen 2015



Figur 1: Tønsberg torg

Forord

Fortetting av byer og tettsteder er et overordnet mål i både statlige føringer og regionale planer, også i Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA). Arealkrav til felles uteopphold og lek kan imidlertid være utfordrende å oppfylle ved boligbygging i bysentrene i Vestfold. I flere tilfeller fører kravene til at ønskede fortetningsprosjekter ikke lar seg gjennomføre eller forsinkes av dispensasjonssøknader.

Flere kommuner i Vestfold har i siste revisjon av kommuneplanene (arealdel og/eller sentrumsplan) lagt til grunn et nytt tankesett for krav til leke- og felles rekreasjonsarealer. Det er en tendens til at utbyggere i større grad tilbys å bidra til å opparbeide offentlige byrom som kompensasjon for manglende arealer på egen tomt. Dette er en ny praksis, som et alternativ til arealbaserte bestemmelser.

Byrom og rekreasjonsarealer må rustes opp og gjøres mer attraktive for at byene skal oppleves som et godt sted å bo for alle. Det er behov for å vurdere en mer helhetlig ordning som er bedre tilpasset urbane rammer. Målet bør være en felles plattform i Vestfold innen temaet lek og felles uteoppholdsarealer, som gir større mulighet for gjennomføring av boligprosjekter uten at bokvaliteten i bysentrene reduseres.

Prosjektet skal bidra til å oppnå målene for om fortetting som er fastsatt i Statens forventningsbrev. Kommunene kan bidra gjennom å følge strategien som er anbefalt, til en aktiv og helhetlig sentrumspolitik for å skape et godt og levende by- og bomiljø. Prosjektet er et virkemiddel for å tilrettelegge for fortetting av bysentrum med flere boliger og sosiale møteplasser i sentrum gjennom et forpliktende samarbeid mellom kommunen og private utbyggere. Den skal bidra til å sikre trygge og helsefremmende bo- og oppvekstmiljøer i sentrumsområdene for alle.

Prosjektet har vært ledet av en prosjektgruppe bestående av Hilde Hanson (Vestfold fylkeskommune, prosjektleder), Hanna Fossen-Thaugland (Fylkesmannen i Vestfold) og Thorvald Bernhardt (Tønsberg næringsforening), Thale Høiskar Heltberg (Vestfold fylkeskommune). Gunnar Ridderström (Citiplan AS) har vært faglig konsulent og bistått prosjektgruppa i hele prosjektperioden.

Representanter fra Holmestrand, Horten, Tønsberg, Sande-fjord og Larvik kommune, fylkesmannen i Vestfold og næringslivet har fungert som en tverrfaglig ressursgruppe. Juridisk avdeling hos Fylkesmannen har bistått med juridiske vurderinger. Jan Willy Føreland, WSP Kristiansand har kvalitetssikret prosjektets strategiske innretning og relevans.

Prosjektet skal testes ut en eller flere kommuner i 2017. Rapporten og framgangsmåten justeres i tråd med erfaringene.

Vestfold fylkeskommune, 28.09.2016
Sverre Høifødt, direktør for regionalsektoren

Innhold

Innhold	4
Sammendrag	5
1 Bakgrunn og rammer for prosjektet	7
1.1 Lovverk, nasjonale og regionale føringer	9
1.2 Planfaglige problemstillinger	11
1.3 Utfordringer i byutvikling	14
1.4 Juridiske problemstillinger	16
1.5 Analyser og vurderinger	18
2 Anbefaling	25
2.1 Prosjektets anbefaling	26
2.2 Ulike modeller for gjennomføring	27
2.3 Anbefalte gjennomføringsmodell for utearealer i et bysentrum	29
3 Kommunal strategi for kvalitet og gjennomføring av byrom	30
Innhold i en kommunal strategi	30
4 Verktøykasse	31
4.1 Mer om pkt. 1: Forankring i lovverk og i plansystem	31
4.2 Mer om pkt. 2: Modell for gjennomføring	35
4.3 Mer om pkt.3: Definere strategiens virkeområde	36
4.4 Mer om pkt. 4: Definere lek- og rekreasjonsarealer innen sentrum	38
4.5 Mer om pkt.5: Byromsplan	40
4.6 Mer om pkt. 6: Utbyggingsavtale	46
4.7 Registreringer og analyser	48
4.8 Medvirkning	50
4.9 Eksempler på temakart og analyser	51
5 Vedlegg og referanser	54
5.1 Vedlegg 1 Juridiske problemstillinger- utfyllende	54
5.2 Vedlegg 2 «Sikret gjennomført» KMDs svarbrev	59
5.3 Vedlegg 3 Dagens bestemmelser i de fem Vestfoldbyene	69
5.4 Vedlegg 4 Innspill referansegruppa	73
5.5 Vedlegg 5 Eksempel Økonomisk bæreevne for et planområde	79
5.6 Vedlegg 6 Tangvall reguleringssak	80
5.7 Vedlegg 7 Felles utbyggingsavtale for Tangvall	81
5.8 Referanser, lenker og kilder	83

Sammendrag

Dagens praksis er å sikre krav til størrelse, avstand og kvalitet i leke- og felles uteoppholdsarealer ved boligbygging gjennom bestemmelser og retningslinjer i kommuneplanen og reguleringsplaner.

Bestemmelsene bygger på en modell hvor arealkrav til lek – og uteopphold er knyttet til det enkelte boligprosjektet. Kravet skal løses innenfor den aktuelle byggetomten. I dag praktiseres i hovedsak den samme modellen uavhengig av sted. Arealene som skal avsettes til uteopphold og lek er både private arealer knyttet til den enkelte leilighet og halvprivate arealer (fellesarealer) knyttet til det enkelte prosjekt.

Særlig i bysentrum er det utfordrende å innfri kravet. Utbyggingsprosjekter i Vestfoldbyene kan ofte representere større risiko for utbyggerne enn å bygge på jomfruelig mark utenfor sentrum. Areal-kostandene er høye og det tar tid å avklare en plan og/eller byggeprosjekt. Å bygge i by er mer kompleks og krevende. Der byggetomtene er små, er det vanskelig å løse arealkravene på egen tomt. Hvis prosjektene likevel klarer å løse kravene på egen tomt, oppnår de ikke nødvendigvis god kvalitet på sine private arealer og det fører til at de ikke brukes. En attraktiv by bør legge til rette for en urban bokultur med felles byrom og grønne lunger som mange bruker sammen.

Dette prosjektet foreslår å endre dagens krav (bestemmelser) for boliger i by. Hensikten er at realisering av boligprosjekter forenkles og at disse samtidig bidrar til attraktiv byromsutvikling og økt bokvalitet. Prosjektet er forankret i handlingsprogrammet til RPBA og er et virkemiddel for gjennomføringen av «fortetting med kvalitet» og attraktiv byutvikling. Prosjekt gjennomføres i et tverrfaglig samarbeid med fem bykommuner i Vestfold, Fylkesmannen og næringslivet. Det har blitt presentert KMD og for KLIMATT, et prosjekt i regi Trafikkøkonomisk institutt(TØI) våren 2016.

Prosjektet skal være et virkemiddel for attraktiv byutvikling og det foreslår å:

- forenkle bestemmelser for lek- og rekreasjon, slik at de er tilpasset utfordringene i byene og fremmer en attraktiv og ønsket byutvikling.
- utvikle konkrete verktøy som kommunen kan ta i bruk for å utforme en «Kommunal strategi for kvalitet og gjennomføring av lek- og rekreasjon i sentrum».

Prosjektets anbefaling:

I bysentrum kan krav til lek- og felles uteoppholdsareal til boliger løses utenfor egen tomt, på nærliggende offentlig grunn i byrom og parker.

Anbefalingen forutsetter at kommunen må ta større ansvar for selve gjennomføring av byrom- og lekeareal, lage forutsigbare planer og samarbeide tettere med utbyggere.

Anbefaling til kommunene:

Endring av bestemmelsene krever at kommunene lager en kommunal strategi for kvalitet og gjennomføring av felles lek – og rekreasjonsområder i Vestfoldbyene. En byromsplan er sentralt i en slik strategi.

Ønsket virkning:

- Flere byboliger og mer effektive plan- og byggeprosesser
- Prioritering av attraktive rekreasjons- og lekearealer for alle i byens fellesområder
- Fokus på kvalitet framfor kvantitet i byrom
- Finansieringsbidrag til byromsutvikling fra private boligprosjekter blir satt i system, mer forutsigbart
- Bedre samhandling mellom private utbyggere og kommunene om byutvikling.

Pilot

Fylkeskommunen ønsker å teste ut strategien i en eller flere kommuner i 2017.

Leserveiledning

Utfordringer og bakgrunn

Kapittel 1 redegjør for bakgrunnen for prosjekt og utfordringene med dagens krav sett fra ulike aktørers ståsted.

Kapittel 2 redegjør for prosjektets hovedanbefalinger og endring av bestemmelser.

Verktøykassa- Hvordan gjør vi det?

Kapittel 3 beskriver innhold i en kommunal strategi for leke- og uteoppholdsarealer.

Kapittel 4 utdyper strategiens hovedpunkter med kommentarer og eksempler.

Kapittel 5 samler en rekke bakgrunnsdokumenter og eksempler som vedlegg.



Figur 2: Bystranda i Kristiansand er et godt eksempel på et urban rekreasjonsområde som gjør hele byen mer attraktiv som bosted. Det er viktig å satse på kvalitet framfor kvantitet i rekreasjonsarealer

1 Bakgrunn og rammer for prosjektet

Raskere bygging:

«- Vi må gjøre det raskere å bygge for innbyggere og næringsliv. Derfor gjør vi plan- og bygningsloven enklere, og gir større lokalt handlingsrom. Fremover forventer vi at fylkeskommunene og kommunene tar i bruk mulighetene til forenklinger og legger til rette for raskere plan- og byggeprosesser, sier Sanner.

Bærekraftige byer og tettsteder

- Vi må samarbeide bedre om utviklingen av bærekraftige byer og tettsteder. Det må planlegges nok boliger og gode bomiljøer, samtidig som vi planlegger for kollektiv, gående og syklende, sier Sanner. I forventningene er regjeringen tydelig på at det skal planlegges for gode og kompakte bymiljøer med bygging rundt kollektivknutepunkter som skaper klimavennlige byer. Regjeringen er også opptatt av samarbeidet med fylkeskommunene og kommunene om by- og tettstedsutviklingen.»

J.T Sanner, om Nasjonale forventninger.

«Mer effektiv plansaksbehandling» - Arealkonferansen 2015

I april 2015 gjennomførte Fylkesmannen i Vestfold Arealkonferansen 2015 hvor representanter fra stat, region, kommune (administrasjon og politisk) og næringsliv fra fylket deltok. Tema for dagen var «Mer effektiv plansaksbehandling».

Med utgangspunkt i innspill i konferansen, ble det i etterkant definerte tre delprosjekter for å følge opp tema innenfor planleggingen i fylket. «Likere krav på kommunalt nivå» var prosjektets arbeidstittel i startfasen.

Vestfold fylkeskommune leder og bekoster prosjektet som en oppfølging av handlingsplanen for RPBA. «Brukerforum areal» fungerer som en overordnet styringsgruppe. Dette er et samarbeidsforum med representanter fra KS, fylkeskommunen, næringslivet og regionale og statlige etater.

Prosjektet har fått sin endelige form og avgrensning i samråd med fagpersoner i tre av bykommunene.

Prosjektet er spisset og avgrenset til å se på temaet leke- og uteoppholdsarealer i bysentrum, i den hensikt å legge til rette for byromsutvikling og fremme boligbygging i Vestfoldbyene.

Prosjektets avgrensning ble valgt fordi:

- Attraktive felles byrom og grønnstruktur er sentralt når byene fortettes med flere boliger.
- Utbyggere opplever at dagens regelverk innen temaet er komplisert og at praksis varierer fra kommune til kommune.
- Fortettingen går tregt har sammenheng med kommunalt regelverk, økonomi og risiko.
- «Fortetting med kvalitet» og «grønnstruktur» er et viktige oppfølgingspunkter i RPBA og i handlingsprogrammet.
- Kommunen er avhengig av privat finansiering for å tilrettelegge for attraktive byrom
- Leke- og uteoppholdsarealer er et tema som mange byggeprosjekter søker dispensasjon fra.
- Økt bruk av «frikjøpsordninger» tyder på at dagens praksis ikke fungerer etter hensikten
- Regionale og statlige planmyndigheter har et ansvar for å ivareta hensynet til barn og unge i saksbehandlingen og er en utfordring i byfortetting. Det er mange innsigelser innen temaet.

Sentrale spørsmål som prosjektet forsøker å svare opp:

- Hvordan kravene for lek og uteoppholdsarealer kan innrettes for å gjøre det lettere å bygge boliger i byene?
- Hvordan fortettingsprosjekter (boliger) kan bidra til attraktive byrom?
- Hva er utfordringsbildet for de ulike aktørene?

- Hva bokkvalitet er i dagens urbane setting?
- Hva handlingsrommet er i forhold til juridiske rammer plan- og bygningsloven, og hvilke forutsetninger må ivaretas i utbyggingsavtaler med private utbyggere?
- Sammenhenger mellom overordnet planverk, reguleringsplaner og utbyggingsavtaler?
- Hva er konsekvenser av en endring av bestemmelsene?

Prosjektet foreslår forbedringer av dagens praksis slik at fortetting i bysentrum kan gjennomføres mer effektivt og med god kvalitet. Hovedtema i prosjektet er lekeareal og felles uteoppholdsarealer ved nye boligprosjekter i by. Prosjektet drøfter de juridiske rammene i lovverket og statlige retningslinjer drøftes i dokumentet. Prosjektet vurderer hvordan utbyggere og kommunen med sine ulike roller kan samarbeide om attraktive byrom og utvikling. Prosjektet er forankret i RPBA, og er et virkemiddel for fortetting med kvalitet.

Om prosjektets innretning

De fem bykommunene Holmestrand, Horten, Tønsberg, Sandefjord og Larvik har deltatt tverrfaglig i prosjektet i våren 2016. De fleste deltagerne har kompetanse fra arealplanlegging og gjennomføring. Rapporten er sluttført av fylkeskommunen.

I innledende faser uttrykte kommunene ønske om et konkret prosjektet med god nytteverdi. Dette har vært førende for resultatet. Rapporten inneholder klare anbefalinger og konkrete verktøy som kommunene kan ta i bruk. Det er opp til den enkelte kommune å velge om og hvordan strategien skal legges til grunn for byutvikling og videre planer. Prosjektet kan fungere som en omforent ramme for hvordan krav til leke- og uteoppholdsarealer kan løses i bysentrum i Vestfold.

Kommunene som velger å implementere prosjektets anbefaling, vil gjøre det enklere å innfri krav til lekeområder for utbyggerne. Det vil gi utbyggere mer volum på små arealer, i tillegg til færre dispensasjonssaker knyttet til dette temaet. Et mål er at dette kan bidra til kortere saksbehandlingstid i plan- og byggesaker i bysentrum. Gjennom en kommunal kvalitet- og gjennomføringsstrategi for byrom iht. til prosjektets anbefaling, er målet at kommunen skal bli mer forutsigbar og at finansieringsbidrag til byromsutviklingen kan foregå innenfor lovverket og etter en plan. En byromsplan er et nyttig verktøy for å kommunisere utforming, bruk av byrom og politiske prioriteringer.

Prosjektet har hatt tre fagsamlinger hvor alle kommunene har deltatt og bidratt i tverrfaglige diskusjoner sammen med utbyggingsaktører, Fylkesmannen, jurister og fylkeskommunen. Prosjektet har hatt en skrive- og arbeidsgruppe som har jobbet ut strategien og rapporten på bakgrunn av innspill fra deltagerne i prosjektet og ekstern kunnskap. Prosjektet skal testes ut gjennom et pilotprosjekt i en eller flere kommuner.



Figur 3: Fra samling to i den tverrfaglige ressursgruppa. Jurist Beate Storesund, Fylkesmannen i Vestfold, redegjør for juridiske vurderinger.

1.1 Lovverk, nasjonale og regionale føringer

Under følger en kort oppsummering av de nasjonale og regionale føringene som er spesielt relevante for prosjektet. I rollen som lokal planmyndighet og byutvikler har kommunene hovedansvar for at loven og føringene følges opp. De viktigste for dette prosjektet er:

1. Nasjonale forventninger
2. Plan og bygningsloven
3. Rikspolitiske retningslinjer for barn og unges interesser i planlegging og utbygging.
4. Rikspolitiske retningslinjer for samordnet bolig, areal og transportplanlegging
5. Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA)



Nasjonale forventninger

De nasjonale forventningene samler mål, oppgaver og interesser som regjeringen forventer at fylkeskommunene og kommunene legger særlig vekt på i planleggingen. For prosjektet er Nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging (pbl. § 6-1) om *attraktive og klimavennlige by- og tettstedsområder* viktige. For å redusere byspredning, transportbehov og klimagassutslipp, må vi utvikle kompakte byer og tettsteder og bygge tett rundt kollektivknutepunkter.

Det forventes blant annet at:

- Legger til rette for forenklinger og raskere plan- og byggeprosesser
- Potensialet for fortetting og transformasjon utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk.
- Kommunene har en aktiv og helhetlig sentrumspolitik for å skape et godt og levende bomiljø.
- Kommunene sikrer trygge og helsefremmende bo- og oppvekstmiljøer.
- Kommunene tar vare på naturverdiene og legger til rette for fysisk aktivitet og trivsel for hele befolkningen ved å sike sammenhengende grønnstruktur, åpne vannveier og nær tilgang til områder for lek, idrett rekreasjon og nærfriluftsliv.

Krav i plan- og bygningsloven om å ivareta barn og unge i planleggingen

Plan og bygningslovens (PBL) formålsparagraf slår fast at loven skal fremme *en bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*. Videre viser loven til at hensynet til barn og unges oppvekstsvilkår skal ivaretas i planleggingen og i kravene til det enkelte byggetiltak.

Rikspolitiske retningslinjer for barn og unges interesser i planlegging og utbygging (RPR Barn og unge)

Barn og unge har et særlig rettsvern gjennom de rikspolitiske retningslinjene for å styrke barn og unges interesser i planleggingen (RPR-barn og unge). Retningslinjene følger opp PBL med mer konkrete krav til leke- og uteoppholdsareal: Retningslinjen stiller krav til kvalitet i planleggingen og til erstatningsareal der områder brukt eller egnet til barn og unges lek og opphold omdisponeres til andre formål. Fylkesmannen og fylkeskommunen skal påse at de kommunale reguleringsplanene ivaretar barn og unges interesser og at rikspolitiske retningslinjene følges opp.

De rikspolitiske retningslinjene for barn og unge stiller krav om at kommunen skal:

- Vurdere konsekvenser for barn og unge i plan- og byggesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven.
- Foreta en samlet vurdering av barn og unges oppvekstmiljø for å innarbeide mål og tiltak i kommunepolarbeidet.
- Utarbeide retningslinjer, bestemmelser eller vedtekter om omfang og kvalitet av arealer og anlegg av betydning for barn og unge, som skal sikres i planer der barn og unge er berørt.
- Organisere planprosessen slik at synspunkter som gjelder barn som berørt part kommer fram og at ulike grupper barn og unge selv gis anledning til å delta.

De rikspolitiske retningslinjene stiller også krav til fysisk utforming. Følgende skal vies spesiell oppmerksomhet og er relevant for prosjektet:

- Arealer og anlegg som skal brukes av barn og unge skal være sikret mot forurensning, støy, trafikkfare og annen helsefare.
- I nærmiljøet skal det finnes arealer hvor barn kan utfolde seg og skape sitt eget lekemiljø. Dette forutsetter blant annet at arealene:
 - a. er store nok og egner seg for lek og opphold
 - b. gir muligheter for ulike typer lek på ulike årstider
 - c. kan brukes av ulike aldersgrupper, og gir muligheter for samhandling mellom barn, unge og voksne.
- Ved omdisponering av arealer som i planer er avsatt til fellesareal eller friområde som er i bruk eller er egnet for lek, skal det skaffes fullverdig erstatning. Erstatning skal også skaffes ved utbygging eller omdisponering av uregulert areal som barn bruker som lekeareal, eller dersom omdisponering av areal egnet for lek fører til at de hensyn som er nevnt i punkt b ovenfor, for å møte dagens eller framtidens behov ikke blir oppfylt.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, SPR-BATP

Planlegging av arealbruk og transportsystem skal fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, god trafikksikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Planleggingen skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og tettsteder, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet.

Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. I henhold til klimaforliket er det et mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.

Planleggingen skal legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet, med vekt på gode regionale løsninger på tvers av kommunegrensene. Utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes for å oppnå effektive løsninger, slik at transportbehovet kan begrenses og det legges til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. I by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon.

Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA)

Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA) fastlegger fortetting som et bærende prinsipp for utbyggingen i fylket. Byene skal styrke sin attraktivitet gjennom fortetting. I RPBA-prosessen og senere regulering av kommuneplanene har kommunene forpliktet seg til at en stor andel av boligbyggingen fremover skal skje som fortetting.

Fortettingen skal skje med kvalitet. Alle prosjekter i by er byutvikling og det er spesielt ønskelig med flere boliger i byen. Byutvikling må baseres på kvalitetskrav som fremmer gode bo- og bymiljø for alle.

RPBA slår fast at de urbane prosjekter ofte støter mot krav til uteoppholdsarealer og parkering som er vanskelige og til dels umulige å imøtekomme. Planen peker på overordnet planlegging som løsningen for utfordringene som følger med den ønskede fortettingen.



Vestfold skal være et attraktivt fylke å bo og arbeide i. Byattraktivitet er et viktig kriterie for handel og næringsetableringer, så vel som for boligmarkedet.



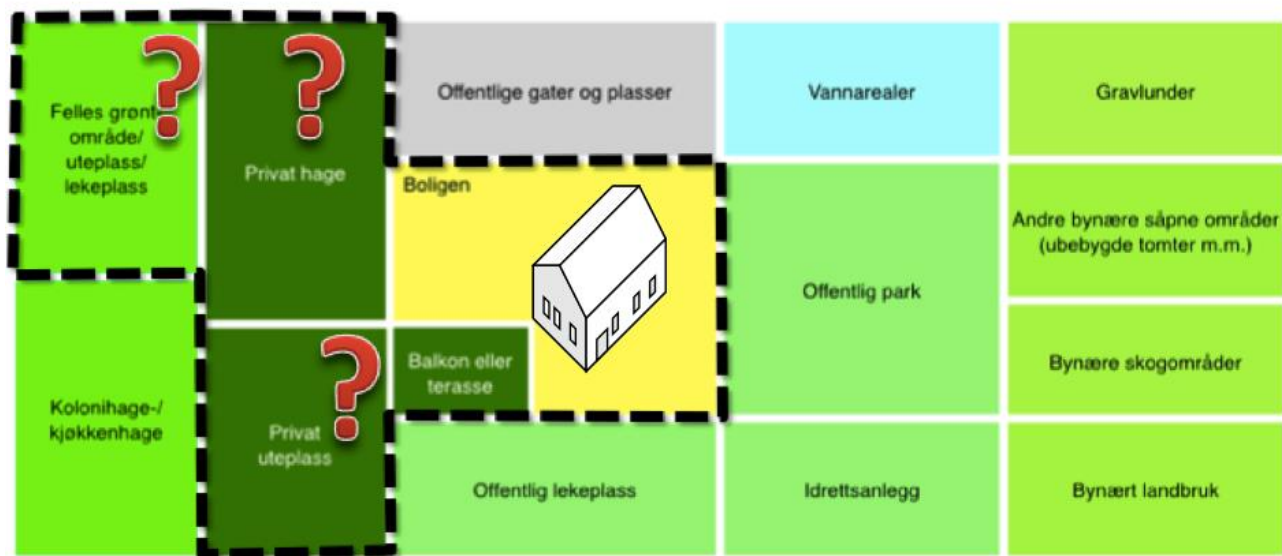
Figur 4: Lekeplass utenfor det jødiske museet i München. Museumskaféen og lekeplassen fungerer som møteolass og rekreasjonsområde for befolkningen.

1.2 Planfaglige problemstillinger

Krav til leke og uteoppholdsarealer

Alle bykommunene i Vestfold har, i tråd med statlige og regionale føringer, et mål om fortetting med boliger og arbeidsplasser i bysentrene. I dag sikres kvalitet og kvantitet i leke- og uteoppholdsarealer gjennom bestemmelser i kommuneplanens arealdel eller i egen kommunedelplan for sentrumsområdet. Kravene konkretiseres i detaljreguleringer og i det enkelte byggeprosjektet.

Dagens bestemmelser bygger på en modell med krav til minimumsareal (m^2) til lek- og uteopphold knyttet til det enkelte boligprosjekt. Kravet løses normalt på egen tomt og arealet må tilfredsstillende krav til avstand, kvalitet og innhold. Det er krav til private uteoppholdsarealer knyttet til den enkelte leilighet og felles leke- og uteoppholdsarealer knyttet til det enkelte prosjekt. Arealkravet reduseres gjerne noe i urbane strøk, men bestemmelsene er innrettet etter den samme modellen uavhengig av om det er snakk om fortettingsprosjekter i bysentrum eller feltutbygging utenfor sentrum. Modellen gir ofte større utfordringer i byområder enn i områdene utenfor.



Figur 5: Dagens praksis setter krav til at boligprosjekter uavhengig av sted skal løse leke og fellesuteoppholdsarealer på eget arealer.

Alle kommunene har forskjellige bestemmelser

En gjennomgang av bestemmelser og retningslinjer knyttet til lek- og uteoppholdsareal i de fem bykommunene, viser at alle har ulike krav og strategier for hvordan kravene til leke- og oppholdsarealer skal løses. Tabellen under viser at det til dels er stor variasjon i kravene som stilles i de ulike byene, og at bestemmelsene er utfordrende å sette seg inn i da de er omfattende:

Krav		Horten	Holmestrand	Tønsberg	Sandefjord	Larvik
Oppholdsareal private pr bolig	Sentrumsformål	5 m ²	10 m ²	10 m ²	-	10 m ²
	Øvrige boliger	10 m ²	10 m ²	10 m ²	-	10 m ²
Oppholdsareal felles pr bolig ¹		10 m ²	80 m ²	20 m ² og 30 m ²	16%-20% av BRA ²	20 m ²
Krav om areal på terreng, tak eller lokk		Sone 2: 50 % Sone 1: 0 %	Ikke krav	Ikke definert (kan blandes)	50 %	Kan vurderes på tak
Nærlekeplass	Størrelse	50 m ²	125 m ²	75 m ² -125 m ²	-	100 m ² -600 m ² +
	Avstand	100 m	50 m	50 m	-	50 m
Kvartals- / område-lekeplass	Størrelse	1 500 m ²	1 500 m ³	600 m ²	-	1 000 m ²
	Avstand	250 m	300 m	250	-	250

¹ Boligbebyggelse med 6 boenheter eller flere

² For tomter under 1,5 daa er kravet 16 % av BRA, for tomter over 1,5 daa 20 % av BRA. Begge kravene gjelder for boligformål

Felleslekeplass/ nærmiljøanlegg	Størrelse	-	5 000 m ² ³	5 000 m ²	-	2 500 m ²
	Avstand	-	1 000 m	500 m	-	-

Figur 6: Oversikt over kravene til leke- og uteoppholdsarealer i kommuneplaner og kommunedelplaner for sentrumsområdene i Vestfoldbyene.

Med unntak av Sandefjord har alle byene krav om både felles uteoppholdsareal, nærlekeplasser og kvartalslekeplasser i byen, i tråd med veileder for RPR - barn og unge. Kravene til størrelse og kvalitet varierer fra by til by. Alle har krav om at nærlekeplass og felles uteopphold skal løses på prosjektets tomt/privat areal. Horten åpner for at kravet kan løses utenfor egen tomt.

«Frikjøp» eller «kompenserende tiltak»

«Frikjøp» eller kompenserende tiltak er i de fleste byene i Vestfold etablert som en ordning i tilfeller der kravene ikke kan oppfylles på egen tomt. Løsningen innebærer at utbyggerne tilbys å bidra økonomisk til etablering og/eller oppgradering av offentlig tilgjengelige arealer/byrom og slik løse byggeprosjektets behov for leke- og uteoppholdsarealer. Denne muligheten er ikke redegjort for i alle kommuneplanene.

Noen av utfordringene med bruk av kompenserende tiltak, er kravene i lovverket knyttet til likhet, forutsigbarhet, sikret gjennomføring (full finansiering), samt behov for dispensasjoner. Hvilke prosjekter som tilbys alternative løsninger avgjøres som oftest fra sak til sak. Kommunen kan velge å tilby en utbygger et «kompenserende tiltak» eller frikjøp, en annen ikke.

At det ofte må dispensere fra et bestemt krav, kan være en indikator på at gjeldende bestemmelser ikke alltid samsvarer med behov eller mulighetsrom. Prosjektet vurderer at dagens praksis gir usikre rammevilkår for både kommunen og utbygger og bidrar dermed ikke til attraktiv og ønsket byutvikling.



Figur 7: Kvalitetskravene til leke- og uteoppholdsarealer er tilpasset for byggefelt utenfor byene. I bymessig strukturer, der arealtilgangen er knapp, er kravene vanskelig å innfri.

-
- 1 Boligbebyggelse med 6 boenheter eller flere
 - 2 For tomter under 1,5 daa er kravet 16% av BRA, for tomter over 1,5 daa 20% av BRA. Begge kravene gjelder for boligformål.
 - 3 Kan også etableres som to områder på 2 500 m²

1.3 utfordringer i byutvikling

I Nasjonale forventninger er regjeringen tydelig på at det skal planlegges for gode og kompakte bymiljøer med bygging rundt knutepunkter som skaper klimavennlige byer. RPBA stiller krav om at fortetting skal skje med kvalitet, iht. prinsippene i nasjonale forventninger.

RPBA slår fast at urbane prosjekter ofte støter mot krav til uteoppholdsarealer og parkering som er vanskelige å imøtekomme. Planen peker på overordnet planlegging som en løsning for utfordringene som følger med den ønskede fortettingen.

Likevel går utvikling av bysentrum tregt, og det er mye som tyder på at det fortsatt er enklere å bygge utenfor byene. Å bygge i byen er ofte mer komplekst og krevende. Prosjektet vil drøfte om en endring av dagens praksis og bestemmelser kan være et virkemiddel til å fremme bygging i bysentrum og å skape byrom med kvalitet.

Kommunens utfordringer

Kommunen har mange roller i byutviklingen. De er planmyndighet, saksbehandler i plan- og byggesaker, grunneier, eiendomsutvikler/byggherre og forslagstiller av planer, byggherre for teknisk infrastruktur, i tillegg til å drifte byrom og parker.

Det kan være en utfordring å samhandle internt i kommunen, så vel som med private aktører og brukere om utviklingsprosjekter i byen.

Kommunen har både politisk og administrativt et handlingsrom for å legge til rette for ønsket og attraktiv byutvikling ved å velge de riktige grepene. Utfordringen er blant annet å identifisere og forstå virkemidlene i et komplisert lovverk og fag, og på tvers av fagenheter, samarbeide om de samme mål.

En av prosjektdeltagerne fra en kommune sier det slik:

«Greit å finne noen felles retningslinjer for hvordan byutviklingsprosjektene kan bidra til å gjøre byrommene mer attraktive. Vi ser at det er vanskelig å få til spesielt lekearealer innenfor egen tomt for ny bybebyggelse og mindre fortettingsprosjekter i kvartalsstrukturen. Det er lite hensiktsmessig å ha krav som i stor grad ikke innfris eller som det må dispenseres fra når sakene behandles. Vi ønsker at nye bybeboere også i stor grad skal bruke og befolke de attraktive byrommene som vi allerede har, spesielt har «by-parken» et stort potensiale for mer aktiv bruk.»

Økonomi

Å vedlikeholde og videreutvikle byrom og parker er kostbart og en belastning for kommuneøkonomien. For å øke kvaliteten på sentrumsområdene slik at de kan betjene eksisterende og fremtidige boligområder, er kommunene i dag avhengig av private finansieringsbidrag. Bidragene bærer preg av å være tilfeldige og er i hovedsak knyttet til teknisk infrastruktur og vei. Enkelte bidrag er knyttet til frikjøpsordninger eller kompenserende tiltak fra lekeplasskravet.

At finansieringen ikke er satt inn i et helhetlig system, gir en uforutsigbar ressursituasjon for kommunen. Etablering og oppgradering av leke- og uteoppholdsarealene i sentrumsområdene blir tilfeldig og vil variere over tid avhengig av byggeprosjektene som gjennomføres. Kommunene mangler helhetlige planer og forutsigbare rammer.

Vanskelig å innfri krav

Kommunale saksbehandlere melder at det er ofte utfordrende for utbyggere å innfri kravet til felles uteoppholdsareal, nærlek- og kvartalslekeplass på egen tomt. Bestemmelser for lekeareal er ikke tilpasset byens premisser i de fleste kommunene. Særlig på trange tomter i sentrum er det utfordrende å få til god kvalitet og størrelse på utearealene. Det fører til tidkrevende og kostbare dispensasjons-søknader.

At regelverket er vanskelig å innfri gjør at kommunene ofte havner i et dilemma: utbygging med lav kvalitet eller ingen utbygging. Fortettingen av Vestfoldbyene går langsomt, det samme gjør utviklingen av grønnstruktur og oppgradering av rekreasjonsområdene i byen.

Kravet om uteoppholdsareal og lek på privat grunn bidrar ikke til aktiv bruk av byenes fellesarealer, og fører til at byens potensiale og konkurransefortrinn som boligområde ikke blir utnyttet.



Figur 8: I Sandefjord sentrum er flere byrom oppgradert for å kunne fungere som leke- og rekreasjonsareal for byboere og besøkende.

Utfordringer for utbyggerne

Utbyggingsprosjekter i bysentrum innebærer ofte høyere risiko enn å bygge utenfor byene på jomfruelig mark. Det gjør at en del utviklere ikke prioriterer å satse i byen. Det er det flere grunner til:

- Risikoen er for stor. Liten fortjeneste/små marginer.
- Manglende forutsigbarhet. Usikre og komplekse rammebetingelser. Planer som legger opp til forhandlinger om alt fra utnyttelse og estetikk til infrastrukturbidrag. Mange meninger i byen. Tidkrevende plan- og utbyggingsprosesser, komplekse rammevilkår krever dispensasjoner.
- Vanskelig å innfri kommunenes krav. Lekeareal, utnyttelsesgrad, støy og parkering er blant de områdene det søkes flest dispensasjoner fra i byene.
- Tomte- og byggekostnadene er relativt høye i forhold til utnyttelse og markedets salgspris.
- Krav til fellesplanlegging og samarbeid med flere små grunneier er komplisert og tidkrevende.
- Høye infrastrukturkostnader og rekkefølgekrav som ikke er gjennomførbare
- Annen bruk er mer lønnsomt, f.eks. parkering. Det gjør tomteprisene relativt høye.

I flere av vestfoldbyene er bestemmelsene kompliserte. Dette fører til unødvendig usikkerhet og tidsbruk rundt avklaringer, forslag til løsninger og føringer for boligutvikling i sentrumsområdene. Dagens regelverket bidrar i for liten grad til effektiv plansaksbehandling. Høye kostnader og små marginer i prosjekter i by gjør at behovet for klare regler og enkel saksbehandling er stort.

Det er blitt vanlig med «frikjøp» fra krav eller bidrag til et «kompenserende tiltak». Det kan være en god løsning for utbyggere og kommuner. Inntrykket er at utbyggere i utgangspunktet er villige til å bidra til utvikling av nærmiljøet, men ønsker klare rammer så tidlig som mulig for å kunne vurdere risikoen. For en utbygger er det avgjørende at økonomiske bidrag (infrastrukturbidrag) og plankrav er tilpasset det prosjektet kan tåle økonomisk. Markedet betaler ikke like mye for boliger i Vestfold som for eksempel i Oslo, men de er nesten like dyre å bygge.

Utfordringer for regionale- og statlige myndigheter

Regional og statlig myndighet skal blant annet ivareta lovverk, nasjonale føringer og følge opp regionale planer gjennom saksbehandling av kommunale planer.

Lekeareal (RPR-BU) er ett tema som det fremmes mange merknader og innsigelser til. Kompliserte bestemmelser i kommunene gjør saksbehandlingen av reguleringsplaner og dispensasjoner ressurskrevende for fylkeskommune og Fylkesmann.

I Vestfold er det mange utbyggere som fortsatt satser på tradisjonell feltutbygging utenfor bysentrene. Der er byggegrunnen billigere, plankravene enklere å oppfylle, utbyggingen rasjonell og etterspørselen fortsatt stor. Lav byggeaktivitet i bysentrene bidrar i liten grad til å nå målene i RPBA om fortetting og attraktive byer. At befolkningsveksten i Vestfold ikke er like høy som forventet bidrar også til at utviklingen tar tid

Bygge- og anleggsnæringen er en viktig verdiskaper og næringsaktør i fylket. At mindre prosjekter ikke lar seg gjennomføre bidrar negativt til aktivitet og arbeidsplasser i bygge- og anleggsnæringen.

1.4 Juridiske problemstillinger

Prosjektet har som mål om å skissere løsninger for hvordan det offentlige bedre kan legge til rette for samspill med private om attraktiv byutvikling. Prosjektet er avgrenset til praksis og bestemmelser knyttet til temaet lekeareal og uteoppholdsareal ved boligprosjekter i bysentrum.

Temaet bringer opp ulike juridiske problemstillinger som er sammenfattet i dette kapitlet. Juridisk avdeling hos Fylkesmannen i Vestfold har gjort en grundig gjennomgang av de juridiske hensynene i prosjektet, se vedlegg 1. De juridiske vurderingen som har vært gjort i forbindelse med prosjektet har vært knyttet til følgende spørsmål:

- Hvordan kan det offentlige og private bedre samarbeide om felles attraktiv byutvikling med kvalitet?
- Kan byrom i større grad finansieres gjennom infrastrukturbidrag i private utviklingsprosjekter?
- Hvilke forutsetninger må i så fall ligge til grunn og hvilket handlingsrom gir lovverket?

De rettslige rammene vil være bestemmelsene i kommunens arealplaner og reglene om utbyggingsavtaler. Kommunenes faglige og politiske skjønn ved utarbeidelse av arealplaner er vidt. Kommunens vurderinger begrenses dels av overordnet kommunal planlegging, dels av lovens regler om hva det kan gis planbestemmelser om, og dels av nasjonale og regionale føringer.

Frikjøp

Plan- og bygningsloven gir ikke anledning til å lage bestemmelser om frikjøpsordninger fra krav om uteoppholdsarealer og lekearealer, f.eks. ved å betale inn til et kommunalt fond som har til formål å finansiere kjøp og/eller opparbeidelse av grøntområder og lekeareal. Kommunene kan ikke erstatte det planfaglige skjønn i en reguleringsprosess med å presentere en privatrettslig avtale om frikjøp fra juridisk bindende bestemmelser til uteoppholdsareal og lekeareal.

En arealplan kan legge opp til at offentlig eide arealer skal være en del av det samlede tilbudet til byens beboere hva angår grøntarealer og lekearealer. Finansiering av kjøp og opparbeidning av slike arealer skal skje gjennom bruk av utbyggingsavtaler.

Utbyggingsavtaler

I forbindelse med utarbeidelsen av kommune(del)plan kan kommunene treffe vedtak om forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler, jf. Pbl. § 17-2. Slike vedtak kan inneholde:

- Retningsgivende kostnadskalkyler og hovedprinsipper for kostnadsfordeling (f. eks. tabeller).
- Vedtaket kan ikke inneholde endelige og/eller ufravikelige bestemmelser.

Som hovedregel er det først når et område er under regulering, og det parallelt med det skal fremforhandles en utbyggingsavtale, at det kan fastlegges endelig om, og eventuelt i hvilken grad, utbygger skal bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtaket.

Kravene i utbyggingsavtalen må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang (**forholdsmessig**). Kostnadene som belastes utbygger må stå i forhold til for den belastningen den aktuelle utbygging påfører kommunen (**nødvendig**). Avtalen kan gjelde forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak (PBL § 17-3, 3. og 4. ledd).

Sivilombudsmannen ga i september 2015 uttalelse til bestemmelsene i kommunedelplan for Sandnes sentrum (sak 2015-1194, 03.09.2015). Saken illustrerer hva det kan lages kommuneplanbestemmelser om, og hva som kan være innhold i en utbyggingsavtale. Uttalelsen er en viktig rettskilde ved fortolkningen av lovens regler om utbyggingsavtaler. I vurderingen av nødvendighetskravet uttalte Sivilombudsmannen følgende:

Av forarbeidene og departementets uttalelse følger at tiltaket utbygger helt eller delvis pålegges å bekoste, må ha en saklig sammenheng med utbyggingen for å være «nødvendig». Kravet til saklig sammenheng innebærer at utbyggingen medfører et konkret behov for tiltaket. Tiltaket må enten tjene interessene i utbyggingsområdet eller avhjelpe skadevirkninger eller ulemper ved den konkrete utbyggingen.

Kravene i en utbyggingsavtale må ha direkte sammenheng med utbyggingen som skal skje. Det er ikke et krav at tiltaket bare betjener interessene innenfor utbyggingsområdet, tiltaket kan også betjene interesser i andre områder, dersom det dekker konkrete behov som utløses av utbyggingen. En lekeplass kan for eksempel også brukes av barn fra andre områder. Det er ikke anledning til å legge vekt på rene økonomiske hensyn.

Tiltakene som skal iverksettes må avbøte skader eller dekke konkrete behov ved utbyggingen avtalen gjelder.

Opplegget for bruk av utbyggingsavtaler, og de konkrete avtalene, må sikre at det er en saklig sammenheng mellom tiltakene utbygger må bekoste og utbyggingen avtalen gjelder. Kommunen må foreta en konkret vurdering av om den aktuelle utbyggingen utløser et behov for tiltakene som legges inn i utbyggingsavtalen for å tilfredsstille **nødvendighetskravet** i loven.

Om vurderingen av **forholdsmessighetskravene** uttalte Sivilombudsmannen følgende:

Forarbeidene presiserer at omfanget av tiltakene utbygger lovlig kan pålegges å besørge, skal vurderes mot utbyggingens art og omfang. I dette ligger at så vel karakteren som størrelsen på utbyggingen skal spille inn. I tillegg skal det være forholdsmessighet mellom utbyggers kostnadsbidrag og belastningen utbyggingen påfører kommunen. En følge er at kommunen må foreta en konkret vurdering av arten og virkningene av utbyggingen. Dette gjelder både når kommunen fastsetter hvilke tiltak utbyggeren skal bekoste og størrelsen på kostnadsbidraget.

Sivilombudsmannen vurderte det som usikkert om en fast kvadratmeterpris som var differensiert mellom boliger og næringsbebyggelse tilfredsstilte kravet til en konkret vurdering av om kostnadsbidraget står i forhold til utbyggingens art eller belastningen den påfører kommunen. Prinsippene for og innholdet i de konkrete avtalene må sikre en slik sammenheng. Det er ikke anledning til å ta med rene økonomiske (kommunens behov for finansiering m.m.) forhold i en slik vurdering.

Det er først når et område er under (detalj)regulering kommunen har tilstrekkelig oversikt over hvilken grønnstruktur, uteoppholdsarealer og lekearealer utbyggingen gir behov for. Det må også finnes en konkret forhandlingspart, en utbygger. Derfor er det først parallelt med eller i etterkant av reguleringsprosessen det kan fremforhandles en utbyggingsavtale som oppfyller lovens krav til nødvendighet og forholdsmessighet. Der avtales det endelig hva prosjektet skal bekoste og bidragsstørrelse av tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtaket.

Rekkefølgebestemmelser og «sikret gjennomført»

I brev av 29.09.2015 (se vedlegg 2) har Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurdert muligheten for å knytte rekkefølgekrav til **en ideell andel av et tiltak**. Vurderingen er gjort på bakgrunn av en henvendelse fra Oslo kommune, som har sett behovet for slike rekkefølgebestemmelser i forbindelse med et stort transformasjonsområde, der det skal gjennomføres større tiltak som ikke fysisk kan deles opp.

Av plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 fremgår det at det kan gis rekkefølgebestemmelser om at «utbygging i et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert».

Hva som regnes som «tilstrekkelig etablert» må konkretiseres i den enkelte reguleringsplanen og videre utbyggingsavtaler. Departementet har tidligere godtatt at et tiltak er sikret opparbeidet etter en rekkefølgebestemmelse dersom det ved inngåelse av utbyggingsavtale eller ved byggesøknaden er kontraktsrettslige forpliktelser som til sammen finansierer tiltaket. Det kan f.eks. bety at kommunen garanterer for tiltaket.

Departementet mener at det i en rekkefølgebestemmelse ikke gyldig kan fastsettes at kravet om rekkefølge anses oppfylt for en eiendom dersom eiendommen bidrar med en ideell andel av finansieringen. Videre uttalte departementet at det fortsatt kreves dispensasjon dersom det skal tillates bygging før hele rekkefølgekravet er sikret.

Oppgradering, drift og vedlikehold

Vedlikehold av offentlige arealer er et kommunalt ansvar som kommunen ikke kan avtale seg bort fra. Klipping av gress, lusing og maling er eksempler på vedlikehold. Oppgradering av et byrom kan være i form av konkrete tiltak som f.eks. nytt lekeutstyr, flere benker og bord, ny beplantning osv. Slike typer av oppgradering kan inngå i tiltak som man kan inngå avtaler om bidrag fra en utbygger.

Oppsummert

- Frikjøpsordninger for å unngå arealkrav til leke- og uteoppholdsarealer, er ikke tillatt etter plan- og bygningsloven.
- Det er ikke lov å sette et fast bidragsbeløp i bestemmelser, men kalkyler kan implementeres.
- Ved inngåelse av utbyggingsavtaler må det gjøres konkrete vurderinger av **nødvendigheten** og **forholdsmessigheten** av bidrag til lekeareal og infrastruktur.
- Et rekkefølgekrav må være **sikret gjennomført** (finansiert i sin helhet) og kan derfor ikke deles opp i en ideell del for et mindre prosjekt. Dvs. at å bidra med en del av et rekkefølgekrav, ikke er lov. Dette kan kun skje dersom kommunen stiller garanti for hele tiltaket.
- Dersom ikke hele rekkefølgekravet er sikret gjennomført, vil det være nødvendig med dispensasjon fra rekkefølgekravet.

I kap.4 av rapporten går nærmere inn på mulig konkrete løsninger.

1.5 Analyser og vurderinger

Her redegjøres det for mål og føringer knyttet til fortetting og vurderinger av kvalitet i eksisterende og ny bebyggelse i sentrumsområdene.

Fortetting

RPBA fastlegger fortetting som et bærende prinsipp for utbyggingen i fylket: Fortetting i byer og tettsteder er nøkkelen til å redusere byspredning og dermed forbruk av landbruks-, natur- og friluftsarealer. Fortetting er også nøkkelen til et transportsystem basert på miljøvennlig transport i form av sykkel, gange og kollektiv. Fortetting betyr at en i stor grad benytter seg av eksisterende infrastruktur; både teknisk og sosial. Slik øker den samfunnsøkonomiske nytten av investeringene. Til sist er fortetting nøkkelen til mer levende og attraktive byer og tettsteder. Fortetting er nærmest blitt ensbetydende med bærekraft og representerer en ønsket politikk fra nasjonalt og lokalt hold.

Likevel går utbyggingen av byboliger senere enn ønsket. Utfordringen knyttet til fortetting er beskrevet tidligere. Kvaliteten på boligene/bomiljøet passer ofte ikke til behovet og økonomien til de som vil bo i byen. De høye kostnadene og behovene og preferansene fra boligkjøperne står ikke i forhold til hverandre. For å få barnefamilier og andre til å bosette seg i byen må kvalitet inn i byrommene så vel som i boligene, og det til en håndterlig pris.

Kostnadene knyttet til tomt, plan- og byggeprosessen må holdes nede for å skape en bedre balanse mellom kostnad og kvalitet. Hvis byboligene skal kunne konkurrere med eneboligene må de ha samme prisnivå (Weeber 2005).

Bruk av offentlige midler er et tungt virkemiddel for å styre utviklingen i byene. Dette gjelder alt fra statlige til kommunale midler.

Særlig viktig er investeringer som supplerer kvaliteten i boligene og skaper nye bruksmuligheter i nærmiljøet:

- Lokalisering av sosial, grønn og teknisk infrastruktur – som legger til rette for videre utvikling.
- Investeringer i det offentlige rom – som både gir viktige signal om byrommenes status, og som i tillegg fungerer som utløsende for private investeringer.
- Sentralisering gir økt nytte av investeringene – et spredt utbyggingsmønster er dyrt i både anlegg og drift. Det offentlige kan også styre utviklingen gjennom å kjøpe eiendommer, enten for utvikling eller for rekreasjon. (VFK 2011)

Offentlige leke- og oppholdsarealer i byene supplerer boligen med viktige bruksområder og verdier som etterspørres av boligkjøperne.

Hva er «kvalitet»?

Definisjonen på kvalitet er:

Tings måte å være på, beskaffenhet; spesifikk karakter (om sanseinntrykk). Enkelt sagt er kvalitet evnen til å tilfredsstille kundens eller brukerens krav og forventninger.

Språkvitenskapelig brukes kvalitet om lyds beskaffenhet med hensyn til klangart og høyde; i dagligtale om god beskaffenhet og verdifulle egenskaper. I handel betegnes ofte en vares kvalitet som prima, sekunda osv. etter vedtatte normer for vedkommende vare.

Norsk Standard, NS-EN ISO 9000, definerer kvalitet som i hvilken grad en samling av iboende egenskaper oppfyller behov eller forventning som er angitt, vanligvis underforstått eller obligatorisk.

Store norske leksikon



Figur 9: Urban rekreasjon, Sørenga i Oslo. Foto Infill.

Et sentralt begrep i regjeringens satsing på fortetting er "kvalitet", slik at viktige verdier som grønne områder, bokvalitet og lokal identitet ikke går tapt. En bærekraftig fortetting må finne balansepunktet mellom utnyttelsesgrad og miljøkvaliteter. Innholdet i begrepet *kvalitet* er mer uklart.

Definisjonen av kvalitet innebærer at kvalitet er et sett med egenskaper som vil endre seg over tid etter hvert som forventningene eller behovene endrer seg, og at kvalitet kan variere mellom ulike grupper i befolkningen. Om en bolig eller uteområde har god eller dårlig kvalitet kan endre seg når familiesituasjonen, funksjonsgrad, økonomi m.m. endrer seg for beboerne. Utbyggere, fremtidige beboerne, fagfolk i kommunene og politikerne kan ha ulike oppfatninger av hva som er god kvalitet avhengig av hvilke behov de har og hvilke kriterier de legger til grunn for vurderingen.

I Vestfold fylkeskommunes utredning (VFK 2011) defineres miljøkvaliteter som kvaliteter som er viktige for hvordan vi opplever bolig- og bymiljøene, bl.a. grønnstruktur, sosiale møtestedet, arkitektur, estetikk og identitet.

Selv om fortetningsprosjekter i byer og tettsteder har pågått over tid, ser det ikke ut til at normer og kvalitetskrav i overordnede planer er tilpasset denne typen prosjekter. Det er utfordrende å tilfredsstille normer for parkering og uteoppholdsareal innenfor en bytomt, samtidig som byggehøyden og utnyttelsesgraden skal holdes nede. Dette resulterer ofte i kompromisser med kvalitetskravene.

Noen ganger er det mulig å løse kravene utenfor tomten, på offentlig areal, gjennom utbyggingsavtaler. Dette kan være en god og hensiktsmessig måte å løse kravene til det enkelte prosjekt, men metoden representerer en bitvis planlegging og dermed en fragmentert byutvikling. (VFK 2011, s. 14)

Rapporten fra Vestfold fylkeskommune påpeker at noen kvalitetskrav kan fastlegges kvantitativt, mens andre må vurderes kvalitativt. Bruken av kvalitative krav krever kompetanse og bevissthet om hvordan behov og preferanser kan endres seg over tid og mellom befolkningsgrupper. Rapporten omtaler grønnstruktur som følgende:

Grønnstruktur

Grønnstruktur er summen av grønne, blå og grå områder i byen. Begrepet dekker natur- og kulturlandskapet som løkker, parker, skolegårder, kirkegårder, turveier, idrettsanlegg, lekeplasser, hager, bekker, elver, sjø-/fjordområder, torg, plasser, gater og sykkelveier.

Ettersom kvalitet dreier seg om hvilke behov og preferanser brukerne har, må vurderingen gjøres i hvert enkelt tilfelle av brukerne og andre interessenter. Vurderingen av kvalitet kan omfatte både objektive målbare og kvalitative kriterier og må vurderes langs en skala, ikke som et absolutt mål.

Kvaliteten på leke- og uteoppholdsarealene vil være en kombinasjon av brukernes preferanser og behov som sammen avgjør bruken (hvor ofte og lenge) arealene brukes. Både preferanser og behov kan endre seg over tid. Opplevelsen av leke- og oppholdsarealene vil dermed også endres. Kvalitet vil dermed være et dynamisk begrep som endres over tid, og hvor brukerne til enhver tid vil være de som definerer god eller dårlig kvalitet. Den beste indiktoren vi kanskje har på «attraktive byrom i by» kan sies å være bruk. Jo flere mennesker som bruker et rekreasjonsområdet, des mer attraktivt oppfattes stedet. Utfra det kan man anta at «kvalitet» i byrom er utforming og innhold som tiltrekker mennesker.

Fra kvantitet til kvalitet

For å oppnå målene om sikre, trygge og sunne bomiljø for barn og unge og muligheter for daglig fysisk aktivitet og friluftsliv, er det viktig å sikre arealer som faktisk nyttes eller som kan nyttes til slik aktivitet.

Iht. veiledningen til RPR- barn og unge heter det at «gjennom en samlet vurdering bør det fremgå at kommunen har tatt stilling til og vurdert kvaliteten på oppvekstmiljøet i kommunen, og videre at kommunen har en helhetlig og langsiktig plan for hvordan man skal sikre barn og unge i kommunen et godt oppvekstmiljø gjennom mål og tiltak i kommuneplanen. Som grunnlag for en samlet vurdering er kartleggingen og vurdering av konsekvensene viktig (fra KMDs veileder til RPR- Barn og unge)».

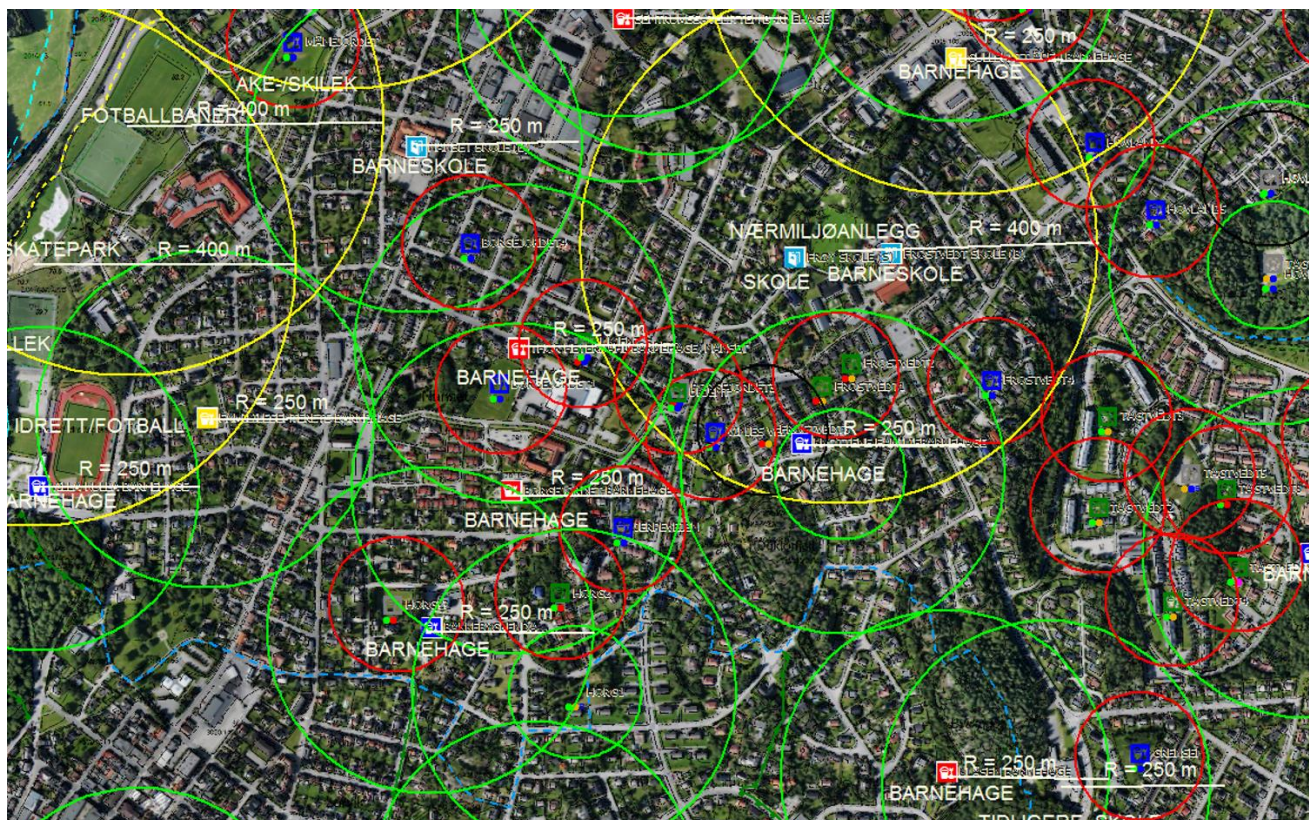
Dagens praksis i kommune- og reguleringsplaner er å følge opp veilederen ved å stille kvalitetskrav til lekearealer i forhold til:

- Størrelse m²
- Mikroklima (sol, vind)
- Egnethet: støy, terreng, sikkerhet
- Maksimal avstands fra bolig i forhold til aldersbestemt bruk (50-100 m, 2-300m, 500-1000m)
- Sikre minimums innhold (huske, sandkasse, ballek, osv)

Kvalitetskravene som stilles er i utgangspunktet ganske like, uavhengig av sted.



Figur 10: Eksempel på nærlekeplass i Larvik



Figur 11: Dagens kravsetting fører til mange små lekeplasser med lav kvalitet. Kommunen sliter med vedlikehold og manglende forståelse fra utbyggere. I villastrøk i randsonen av byen, har også store utfordringer. Illustrasjon: Larvik kommune.

Kommunene rapporterer at dagens krav og bestemmelser er utfordrende å følge opp i saksbehandling og gjennomføring. Avstandskravene fører enten til dispensasjon fra kravet eller til mange, små lekeplasser. Minimumskravene til innhold fungerer i praksis som maksimumskrav. Kvaliteten blir ofte lav og vedlikeholdet vanskelig.

Rundskriv T2/ 08 om barn og planlegging er en utdypende forklaring og veiledning til RPR-BU. Rundskrevet inneholder eksempler på hvordan tilgangen til store nok lekearealer kan sikres gjennom kommuneplanens bestemmelser. Der er det blant annet vist et eksempel på bestemmelser som sier at alle boliger skal ha tilgang til nærlekeplass på minimum 200m² maksimalt 50 meter fra boligen og kvartalslekeplass på minimum 1500m² maksimalt 150m fra boligen. Modellen ble brukt i små kommuner. Eksemplet har etter hvert utviklet seg til å bli *normen* for kvalitetskrav til lekeareal.

I byer og tettsteder der det forutsettes høy tetthet, vil det i mange tilfeller være umulig å oppfylle intensjonene i T2/ 08. Et avstandskrav på 50 m er verken praktisk å gjennomføre eller et svar på bedre forhold for barn og unge. Ved litt større utbygginger vil man med 50m-regelen, måtte dele opp lekeplassene i flere små. Ved mindre utbygginger og ved fortetting, vil det ikke være mulig å finne egnet areal. Denne praksisen fører derfor til mange små arealer som ikke er i bruk, eller til dispensasjoner. Eksempler fra ulike byer viser at der man har satset på god kvalitet får man også mange brukere. To eksempler er bystranda i Kristiansand og Sørenga i Oslo.

Større lekeområder vil samle barn i flere aldre og fra et større område. Dette gir grunnlag for mer variert lek og kan bidra til å gi barna større sosialt nettverk i nærmiljøet.

Et argument som brukes for dagens avstandskrav, er at barna skal kunne være ute å leke alene, derfor må nærlekeplassen være innen 50 m avstand til boligen. Dette er basert på en forutsetningen om at de mindre barna er ute og leker uten tilsyn. I dag er de fleste barn i barnehagen på dagen, der utelek på egnede arealer er en stor del av tilbudet. I aldersgruppen 3-5 år går over 96% av barna i barnehage, fra 6 år går alle barn på skolen og mange på SFO.

På ettermiddagene deltar ofte barn i dag på organiserte fritidsaktiviteter. De minste barna 1-5 år, er i liten grad ute uten tilsyn. Det kan synes som at foreldre i dag i mindre grad slipper barn ut alene. Ungdom (16-24 år) har mer fritid enn tidligere, men bruker mer tid foran skjerm (TV og data). Ungdommen

bruker mindre tid på sosialt samvær i fritiden, en trend som også gjelder for andre aldersgrupper. Samtidig ønsker unge seg mer sosialt samvær. Jenter bruker mer tid på sosialt samvær enn gutter, men er mindre aktive i idrett og friluftsliv enn før (SSB: Samfunnsspeilet 2/2013).

Det er mye som tyder på at lekeområder med spennende innhold for både barn og voksne i større grad må designes spesielt for bli brukt, og at kvaliteten er relativt viktigere for attraktiviteten enn nærhet til boligen. Økt avstand til rekreasjonsarealer fra boligene vil gjøre det mulig, både praktisk og økonomisk, å etablere uteoppholdsarealer for flere aldersgrupper som inviterer til bruk.



Figur 12: Hvilke typer innhold stimulerer til bruk og lek? Disse enkle installasjonene kan både lekes med og sittes på. Grønne lunger og større parker er en viktig del av det urbane friluftslivet.

Bokvalitet



Fig.12 Eneboligen er en selvforsynt boform. Illustrasjoner Bjørnar Johansen, Infill



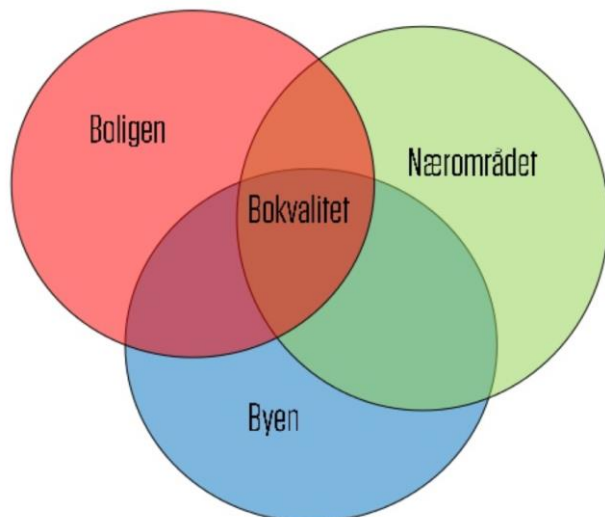
Figur 13: Å bo i by kjennetegnes ved større grad av deling og sosial samhandling. Illustrasjon etter ide fra Bjørnar Johansen, Infill

Villaen representerer en boform som har vært rådende for boligideal i etterkrigstiden. En villa i landlige omgivelser har vært (er) forbundet med velstand og danner rammen for det etablerte familielivet.

I Vestfold, som mange andre steder, gjenspeiles dette i en stor overvekt av eneboliger i forhold til byboliger. Samtidig ser vi at andelen som bor i byer øker og byene stadig blir tettere.

Byene tilbyr kvaliteter som mange ønsker seg. Urbane kvaliteter i form av kafeer, uteliv, handel og opplevelser tilbys i mindre grad i mer rurale områder. Både kommunene og private aktører kan markedsføre byen som bosted ved å bruke de urbane kvalitetene som tiltrekningskraft.

Det er brukerne som til enhver tid definerer hva som oppleves som god eller dårlig kvalitet. Det betyr at bokvalitet i by ikke nødvendigvis er det samme som bokvalitet i villastrøk. Folk som velger å bo i byen definerer ofte det urbane som en kvalitet de ønsker seg.



Med bakgrunn i dette kapitelets analyser og vurderinger, er det grunnlag for en diskusjon om det er riktig å legge til grunn de samme kvalitetsnormene (bestemmelsene) for uteopphold- og lekearealer i by som utenfor byene.

Dagens praksis fremmer privatiserte uteoppholdsarealer fremfor deling med bydelen eller gata. Byens rom er byboernes utestue, hage og lekeområdet. Bokvalitet inkluderer hele bomiljøet, ikke bare den private delen. Bokkvaliteten i by vil øke dersom bysentrum innbyr til og hold og bruk, oppleves folkelig, livlig og grønn. Et sentrum som inviterer til bruk vil fremme byen som bosted.

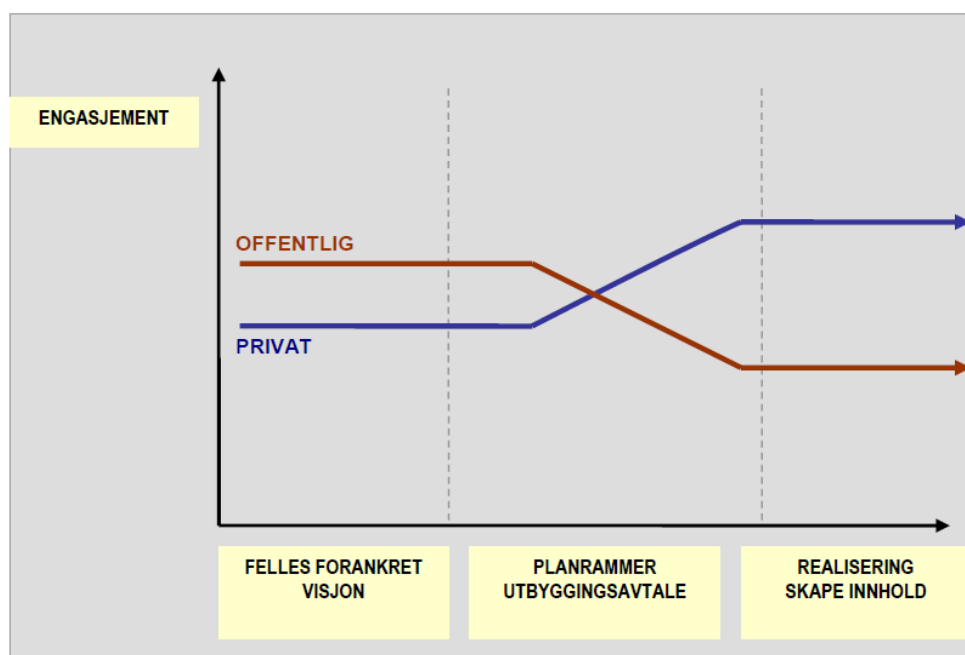
Figur 14: Forholdet mellom boligen, nærområdet og byen.
Ill: Bjørnar Johansen, Infill.

Private bygger byene

Frem til midten av 1980-tallet hadde staten og kommunene en viktig rolle i boligbyggingen. Staten sørget for finansiering gjennom Husbanken og mye av boligbyggingen ble styrt gjennom borettslag som

sikret medlemmene en rett til å kjøpe en bolig. Kommunene kjøpte opp og tilrettela tomter som ofte ble solgt til selvkost for å sikre boligbyggingen.

Fra midten av 1980-tallet er stadig flere av statens og kommunenes virkemidler for å sikre boligbyggingen blitt fjernet eller er ikke lenger i bruk. Private utbyggere har tatt over det meste av boligbyggingen (med unntak av spesialboliger for eldre og noen andre boligtyper). Boligbyggingen er blitt mer markedsorientert med private utbyggere som ansvarlige for planlegging, bygging og omsetning av boliger. I tillegg til kostnader til planlegging, tomt, byggekostnader og nødvendig infrastruktur skal de private firmaene generere et overskudd for å ha livets rett. Det har medført at prosjekter som er usikre i form av plankrav, kostnader, fremdrift eller bindinger i form av krav om infrastruktur, historiske hensyn, spesielle kvalitetskrav, utforming m.m. er blitt mindre attraktive, eller prises høyere for å kompensere for usikkerheten i prosjektenes rammebetingelser.



Figur 14: Kommunens og private utbyggernes engasjement i realiseringen av for tetttingsprosjekter. Private bygger byene. Miljøverndepartementet 2007: Byomforming, T-1462 side 63

Krav til leke- og uteoppholdsarealer knyttet til det enkelte prosjektet har sikret kvalitet for fremtidige beboere på egen tomt. Der dette ikke har vært mulig, har tilskudd til eller etablering av arealer utenfor egen tomt gitt fremtidige beboere tilfredsstillende tilgang til leke- og uteoppholdsarealer. Når områdene er etablert har utbyggingsavtaler eller andre juridiske virkemidler blitt brukt til å sikre vedlikehold slik at kvaliteten på områdene opprettholdes over tid. En vanlig strategi har vært at kommunen har overtatt områdene og sørget for vedlikeholdet.

Kvaliteten på leke- og uteoppholdsarealene må ses i sammenheng med størrelsen på leilighetene. Guttu og Schmidt (i Nordahl 2012) viser til at det på grunn av utbyggingsøkonomien bygges flest små leiligheter i bysentrene, og at flyttehyppigheten er høy (2,3 år for ett-roms leiligheter mot en gjennomsnittlig botid i alle boliger på 13,7 år).

Det blir dermed vanskeligere å skape kvalitet og attraktive utemiljø i byene når private organisasjoner sørger for forvaltning, drift og vedlikehold på lengre sikt (Guttu og Schmidt, s. 157).

2 Anbefaling

Alle vil ha en attraktiv og levende by. Byene vil legge til rette for flere boliger og gjøre byene til gode bo-miljø.

Utfordringene fra kommunenes side er at det er vanskelig å investere i attraktive byrom på grunn av anstrengt kommuneøkonomi. Bevilgninger strekker ikke til for både etablering, oppgraderinger og vedlikehold av leke- og uteoppholdsarealer. For å øke heve kvaliteten på rekreasjonsarealer i sentrumsområdene som skal betjene eksisterende og fremtidige boligområder, er kommunene avhengig av private bidrag.

Plan- og bygningsloven stiller krav til bomiljø og til å sikre barn og unges rettigheter i planlegging av boligprosjekter. Dagens praksis er å sikre krav til størrelse, avstand og kvalitet i leke- og uteoppholdsarealene gjennom bestemmelser og retningslinjer i kommuneplanens arealdel eller egen kommunedelplan for sentrumsområdet. Bestemmelsene bygger på en modell hvor arealkrav til lek – og uteopphold er knyttet til det enkelte boligprosjektet og skal løses innenfor den aktuelle byggetomten. I dag praktiseres i hovedsak den samme modellen uavhengig av om det gjelder et nytt boligfelt eller mer bymessig strukturer.

Dagens praksis med oppdeling av ulike lekeplasser for bestemte aldersgrupper, nærlek- og kvartals-lekeplasser, vurderes heller ikke å være et hensiktsmessig strukturerende system i dag og spesielt ikke i et bysentrum. Det bør i større grad vektlegges aktivitets- og møteplasser for alle, som ses i en helhetlig sammenheng for hele bysentrum. Plasser som tiltrekker seg folk oppleves som attraktive.

Byggebransjen opplever på sin side at det er vanskelig å innfri kravene i byen. Prosjekter i bysentrum har ofte ikke de nødvendige rammebetingelsene som sikrer at det er lønnsomt å bygge. Dette er en av årsakene til at fortettingen i byområdene går sakte i Vestfold. Risikoen er for stor. Utbyggerne prioriterer heller områder der det er liten risiko, som på jomfruelig mark og utenfor bysentrene. Der er byggegrunnen billigere, plankravene enklere å oppfylle, utbyggingen går rasjonelt og etterspørselen fortsatt stor.

I de fleste bykommunene har man forsøkt å hjelpe på situasjonen ved å tilby såkalt frikjøp eller kompensierende tiltak, som en mulighet der kravene ikke kan oppfylles. Utbyggerne søker om dispensasjon fra planbestemmelsene og tilbys i stedet å bidra økonomisk til etablering av arealer som betjener byggeprosjektets behov på offentlig tilgjengelige arealer. Ordningen fungerer ganske godt, både for kommunen, byen og utbygger. Utbyggerne får realisert prosjekter mer arealeffektivt, kommunen får midler til etablering og opprusting av aktivitetsparker og byrom i sentrum, og andre beboere får bedre bokvalitet gjennom bedre tilgang til utearealer. Utfordringen er at det i dag ikke er satt i et helhetlig system som sikrer gjennomføring og gir forutsigbarhet innen lovens rammer. I tillegg skaper dispensasjoner unødvendig og tidkrevende prosesser.

En utfordring er ofte at økonomiske bidrag til byrom og felles lekeareal ikke kommer til anvendelse da det ikke finnes en plan for bruken. Hvilke prosjekter som skal bidra til offentlig tilgjengelige arealer avgjøres fra sak til sak, ved at det tilbys en form for frivillig avtale til noen. Utbyggere etterspør mer forutsigbarhet som gir like vilkår.

I stedet for å knytte krav om leke- og uteoppholdsarealer til byggeprosjektets private tomter, bør det normale være at kravet løses på offentlig grunn i utvalgte byrom og parker. Det fordrer at kommunen etablerer en helhetlig strategi for gjennomføring, en «kjøreplan». Strategien bør beskrive rutiner og forholdet mellom reguleringsplan, en byromsplan, lovverk og utbyggingsavtaler.

Å utvikle en byromsplan for noen prioriterte byrom, vil være en viktig del av strategien. Byromsplanen skal sikre kvalitet og vise ønsket identitet og bruk for byrommene. En trinnvis utvikling av hvert enkelt byrom i takt med boligbyggingen vil gi lav risiko for kommunen og best sammenheng mellom bidraget og rekkefølgekrav.

Finansiering fra private kan bare skje gjennom bruk av utbyggingsavtaler. Den vil fastsette bidraget, konkretisere bruk og stille krav til kommunen som gjennomfører. Plan- og bygningslovens krav knyttet til utbyggingsavtaler er at det skal gjøres en vurdering av nødvendighet og omfanget av investeringer som prosjektet utløser behov for. Det skal også vurderes hvor mye det er rimelig at det enkelte prosjektet skal bidra med.

Sivilombudsmannen har slått fast at det må gjøres en konkret vurdering knyttet til hvert enkeltprosjektene slik at bidraget tilpasses det behovet utbyggingen utløser (ref. Sandnessaken). Strategien må legge grunnlaget for å vurdere nødvendigheten av tiltak og forholdsmessighet, – det vil si hvor mye det enkelte prosjektet i forhold til størrelse, beliggenhet og formål, skal bidra med.

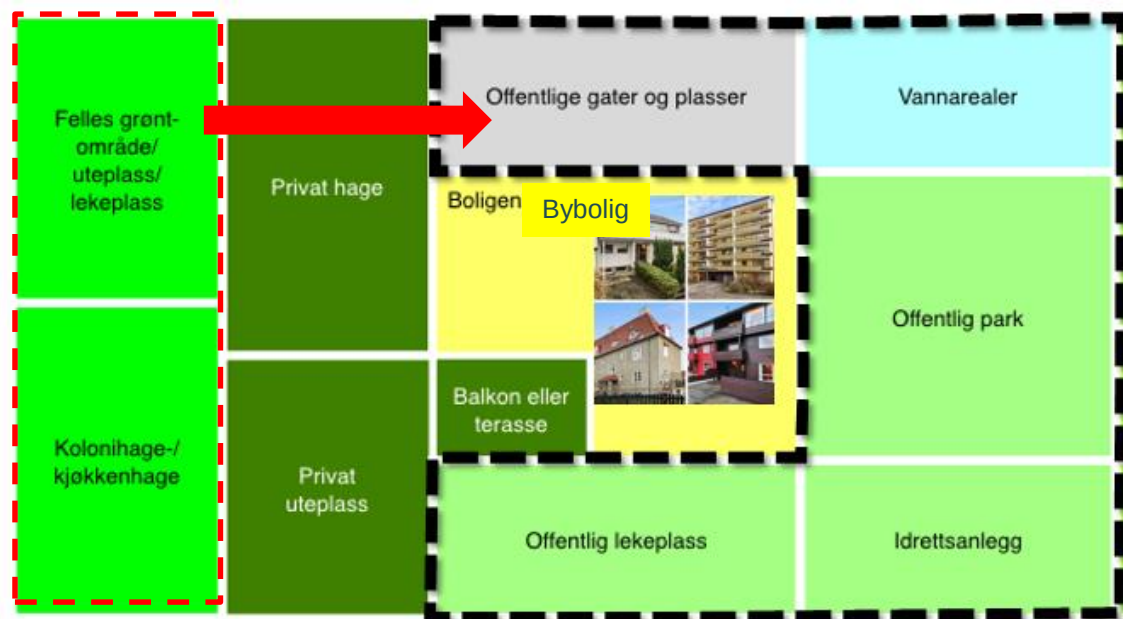
Utbyggere kan ikke avkreves en ideell andel eller delkostnad av et rekkefølgekrav i en reguleringsplan. Rekkefølgekravet må oppfylles i sin helhet og kravet bør derfor tilpasses prosjektets størrelse og hva som er vurdert som en forholdsmessig bidrag. Et rekkefølgetiltak må være sikret gjennomført, og kommunen sitter med dette ansvaret.

Bestemmelser som ikke fungerer hensiktsmessig bør forandres. Effekten av å endre bestemmelsene for lek- og felles utomhusarealer vil være at utbyggere får bedre rammebetingelser og bedre økonomi i byggeprosjektene. Samtidig får kommunen økonomisk bidrag til å øke kvaliteten i de offentlige byrommene fra alle nye boliger som bygges. Kommunene må gi forutsigbare rammer, sikre gjennomføring med kvalitet.

2.1 Prosjektets anbefaling

For å oppnå tettere byer med høyere kvalitet på byrommene, har prosjektet følgende anbefaling: I stedet for å knytte bestemmelser til leke- og felles uteoppholdsarealer kun til det enkelte byggeprosjektet, bør dette i sentrumsområdene legges til nærliggende offentlige byrom og parker etc.

- **Kommunene må i så fall utarbeide en strategi for kvalitet og gjennomføring av lek- og rekreasjon i bysentrum, som sikrer forutsigbarhet og lovkrav**



Figur 15: Prosjektet anbefaler at som hovedregel skal lek og felles uteopphold for boligprosjekter i bysentrum, løses i byen, på offentlig tilgjengelig arealer.

En strategi skal legge føringer for en utforming av byrommene som inviterer til bruk for alle, og sikre at sammenheng mellom plan og gjennomføring blir i varetatt og lovkrav blir fulgt opp. En kommunal strategi er en kjøreplan for hvordan dette skal gjøres og den bør i tillegg omtale oppgradering og vedlikehold av fellesarealene i bysentrene.

Gjennom strategien anbefales kommunen å legge rammer for samhandling, og klargjøre plikter og ansvar. Det er viktig at kommunen kan gi garanti for at midlene blir brukt etter hensikten og innen en fastsatt tidsramme.

Bestemmelsene i kommuneplanens arealdel, kommunedelplan for sentrum og fremtidige reguleringsplaner utformes slik at kravet til leke- og uteoppholdsarealer ved etablering av nye boliger kan tilfredsstilles i de offentlig tilgjengelige leke- og uteoppholdsarealene.

For utbyggere vil endringen bety:

- Bedre vilkår for utvikling og bedre økonomi til å gjennomføre utbyggingsprosjekter.
- Færre tidkrevende dispensasjoner og enklere plansaksbehandling.

For kommunen vil endringen bety:

- Færre dispensasjonssaker
- Økte finansieringsbidrag til byromsutvikling
- Mer attraktive by og byrom
- Flere byboliger
- Forpliktende arbeid og ansvar
- Å utarbeide en strategi og plan for byromsutvikling
- Enklere håndtering av kravene knyttet til barn og unge i de løpende saksbehandlingen



Figur 16: Helhetlig strategi for kvalitet og gjennomføring vil kunne gi tettere byer, med bedre bokvalitet for alle.

2.2 Ulike modeller for gjennomføring

I en strategi for kvalitet og gjennomføring av byrom, må kommunen klargjøre og videre beskrive hvordan gjennomføringen og samhandlingen med aktørene skal skje. Under er det skissert tre hovedmodeller for gjennomføring:

- a) Kommunal finansiering og gjennomføring. Ingen bidrag fra private.
- b) Privat hel- eller delfinansiering og privat gjennomføring
- c) Privat finansieringsbidrag, kommunal gjennomføring

Dette prosjektet legger til grunn at kommunen eier grunnen og drifter byrommene. Finansiering fra private forutsetter at en utbyggingsavtale inngås. Kommunen må sørge for å gjøre en konkret vurdering av om kravet til det enkelte prosjektet er nødvendig og forholdsmessig. (jfr kap1.4).

Mer om de ulike modellene:

a) Kommunal finansiering og gjennomføring (Sandefjordmodellen)

I denne modellen vil kommunen være byggherre og selv stå for utvikling og vedlikehold av byens rom og parker, og sørge for at de tilfredsstiller kravet til kvalitet og RPR- barn og unge. Private aktører bidrar ikke økonomisk eller på annen måte.

Sandefjord har valgt denne modellen for bysentrum. Der er det ikke krav til lekeplass ved bygging av boliger i sentrum. Kommunen har lagt til rette for at byrom skal fungere som rekreasjonsarealer for alle byboere.

Utbyggerne vil være helt fri for alle forpliktelser og det gjør at utviklingen av byboliger er enkel og økonomisk gunstig å gjennomføre for aktørene. Hvorvidt utearealene faktisk blir oppgradert er avhengig av kommunens økonomi og prioriteringer. Modellen vil ikke gi kommunen finansieringsbidrag til byromsutvikling. Ved valg av denne modellen bør det likevel stilles krav om en byromsplan som sikrer gjennomføring og kvalitet i bomiljøet i byen.

b) Privat finansiering og privat gjennomføring (Anleggsbidragsmodellen)

Utbygger finansierer og gjennomfører tiltaket på et offentlig tilgjengelig areal. Kommunen overtar tiltaket vederlagsfritt etter ferdigstilling. Her er det primært to modeller som brukes, anleggsbidragsmodellen og justeringsmodellen.

I anleggsbidragsmodellen sitter kommunen med byggherreansvaret. Utbygger påtar seg risiko og arbeidet på vegne av kommunen, mot momskompensasjon kommer til fradrag.

Anleggsbidragsmodellen passer best der en har en konkret og solid utbyggingaktør som gjennomfører et samlet utbyggingsprosjekt. Det er mange eksempler på bruk av modellene. De benyttes spesielt for teknisk infrastruktur (f.eks. vei, vann, avløp og el. Kommunen eier og overtar anleggene etter ferdigstilling. For utearealer bør kvaliteten bør defineres i en konkret plantegning av byrommet og tiltakene budsjetteres.

Justeringsmodellen er en variant der kommunen ikke i samme grad har byggherreansvaret.

Privat gjennomføring krever gode utbyggingsavtaler for bl.a. å sikre ønsket kvalitet og gjennomføring. En privat aktør har ikke nødvendigvis samme ambisjoner og langsiktige interesser som kommunen som skal drifte og eie anlegget videre. Det krever at kommunen sikrer utbyggingsavtalen er god og følger aktivt opp i planleggings- og byggeprosessen.

En fordel er at kommunen selv slipper å styre selve gjennomføringen, innkjøp osv. Aktøren pålegges å følge lov om offentlig anskaffelse, da arbeidene gjøres på vegne av kommunen.

C) Privat finansieringsbidrag - kommunal gjennomføring (Spleiselagsmodellen)

I «spleiselagsmodellen» tar kommunen ansvar for å planlegge, iverksette og vedlikehold av rekreasjonsområdet. Utbygger på sin side betaler kun inn et beløp, et infrastrukturbidrag som inkluderer grønnstruktur, og som slik dette prosjektet anbefaler, fastsettes i tråd med kommunens gjennomføringsstrategi.

Dersom utbyggers bidrag viser seg ikke å være tilstrekkelig til å fullføre pålagte tiltaket iht. reguleringsplanens bestemmelser og videre utbyggingsavtale, er kommunen ansvarlig for å sikre finansiering og gjennomføring.

Dette er den modellen de fleste kommunen i dag anvender ved kompenserende tiltak (frikjøp) fra lekeplasskravet. Et eksempel på bruk av denne modellen er Tangvall sentrum, vedlegg 6. Modellen gir kommunene styring og ansvar for byrommene. Byen er for alle og det er naturlig at kommunen sitter med hånden på rattet i byromsutviklingen, så vel som for vedlikeholdet av dem. Kommunen er den som har de beste forutsetningene til å tenke langsiktig og helhetlig, og kan se ulike tiltak og prosjekter i sammenheng i bysenteret.

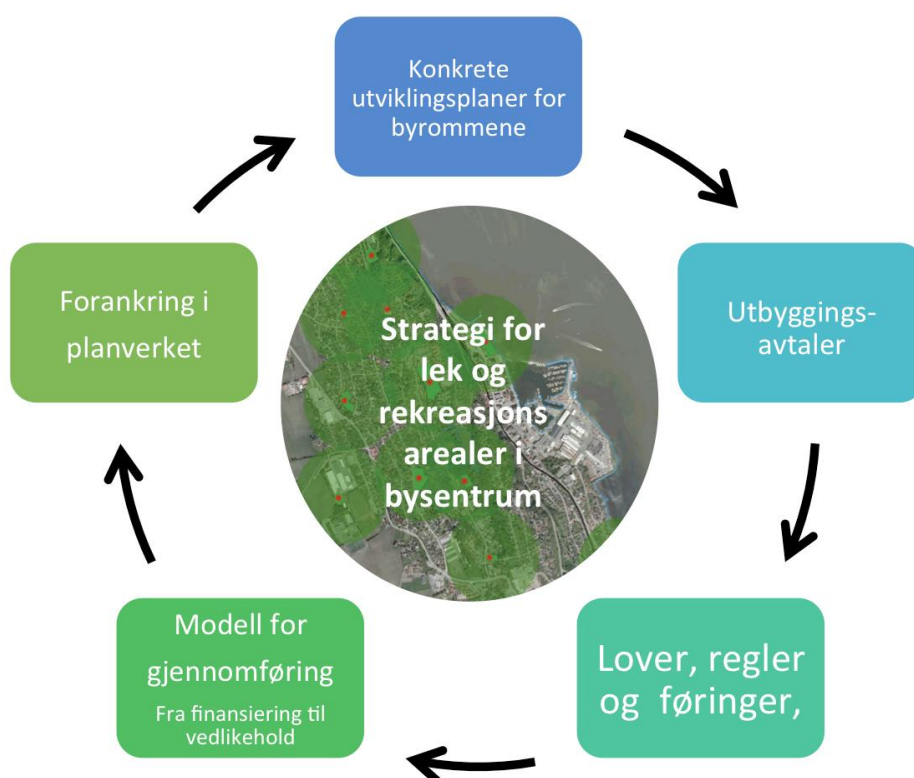
Utfordringen med denne modellen er som nevnt over, at kommunen sitter med det økonomiske ansvaret for gjennomføringen. Det er også en risiko at kommunen selv forsinker gjennomføringen dersom den ikke har personressurser og kapasitet. Kommunen må derfor sørge for å stille krav til seg selv, så vel som til utbygger i utbyggingsavtalene og i strategien.

Her kan det brukes en relativt enkel utbyggingsavtale som fastsetter beløp, tidspunkt for betaling, beskrivelse av tiltaket og når tiltaket skal være ferdig. Avtalen må forplikte kommunen til å iverksette tiltak innen en bestemt tid.

2.3 Anbefalte gjennomføringsmodell for utearealer i et bysentrum

Prosjektet anbefaler «spleiselagsmodellen» som gjennomføringsmodell. Prosjektet vurderer at kommunen har de beste forutsetningene til å se byrom inn i en større sammenheng og til å styre en trinnvis utvikling i takt med prosjektene. Det er dessuten naturlig at byrommene er kommunens ansvar, ikke private tilfeldige utbyggere. Byrommene skal være for alle, både nye og eksisterende bybeboere og besøkende.

Under beskrives elementene som prosjektet anbefaler at bør inngå i en «kommunal strategi for leke- og uteoppholdsarealene i bysentrene». Strategien skal være en kjørebok som gir forutsigbare rammer for kommunen og utbygger, tilfredsstille kravene som ligger i plan- og bygningsloven og sikre sammenheng mellom plan, utbyggingsavtaler og ønsket resultat: en tettere by med attraktive byrom. En viktig del av strategien er en trinnvis byromsplan.



Figur 17: Prinsippene i den kommunale strategien for kvalitet og gjennomføring av leke- og rekreasjonsarealer i Vestfoldbyene.

3 Kommunal strategi for kvalitet og gjennomføring av byrom

Slik det er redegjort for tidligere i rapporten, legges følgende til grunn for leke- og uteoppholdsarealer i bysentrene:

- Lekeareal og felles uteoppholdsarealer kan løses på offentlig tilgjengelige arealer i byen, kommunen definerer rammene, så vel som eventuelle unntak. Arealer som inngår i strategien anbefales å være i offentlig eie.
- *Private* uteoppholdsarealer skal løses i prosjektet (f.eks. balkong, hager eller takterrasser ol.).
- Strategi med en byromsplan må forankres i kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan for sentrumsområdet.
- RPR-BU og PBL skal oppfylles
- Spleiselagsmodellen som gjennomføringsmodell

Innhold i en kommunal strategi

1. Forankring i lovverket og plansystemet
2. Modell for gjennomføring
3. Definere strategiens virkeområde
4. Definere lek- og rekreasjonsarealer innen virkeområdet
5. Byromsplan
6. Innhold i utbyggingsavtalene (mal)

Innhold i punktene over utdypes videre i neste kapittel 4.

4 Verktøykasse

Under utdypes de seks punktene i kapittel 3 som bør inngå i en kommunal strategi

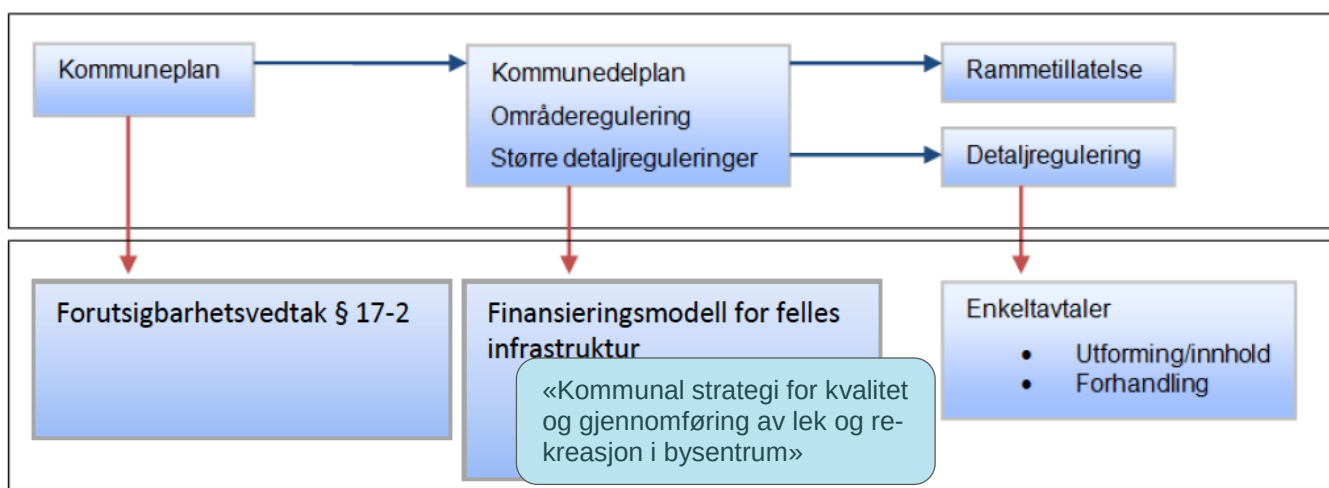
4.1 Mer om pkt. 1: Forankring i lovverk og i plansystem

En kommunal strategi og byromsplan forankres ved:

- Redegjørelse for hvordan lovverk og RPR-barn og unge blir ivaretatt i kommunens strategi.
- Forankret i kommuneplanen (kommuneplanens arealdel og evt. planstrategien)

Kommentar og eksempel

En kommunal strategi for lek og rekreasjon må tilfredsstillende krav til fysisk utforming som er gitt i RPR-BU. I henhold til RPR-BU skal fylkeskommunen i samråd med fylkesmannen, så langt det er mulig, veilede og gi kommunene nødvendig støtte til å sikre barn og unges interesser i kommunenes planarbeid. RPR-BU følges opp gjennom saksbehandling av de kommunale planene. For å sikre at hensynet til barn og unge blir ivaretatt, er det derfor en forutsetning at kommunes plan for uteområdene ivaretar RPR-BU i byen og at den forankres juridisk i planverket, fortrinnsvis kommuneplanens arealdel. Ved offentlig ettersyn vil kommunes strategi og byromsplan være sentral. Saksbehandlere i fylkeskommunen og fylkesmann vil saksbehandle kommunens strategi.



Figur 18: Sammenheng mellom planer etter plan- og bygningsloven og gjennomføring. I dette prosjektet vil en kommunal strategi inkludere finansieringsmodell. Utbyggingsavtaler sikrer sammenhengen mellom planene og gjennomføring. NB. Større områdereguleringer vil gjerne ha egen strategi og gjennomføringsmodell og ikke inngå i bysentrum. Illustrasjon fra Akershus fylkeskommune / Asplan Viak AS 2014.

Sammenheng med planverket (matrise)

I matrisen under er det satt opp forslag til hvordan det anbefales at strategiens ulike hoveddeler forankres i kommunens planer og reguleringer.

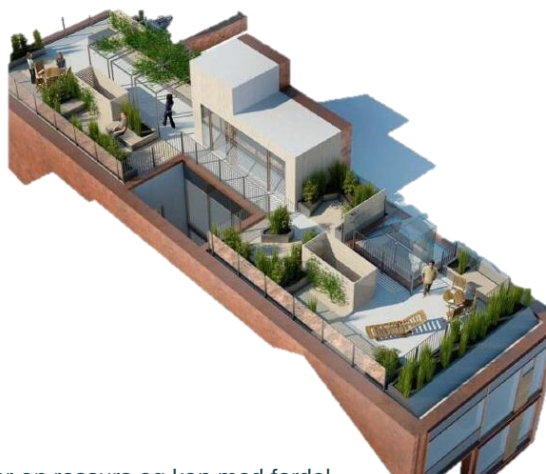
Forankring i plan. Strategiens delpunkter 1- 6 er sett i sammenheng med de ulike plannivåene i matrisen under:

Igangsetting med et slikt arbeid forankres gjerne i en kommunal planstrategi.

		Kommuneplan eller kommunedelplan for sentrum / handlingsprogram	Reguleringsplaner**	Utbyggingsavtaler
	«Kommunal strategi for gjennomføring av lek og rekreasjon i sentrum»	Bestemmelser som juridisk binder strategien opp til kommuneplanen. Sammendrag av strategien i planbeskrivelsen og rammene. Et handlingsprogram for sentrumsplanen kan forankre kommunens bidrag og arbeid med å følge opp og gjennomføre strategien, revideringer mm. Budsjet / ansvar / frist.	Følge opp strategien for det spesifikke prosjektet. Planbeskrivelsen sammenfatter strategien og hvordan dette prosjektet forholder seg til den og bidrag.	Legge strategien til grunn og viser til den.
	Hovedelementer i en kommunal strategi:			
1	Forholdet til RPR barn og unge og annet lovverk	B&U: Beskrive hvordan dette lovkravet blir ivaretatt gjennom en kommunal strategi med byromsplan. Offentlig ettersyn av strategien skal sikre B & U.	B&U sikres ved at reguleringsplanene følger opp strategien og krav om gjennomføring av tiltak i byrom for B&U nedfelles i rekkefølgekrav Offentlig ettersyn av Bestemmelsene- sikrer lovkravene	Utbyggingsavtalen må ivareta loven om - Nødvendighet - Forholdsmessige - Sikret gjennomført Følge opp rekkefølgekravet og sikre gjennomføring av tiltak for B&U.
2	Kommunens modell for gjennomføring	Omtale kommunes modell for gjennomføring i planbeskrivelsen	Beskrives primært i selve <i>strategien</i> . Rekkefølgekrav i reguleringsplanen skal sikre gjennomføring av tiltaket.	Denne legges til grunn for utbyggingsavtalene og dens innhold. Samsvar mellom utbyggingsavtale, rekkefølgekrav/ bestemmelser og strategien
3	Definere strategiens virkeområde	Området avmerkes på arealkartet eller på et temakart som linkes til bestemmelsene	Bestemmelsene viser til strategiens virkeområde.	
4	Definere lek og rekreasjonsarealer i virkeområdet/ sentrum	Bestemmelser som stiller krav til at lek- og felles uteareal skal løses på offentlig areal, iht. vedtatte strategi. Eget formål settes på arealkartet til arealene som skal inngå. Man kan knytte bestemmelser og temakart til formål Temakart som viser de prioriterte lekeområder og dekningsfeltet kan gjøres juridisk bindende i bestemmelsene.	Bestemmelser som stiller krav til lek og felles uteareal løses på offentlig areal og hvor, iht. vedtatte strategi. Når lek og /eller felles uteopphold kan legges til byrom må defineres i strategien. *	Vise til hvilket byrom/ park som prosjektet skal betjene, -vedlegg temakart.
5	Helhetlig utviklingsplan for byrom og uteområder.	Bestemmelser som sikrer at byrommene innenfor virkeområdet opparbeides på anviste arealer, iht. den helhetlige utviklingsplanen. Rekkefølgekrav kan brukes til å si når «tiltaket» skal ferdigstilles. Vurdere behovet for et detaljert forutsigbarhetsvedtak (i sentrumsplaner).	Rekkefølgekrav for det/de konkrete tiltakene som prosjektet skal bidra med (kobling mellom bestemmelser og utbyggingsavtale). Bestemmelse om at tiltaket i byrommet skal være «sikret gjennomført» og følges opp gjennom utbyggingsavtale. Vurdere behovet for et detaljert forutsigbarhetsvedtak.	Alle forhold av privatrettslig karakter tas inn i utbyggingsavtalen. En konkret vurdering av bidragsbeløpet pr m2 BRA, som samsvarer med kostnaden på det konkrete tiltaket i et uterom. Klart definere tiltak(ene) = rekkefølgekravet/ bestemmelser Kommunens tidsfrist for gjennomføring.
6	Mal for utbyggingsavtale		Utbyggingsavtalen konkretiseres i forbindelse med reguleringsplaner. Kan med fordel vedtas parallelt med reguleringsplanen	Utbyggingsavtalene bør bygge på en <i>mal</i> nedfelt i strategien, som inneholder anbefalte avtaleforhold som er relevant for dette tiltaket. Utbyggingsavtalen må ivareta lovkrav om nødvendighet, forholdsmessige og sikre finansiering og gjennomføring av tiltak.

*Det er viktig at det samtidig stilles krav til bokvalitet i tiltaket, i forhold til dets rammevilkår: som f eks. tomtestørrelse, utnyttelsesgrad, nybygg/ombygging, mm

**Områdeplaner for større transformasjonsområder anbefales ikke inngå i strategien, men løse lek og rekreasjon innenfor planen.



Figur 19: I byene kan tomtene være små og trange. Taket er en ressurs og kan med fordel tas i bruk til opphold i nye prosjekter. Ill: Infill v/Bjørnar Johansen

Om nødvendighet, forholdsmessighet og sikret gjennomført

Se også kap.1.4 og vedlegg 1 og 2 bakerst.

Ved utarbeidelse av en byromsplan til dette formålet er det helt nødvendig å kjenne til og forstå sammenhengen mellom planer, lovverket og utbyggingsavtaler. Dette vil danne grunnlag for at plan for byrom utarbeides på en måte som sikrer gjennomføring med bidrag fra private utbyggingsprosjekter.

Som utdypet i kapittel 1.4 og 4.6 er det krav om en konkret vurdering av **nødvendighet** av investeringer i infrastruktur/ grønnstruktur knyttet til det enkelte prosjektet ved utbyggingsavtaler, og **forholdsmessighet**, dvs. hvor mye det er rimelig at det enkelte prosjektet skal bidra med.

Det er ikke anledning til å kreve at et prosjekt bidrar med en forholdsmessig del av et rekkefølgekrav. Et rekkefølgekrav kan ikke deles opp med mindre kommunen stiller garanti. Det må være **sikret gjennomført** (fullfinansiert). Dersom ikke hele rekkefølgekravet er sikret gjennomført, vil det være nødvendig med dispensasjon fra rekkefølgekravet. Kommunen må stille sikkerhet for hele tiltaket eller sørge for å planlegge slik at tiltaket kan deles opp i mindre deler og bygges ut over tid. En trinnvis utviklingsplan anbefales å ligge som grunntanke for kommunens gjennomføringsmodell, så vel som for rekkefølgekrav i reguleringsplaner, utbyggingsavtaler og videre konkret planlegger hvordan byrommene skal opparbeides.

Dette viser at kommunen må være konkret og kompetent i sin planlegging. Departementets avgjørelser, innebærer at kommunen må vurdere både *relevans* og *forholdsmessighet* fra sak til sak og/eller for prosjekter i et virkeområde. Dette bør drøftes prinsipielt i en kommunal strategi, med et system (en modell) hvor det gjøres en vurdering knyttet til det enkelte utbyggingsprosjektet eller delområdet som viser at bidraget som kreves er relevant og forholdsmessig.

Finansiering av byrom fra byggeprosjekter er for mange kommuner nødvendig for å kunne utvikle byrommene. Derfor må kommunen redegjøre for hvordan de løser **nødvendighet, forholdsmessighet** konkret. Da vil kommunen kunne opparbeide byrom med tilskudd fra små og store boligprosjekter med minimal risiko, i tillegg til å sikre likebehandling og forutsigbarhet for utbyggere.

Eksempel på et forutsigbarhetsvedtak

Dette er noe alle kommunen har i sine kommuneplaner. Her er et utdrag fra bestemmelser i Kommuneplan for Horten sentrum, som bestemmelse og videre utdypet i planbeskrivelsen.

1.2 Bruk av utbyggingsavtaler (pbl § 11-9 nr 2 og 17-2)

Det kan forhandles om og inngås utbyggingsavtale for å gjennomføre arealplaner i Horten kommune. Kommunestyret har gjort eget vedtak om forutsetning for bruk av utbyggingsavtaler etter pbl § 17-2. Innholdet i utbyggingsavtalen skal drøftes i oppstartsmøte.

Gjennom utbyggingsavtale skal det sikres at utbyggingsområder som ikke oppfyller krav om lekeplasser og / eller parkering, bidrar forholdsmessig til opparbeiding av nye, og / eller kvalitetsheving av eksisterende lekeplasser og / eller parkeringsplasser. Utbyggingsavtaler skal også sikre at tiltak bidrar inn i opparbeidelse av tilstøtende offentlige rom, jfr Gehls Bystrategi.

Planbeskrivelsen Kap.3.1.7 skal følges opp i avtalene.

3.1.7 Utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler må ha grunnlag i vedtak som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen. Videre følger fire hovedpunkter som skal legges til grunn i utbyggingsavtalene, ref §2.1 i planbestemmelsene:

1. Geografisk avgrensning

Horten kommunes forventninger til inngåelse av utbyggingsavtaler gjelder innenfor hele planområdet kommunedelplan for Horten sentrum. Ved utarbeidelse av område- eller detaljreguleringsplan for et større område kan det fattes mer spesifikke vedtak i henhold til pbl § 17-2, der det vil gi bedre forutsigbarhet med hensyn til utbygging innenfor planområdet.

2. Avgrensning etter type tiltak

Utbyggingsavtale forutsettes der utbygging i henhold til vedtatt arealplan med tilhørende bestemmelser også forutsetter bygging/oppgradering av offentlige anlegg og / eller tilpasning til slike anlegg. Med offentlige anlegg menes alle anlegg/ tiltak som er vist som offentlig regulerte formål i arealplanen og som følger av bestemmelser til planen, for eksempel offentlige trafikkanlegg, offentlige friområder og frivillingsbetingende arkeologiske undersøkelser. Offentlige anlegg omfatter også ledninger for vann, avløp, fjernvarme o.l.

3. Boligsosiale tiltak

Utbyggingsavtale forutsettes inngått der det fra kommunens side er ønskelig å regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, eller å stille krav til bygningers utforming. Det samme gjelder der kommunen eller andre skal ha forkjøpsrett eller tilvisningsrett til en andel av boligene, jf pbl § 17-3.

4.Hovedprinsipp for kostnadsfordeling

De enkelte utbyggingsområder skal selv bære alle kostnadene med tilrettelegging av teknisk og grønn infrastruktur.

All infrastruktur som skal overtas til eierskap, drift og vedlikehold av Horten kommune, skal opparbeides etter den til enhver tid gjeldene kommunale standard. Annen allmennyttig ikke-kommunal infrastruktur skal opparbeides i henhold til krav gitt av den respektive enhet.

4.2 Mer om pkt. 2: Modell for gjennomføring

Kommunens gjennomføringsmodell er en kjørebok for hvordan gjennomføringen skal skje for å oppnå ønsket resultat innen lovens rammer. Den bør bl.a. inneholde følgende:

- Beskrive av hvordan utviklingen av byrommene skal skje
- En byromsplan som kan gjennomføres i etapper i takt med utbyggingen
- Bidragstørrelse i m2 BRA
- Rutiner for samhandling internt og eksternt.
- Mal for utbyggingsavtaler.
- Kommunens forpliktelser og frister for gjennomføring.
- Rullering av strategien

Mer om innhold i kommunens modell for gjennomføring:

Det anbefales i dette prosjektet at kommunen selv står for gjennomføringen av tiltak i byrommene og kun mottar et økonomisk bidrag fra boligutbyggere. Den gjennomføringsmodellen kommunen velger må beskrives, forklares, begrunnes og tilpasses lokale forhold. Det er viktig at valgte strategi og modell samstemmer med kommuneplanens bestemmelser, forutsigbarhetsvedtak og kommunens ressurstilgang i forhold til kvalitet og ambisjoner i en byromsplan. En gjennomføringsmodell må være realistisk og realiserbar.

Det foreslås at bysentrum deles opp i områder hvor eventuelle nye boliger sokner til en eller flere nærliggende byrom eller parker. Den ideelle løsningen vil være et system hvor alle bidrar med penger til en felles pott, en «byromskasse» og at kommunen kan benytte pengene der det var mest behov.

Utfordringen er å kunne argumentere for at det er et nødvendig tiltak. Det utelukkes ikke at strategien til de mindre byene spesielt, kan vinne fram med argumenter for hvordan alle byrommene inngår i en *helhet* og dermed totalt sett ivaretar behovet for leke- og rekreasjonsarealer for alle beboere i bykjer-
nen. Det krever at virkeområdet ikke blir for stort og at det f.eks. etableres et trygt gangnett mellom byrommene.

En slik løsning vil gi kommunen større fleksibilitet og forenkle administrasjon og detaljplanleggingen betraktelig. Kommunen vil kunne ruste opp ett byrom av gangen, og i større grad kunne legge til rette for en hensiktsmessig utvikling og velge gjennomføring av leke- og rekreasjonsarealene etter behov. Etter utprøving av en pilot vil det bli tydeligere hvorvidt dette kan løses innenfor dagens lovverk.

Om beregning av størrelse på bidrag

Utbygging skjer i hovedsak der det er økonomisk grunnlag og marked. Skal kommunen øke boligbyggingen i bysentrum, må en legge til rette for at det kan skje innenfor konkurransedyktige rammer. Det anbefales å sørge for at den totale økonomiske belastningen av infrastruktur inkludert bidrag til grønnstruktur/ byrom er forholdsmessig og innenfor den økonomiske bæreevnen prosjektet i denne byen, på dette konkrete stedet har. Det anbefales å gjøre en **økonomisk analyse** av hva som er fornuftig nivå for det konkrete byggeprosjekt i den aktuelle byen/bydelen tåler.

I Vestfoldbyene varierer boligprisene og markedet. Det koster omtrent det samme å bygge pr. m² i alle byene, men fortjenesten og markedet er svært ulikt. Salgsprisen i gjennomsnitt for en leilighet i Oslo er høyere enn i Tønsberg, som igjen er høyere enn i Larvik. Byene har ulik og relativt lav vekst mange steder, i tillegg forholdsvis lave bruktboligpriser. I Vestfold er dette en av flere grunner til at utviklingen går seint i byene. Der det er dyrt eller for risikofylt å bygge vil utbygging ikke skje. Kommunen kan motivere til økt utvikling ved blant annet å balansere størrelsen på infrastrukturkostnader og andre krav som lek og felles uteoppholdsarealer.

De fleste Vestfoldbyene må ha noen gulerøtter for å få investorer til å satse i nettopp sin by. Erfaringer fra andre små og mellomstore byer er at størrelsen på bidragsbeløpet for grønnstruktur bør ses i sammenheng med de totale infrastrukturkostnadene til det spesifikke prosjektet og dets bære evne. Økonomisk belastning knyttet til f.eks. grunnforhold, kulturminner, utnyttelsesgrad, tomtebeskaffenhets, dagens bruk og verdi, ol. kan være grunner til at en tomt ikke blir bebygd. En økonomisk analyse vil være gunstig for å avdekke slike forhold tidlig og hjelpe kommunen å stille krav som er mulig å innfri.

Bidrag pr. m² BRA

Prosjektet anbefaler å legge til grunn en pris pr. m² boligareal (BRA) på bidraget fra private, og ikke pris pr. boenhet. BRA vil gi en mer balansert fordeling enn bidrag pr. leilighet uavhengig av størrelse.

Beregning av bidragsstørrelse, eksempel

Et eksempel fra en mindre tettsted, Tangvall sentrum, jfr. Vedlegg 6, hvor følgende forutsetninger danner grunnlag for beregning av bidragsstørrelse for totale infrastrukturkostnader:

- Kalkulere alle infrastrukturtiltakene som grønnsstruktur, lekeområder, vei, vann osv.
- Prosjektets (-enes) størrelse, utbyggingsvolum i sentrum. Det er praktisk å finne ut hva man tror kan komme av utbygginger innen en viss periode.
- Beregnet bidrag som utbyggerne i området kunne tåle i forhold til utnyttelse mm.
- Beregnet hvor stor risiko kommunen ta, for å sikre gjennomføring av tiltakene.

Dersom regnestykket ikke går opp, må man justere på enten kvaliteten eller kommunens bidrag.

Resultat:

- Forhandlet seg fram til at alle utbyggerne i sentrum skulle bidra med kr 750 pr m² BRA bolig, og kr 100 pr BTA næring som betales før det gis brukstillatelse for all infrastruktur.
- Bidrag fra kommunen som sikret at de totale kostnadene ble dekket. (Sikret gjennomført)

Et annet eksempel til sammenligning er Horten kommune som la til grunn kr 1000 pr.m² BRA (i 2013) for bidrag til totale infrastruktur inkl. lek og grøntarealer for Indre havneby, en ny bydel med ca. 800 boliger. Her ble det utarbeidet en illustrasjonsplan/ tegning for fellestiltak som var detaljert nok til å danne grunnlag for et infrastrukturbudsjett.

I en by som Oslo er det vanlig at bidragsstørrelsen til all felles infrastruktur (både grøntområder og teknisk) ligger opp mot 3000 kr m² BRA eller mer. Det viser at i Oslo er den økonomiske bæreevnen vesentlig større enn for tilsvarende prosjekter i Vestfold og resten av landet.

Gjennomføringsmodeller, eksempel

Indre havneby, Horten. Med områdereguleringsplanen følger en kvalitet og gjennomføringsplan. Også her er det forutsatt en trinnvis utvikling av felles uteområder og infrastruktur da utviklingstakten er uvis.

Prinsippene i strategien er den samme som for et bysentrum. Planen er å finne på hjemmesiden til Horten kommune, kultur og samfunnsutvikling - kommuneutvikling. Indre havneby, Bok C



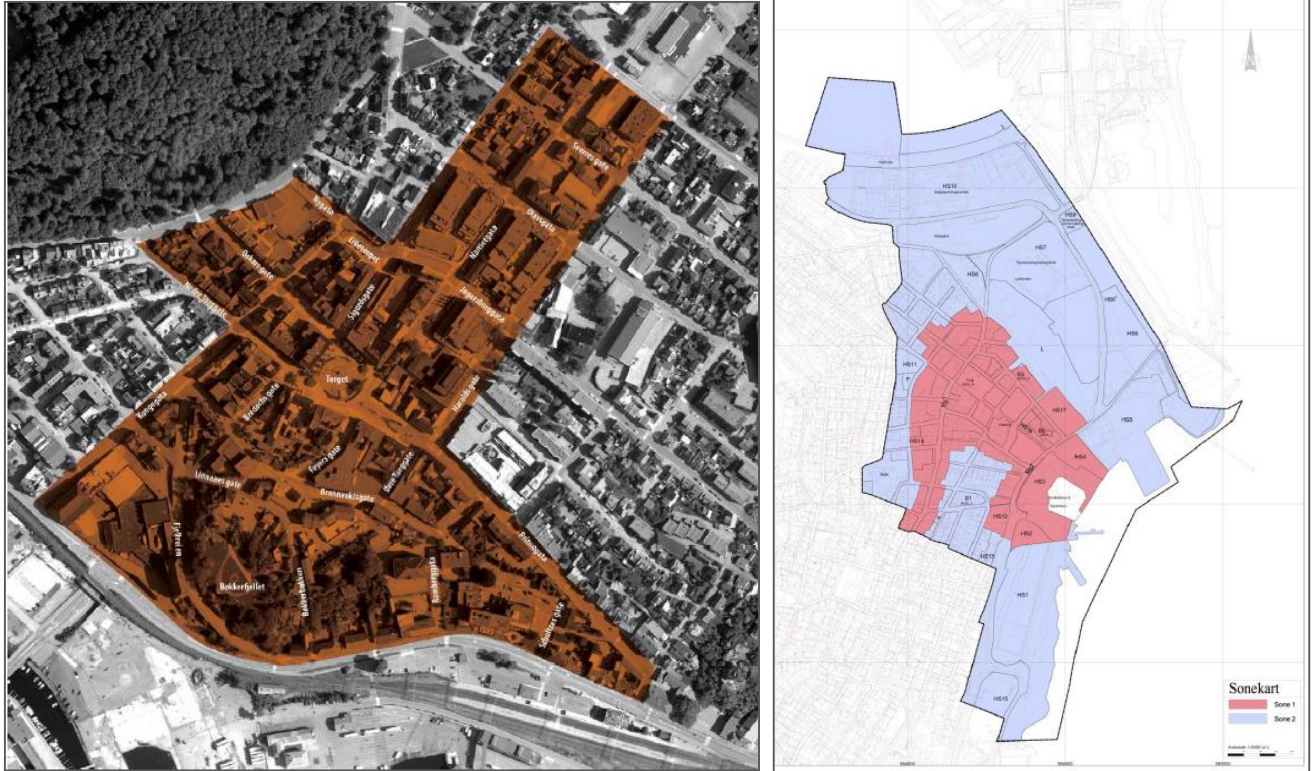
4.3 Mer om pkt.3: Definere strategiens virkeområde

En arealplan kan legge opp til at offentlig eid areal skal være en del av det samlede tilbudet til byens beboere av grønt- og lekeareal. Når en definerer virkeområdet (bykjernen) for strategien bør en:

- Avgrense virkeområdet (sentrumskjernen) hvor det er ønskelig med fortetting med boliger og forenklede bestemmelser
- Peke ut delområder i sentrum som evt. *ikke* skal inkluderes. For eksempel kan store transformasjonsområder lage en helhetlig løsning for lek og rekreasjon innenfor planområdet.
- Avsette virkeområdet på arealkartet i kommuneplanen / sentrumsplanen og i temakart.

- Kartlegge kommunale tomter og områder som fungerer som, eller kan utvikles til lek- og uteoppholdsarealer for byens befolkning. Dette kan være parker, torg, gatetun, skolegårder, sjøfronter ol.

Eksempler på mulige illustrasjoner av virkeområder:



Figur 20: Avgrensning av Larvik og Hortens sentrumskjerner.

Eksempel på to ulike kart som begge definerer et sentrumsområde (Larvik og Horten). Temakart kan være et nyttig verktøy for å vise virkeområdet for strategien. Områder med mest bymessig preg bør være utgangspunkt for en kommunal strategis virkeområde.

Hvilke områder bør få endrete bestemmelser?

Endrete bestemmelser egner seg spesielt godt for sentrumsboliger der man ønsker høy utnyttelse, tomtenes er små, utbedring av eksisterende bygg, infill -prosjekter, ved tilbygg /ombygging av eksisterende bygg og historiske bygg og sammensatte kvartal med mange eiere.

Strategien vil være mindre egnet for større utviklings- og transformasjonsområder som krever område-regulering eller en helhetlig plan. På slike større utbyggingsarealer vil det være naturlig at lek- og rekreasjonsarealer løses innenfor utbyggingsområdet / planområdet. Bruk av veiledende plan for offentlige rom (VEPOR⁴) kan være et godt verktøy sammen med en byplan.

Endringen skal ikke legitimere å bygge *dårlige* bomiljø. Kommunen bør ha bestemmelser kommuneplanen/ delplanen for av evt. nye tak og «lokk» skal opparbeides til uteopphold uavhengig av endrete bestemmelser om lek. Parkeringsplasser bør f.eks prinsipielt ikke få prioritet foran uteoppholdsarealer

⁴ VPOR (Veiledende prinsipplan for det offentlige rom) er en uformell, ikke-juridisk plan, som vedtas av bystyret i Oslo. VPOR gir rammer for utviklingen av et større område med flere grunneiere og flere reguleringsplaner og illustrere viktige rammer for felles offentlige arealer i et større utbyggingsområde. VPOR legges til grunn for utarbeidelse og behandling av detaljreguleringsplaner og byggetiltak. Fordelen med VEPOR er at de er ikke juridisk bindende som en reguleringsplan, og dermed fleksible over tid. De er også raske å lage og kan linkes til bestemmelsene i reguleringsplaner.

på bakkeplan i et boligprosjekt. Der reguleringsplanen åpner for høy utnyttelse på en liten tomt vil bakkeplanet vanligvis ikke være særlig egnet til uteoppholdsarealer.

4.4 Mer om pkt. 4: Definere lek- og rekreasjonsarealer innen sentrum

- Definere «dekningsområder» - hvilke boområder som sokner til hvilke lek-/byrom og rekreasjonsområder.
- Maksimal avstand til lekearealet vurderes av kommunen. Barrierer som trafikkfarlige veier, naturgitte hindringer, registreres og merkes på kart etc.
- Definere prioriterte gangtraseer mellom de valgte rekreasjonsområdene og eventuelle avbøtende og/eller forbedrende tiltak

Temakart for analyser anbefales også her. Kart kan videreutvikles og inkludere: prioriterte gangtraseer, barrierer og dekningsområder for de enkelte lekeplasser og rekreasjonsområder, offentlige tilgjengelige arealer, gater som har potensiale for å omgjøres til gatetun eller gangveier. Kartene vil også være egnet til å vise hvor det er behov for å etablere nye rekreasjonsarealer der det skulle mangle. Se figur 19: Blå sirkler indikerer plasser/ arealer som ikke er utviklet, men som tenkes utviklet til lekeområder og rekreasjon. Disse er i offentlig eie. Kartlegge hvor forventes det fortetting, osv. Se kap. 4.7 for mer om anbefalte analyser og registreringer.

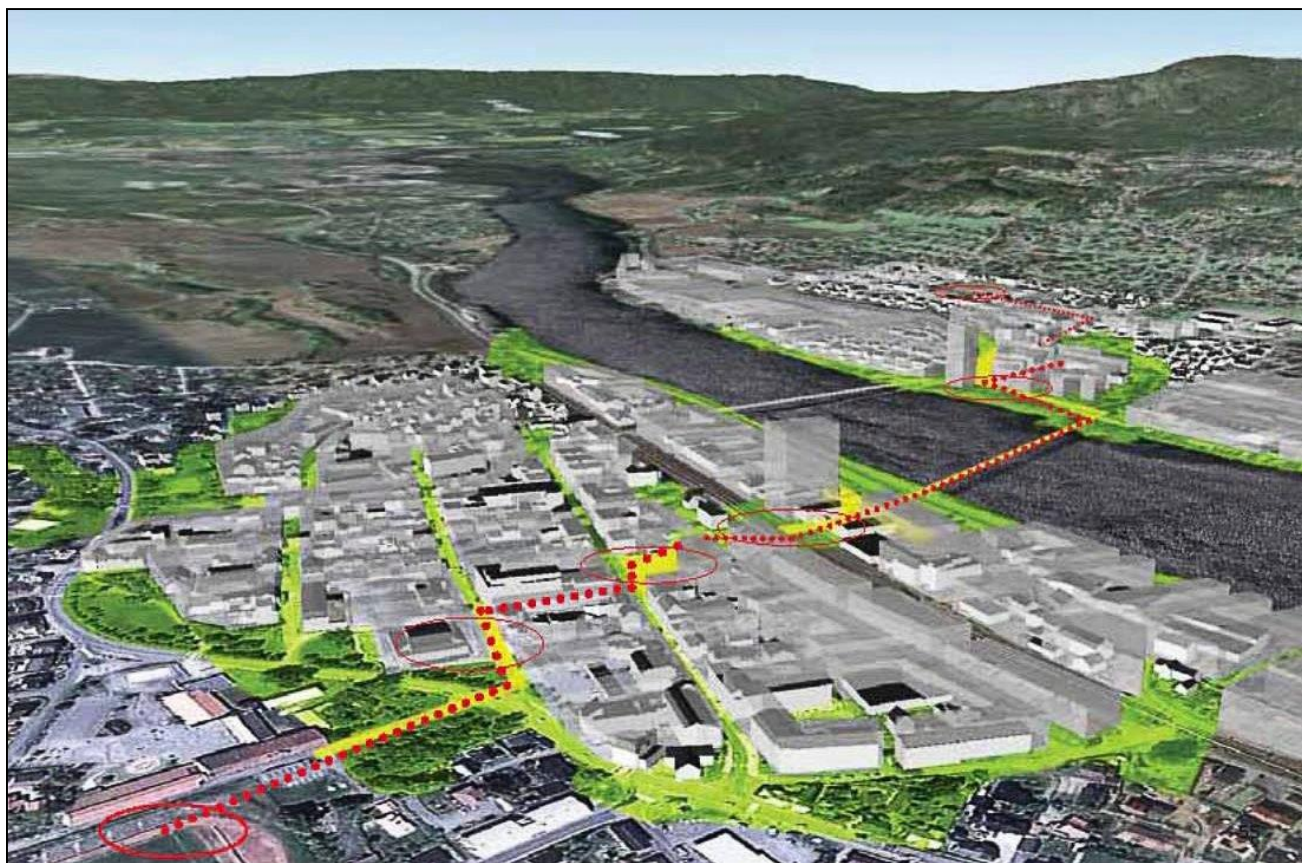
Eksempler på utforming av temakart



Figur 21: Eksempel på temakart som viser registrering av viktige byrom i Sandefjord, hvor også lekeplassene er definert.



Figur 22: Eksempler på dekningskart for dagens situasjon i Horten og Holmestrand. Viser hvilke byrom som skal fungere som rekreasjonsarealer og nyte godt av bidrag fra byggeprosjektene som sokner til byrommet



Figur 23: Illustrasjon av et overordnet gangnett og grønne gater i Drammen

4.5 Mer om pkt.5: Byromsplan

En byromsplan er en sentral del av en kommunal strategi for kvalitet og gjennomføring av byrom.

Den skal legge konkretisere bruk og innhold for de byrommene som inngår. I en byromsplan bør følgende inngå:

- Definere identitet, brukergruppe for hvert enkelt byrom, vurdert i sammenheng med alle byrom som inngår i strategien.
- Oversikt over byrom som kan inngå seinere.
- Programmering av det enkelte byrom som konkretiserer bruk, utforming, innhold, utstyr, oppgraderingstiltak, beplantning, lys m.m.
- Plan for en fleksibel og trinnvis utvikling og utbedringer av hvert byrom. Liste opp etapper og biter som kan gjennomføres uavhengig av hverandre over tid. Basisopparbeidelse.
- Utarbeide kostnadskalkyler for hvert av tiltakene/etappene, slik at de kan defineres som selvstendige tiltak som grunnlag for utarbeidelse av rekkefølgekrav til en plan og videre utbyggingsavtale.



Figur 24: Byskoler og barnehager i byen kan inngå i en helhetlig plan. Foto. Sandefjord kommune.

- Analyser og registreringer kan være nyttig kunnskapsgrunnlag. Se kap.4.7

En byromsplan er en plan for utvikling av byrommene- trinnvis.

Et byrom, en gate eller en park i sentrum skal fungere som byboeres storstue og hage. Da er det viktig å sørge for at byrommene opparbeides slik at de faktisk innbyr til bruk.

Å lage en helhetlig utviklingsplan er kanskje den mest krevende delen av en strategi. Her anbefales det sterkt å bruke fagkompetanse/landskapsarkitekt i kombinasjon med gjennomføringskompetanse i kommunen.

Prosjektet forutsetter at det gjøres en vurdering og en plan for byrommene. Byrommene kan få en identitet som gir retning til videre bruk, sett i forhold til en helhet for hele bysentrum (virkeområdet). Det bør tidlig defineres målgruppe, innhold/ funksjoner og ønsket kvalitet for de uteområder som skal inngå i strategien. Byrommene/ parkene må programmeres både på overordnet og detaljert nivå med møblering, aktiviteter og beplantning mm.

For å kunne få økonomisk bidrag fra både små og større boligprosjekter, vil en trinnvis utviklingsplan av hvert byrom være formålstjenlig. Det er en fordel at planen er fleksibel slik at tiltakene ikke må komme i en bestemt rekkefølge. Kommunen kan velge tiltak som harmonerer med prosjektets størrelse. Detaljeringen i planen må følgelig være så konkret at det er mulig å lage et budsjett som er brutt ned på tiltaksnivå som en enkel leilighet kan finansiere. De ulike byrommene kan inneholde ulike elementer, f.eks. beplantning til gangveier, benker/ bord, grill, lekeinstallasjoner mm. Plassering kan vises i illustrasjoner og plantegninger. Kvalitet, installasjoner, kostnader beskrives.

Rekkefølgekravet i detaljreguleringsplanene koordineres med tiltaket som velges for utbyggingsprosjektet. Utbyggingsavtalen sikrer sammenhengen med rekkefølgekrav og at strategien følges opp i praksis.

Noen av kommunene har allerede en byromsplan og/eller en formingsveileder som kan være et grunnlag for videre arbeid med en helhetlig byromsplan. Byrommene bør opparbeides slik at de innbyr til bruk for flere aldersgrupper i tillegg til barn og unge. Ulik identitet og innhold vil gjøre opplevelsene mer spennende og byen attraktiv.



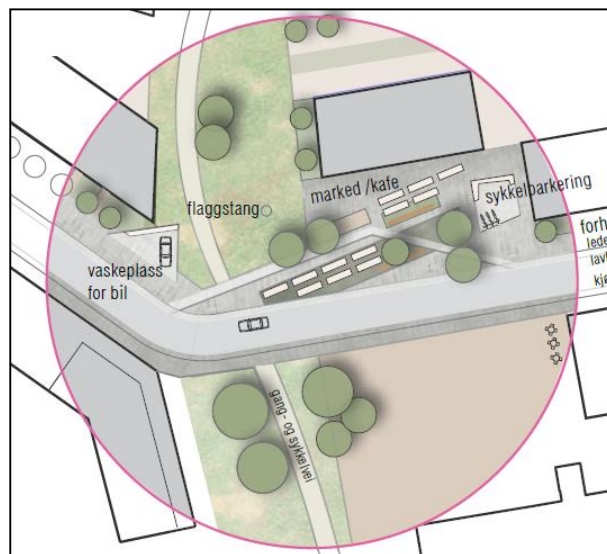
Figur 25: Formingsveileder for Larvik sentrum og byromsplan for Horten. En byromsplan bør ha fokus på bruk, bruk sett i sammenheng med byrommets egenskaper. Alle byrom bør kunne være unike.

Sikret gjennomført

I følge lovverket skal et rekkefølgekrav gjennomføres i sin helhet av det prosjektet som utløser kravet. Det ikke anledning til å bidra med en andel av et rekkefølgekrav, dvs. en del av et større tiltak/ byrom. Kommunen kan stille garanti for at tiltaket blir gjennomført. Det kan være en risiko som kommunen ikke ønsker å ta.

Som tidligere beskrevet anbefaler dette prosjektet å legge til rette for en etappevis gjennomføring av byrommene.

En slik trinnvis utbygging vil sikre at både små og store byggeprosjekter kan bidra til med sin forholdsmessige del av byrommet, samtidig som det gir kommunen minimal risiko.



Strategien og byromsplan bør lages med tanke på jevnlig rullering f.eks. hvert 4. år sammen med kommuneplanen. Det vil sikre at det alltid er nye og *ledige tiltak* for kommende boligprosjekter. Etterhvert som tiltakene blir realiserte og ferdigstilt, kan kommunen definere nye tiltak i «nye» byrom. «Ferdige» byrom kan tas ut av planen, dersom de ikke har behov for flere tiltak eller oppgraderinger i perioden.



Side 42



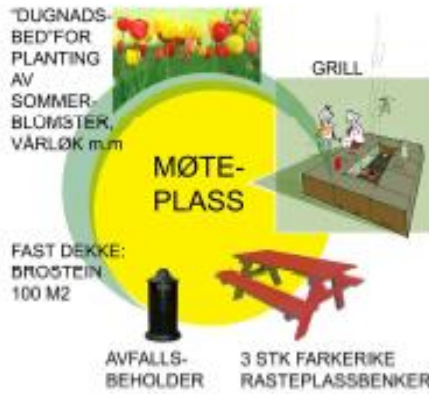
Figur 28: Eksempel: Lystlunden i Horten: Alle byrom i sentrum inngår i en helhetlig bystrategi (Gehl) hvor hvert byrom gis identitet. Byparken skal utvikles i etapper. Både kommunen og boligutbyggingsprosjekter bidrar til oppgradering av Lystlunden iht. handlingsplanen for sentrum. Analyser og registreringer ligger til grunn for planen. Illustrasjon, Gehl Architects. Under: planen har satt fart på oppgraderingen av Lystlunden. Her første trinn – en ev flere nye lekestasjoner.



Eksempel på budsjettering av elementer i et byrom

Bilder og illustrasjoner kan gjøre oppfølgingen av en plan mer bindende. Det vil sikre ønsket innhold og kvalitet. Med et detaljert budsjett og en byromsplan kan kommunen matche et tiltak med bidragsbeløpet til det aktuelle prosjektet, knyttet til det spesielle området. Bidragsbeløpet vil variere med byggets bruksareal – m2 BRA.

BUDSJETT FOR TILTAK 2013-2014					
Post	Tiltak/element	Antall	Enhetspris eks mva	Kostnad	SUM
1	SKJØDSELSPLAN	1 stk	150 000,-	150 000,-	150 000,-
2	REHABILITERING SVANEDAM	1 atk	250 000,-	250 000,-	250 000,-
3	LEKEUTSTYR				300 000,-
ALT1 3.1	COR31401101 Macro Spacenet Kompan				
	 Posten inkluderer frakt og montering, samt 100m2 helstøpt gummidette som fallunderlag. Eks: Utsjaktning, bærelag og kant.	1 stk	273 864,-	273 864,-	
ALT 2 3.2	M98201-3817G Kompan, Gigahuske, fuglerede. Kompan.				
	 Posten inkluderer frakt og montering, samt 100m2 helstøpt gummidette som fallunderlag. Eks: Utsjaktning, bærelag og kant.	1 stk	252 430,-	252 430,-	

ALT3 3.3	Corr473311. Kompan, Frame spacenet  Posten inkluderer frakt og montering, samt 70 m2 helstøpt gummidette som fallunderlag. Eks: Utsjaktning, bærelag og kant.	1 stk	282 235,-	282 235,00	
ALT4 3.4	Spirallo  Posten inkluderer frakt og montering, Eks: Samt 90m2 helstøpt gummidette som fallunderlag. Eks: Utsjaktning, bærelag og kant.	1 stk	229 000,-	229 000,-	
4	MØTEPLASSER				125 000,-
4.1	Standard møteplass inneholder: 3 stk "Rasteplassbenker" malt i sterke farger 1 grillsted, fast, vedlikeholdsfritt Eventuelt fast dekke, 100 m2, brostein à kr 900/M2 (Fast dekke egen stein, 700/m2) 1 avfallsbeholder :eksisterende benyttes 	3 stk 1 stk 1 stk	3 000,- 25 000,- 90 000,-	9 000,- 25 000,- 90 000,-	
	SUM EKS MVA				825 000,-

Eksempel – rekkefølgekrav i matrise

Før boenhet nr.: eller før ferdigstillet BRA m2:		1	100	200/ 2000	300/ 3000	400 4000	500	600
Tiltak								
1	Basis opparbeiding av grønnstruktur i felt G1, G3, og G4.	x						
2	Gangvei gjennom kirkegården		x					
3	Oppgradering av fotgjengerkryssing i Fv310 Strandpromenaden til kirkegården			x				
4	Forming av sjøkant mellom G1 og VA1, inkludert minimum 3 x120 meter brygge			x				
5	Pir. Minimum areal: 100 m2				x			
6	Ferdig opparbeidelse av G1, G3 og G4 med unntak av lekestasjon 6 og 7 + evt andre fellestiltak senere definert i grønnstruktur gatestrukturplan					x		
7	Lekestasjon 1	x						
8	Lekestasjon 2		x					
9	Lekestasjon 3			x				
10	Lekestasjon 4				x			
11	Lekestasjon 5					x		
12	Lekestasjon 6						x	
13	Lekestasjon 7							x

*Lekestasjonene oppfyller kravet til kvartalslekeplasser sammen med omkringliggende parkareal.

Kvalitets- og gjennomføringsstrategien del 1 s. 49-58, definerer innhold i leveringen, for eksempel "basis", lekestasjon, osv. Innhold i leveringene skal konkretiseres nærmere i grønnstrukturplanen, som da vil være den styrende planen for utforming.

Figur 29: Rekkefølgekrav i en områderegulering der det er en trinnvis utvikling av rekreasjonsområdene og lekeplassene, og der en ikke vet hvor utviklingen kommer. Kvalitetskravene er beskrevet i en strategi for fellesområdene, som er linket til bestemmelsene sammen med en illustrasjonsplan.

4.6 Mer om pkt. 6: Utbyggingsavtale

Dette bør framgå om utbyggingsavtaler i en kommunal strategi:

- En mal som utgangspunkt for de individuelle utbyggingsavtalene i sentrum
- Redegjørelse for hvilke forhold som skal reguleres i utbyggingsavtalene
- Hvorvidt lek og rekreasjon skal samordnes med avtale for andre infrastrukturbidrag.
- Sikre ønsket kvalitet, innhold og gjennomføring
- Kommunens plikter så vel som utbyggers plikter.
- Modell for fastsettelse av bidragsbeløp (pr.m2 BRA bolig)
- Konkret vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet

En utbyggingsavtale skal sikre gjennomføring av reguleringsplanen og dens rekkefølgebestemmelser. Det må fattes et forutsigbarhetsvedtak i overordnet plan, kommuneplanen eller kommunedelplanen for sentrum (se matrise i kap. 4.1 og videre eksempel). Det kan i tillegg gjøres et *detaljert forutsigbarhetsvedtak* på detaljreguleringsnivå. (Jfr. Oslo kommune)

En utbyggingsavtale er en privatrettslig avtale som er frivillig å inngå. Partene (kommunen og utbygger) må derfor bli enige om innholdet. Utbyggingsavtalen skal sikre bidrag til nødvendige tiltak som

følger av utbyggingsprosjektet, herunder opparbeidelse av lek- og rekreasjonsarealer. En utbyggingsavtale legges normalt ut på høring sammen med reguleringsplanen. Bidrag til lek/grønnstruktur kan ikke kreves inn uten bruk av utbyggingsavtale.

Som nevnt tidligere krever loven at det må gjøres en vurdering av sammenhengen mellom prosjektet og det kravet som stilles utbygger. Krav (bidragsbeløp) må stå i rimelig sammenheng med den utbyggingen som skal skje.

Hva reguleres i utbyggingsavtaler

Hovedregelen er at forhold som *kan* reguleres i plan fastsettes i bestemmelser og retningslinjer til reguleringsplanen. En del forhold som nedfelles i en utbyggingsavtale bør også fastsettes som rekkefølgekrav i planen. Dette vil gi ryddighet ved at reguleringsplanen regulerer de fysiske realitetene. Det vil også tydeliggjøre at planen fastlegger innhold og kvalitet, mens avtalen regulerer gjennomføringen. I dette prosjektet vil strategien inneholde alle prinsipielle forhold, i tillegg til bakgrunnsinformasjon og temakart m.m. som avtalen baseres på. En byromsplan, illustrasjoner og tiltaksbeskrivelse kan gjøres juridisk bindende i reguleringsplanen. Utbyggingsavtalens innhold kan avklares i forbindelse med detaljregulering og legges ut på høring sammen med denne. Den kan også legges ut på høring i etterkant.

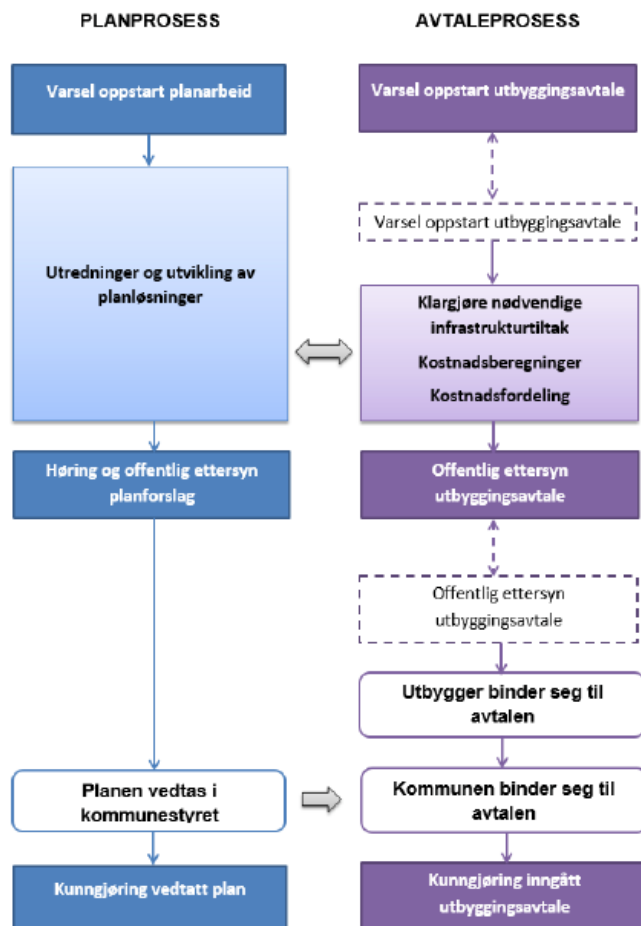
Utbyggingsavtalen kan inneholde kun grønnstruktur eller kombineres med annen infrastrukturbygging. Det har vært gitt som tips i prosjektet at dette gjerne kan deles. At «planavdelingen» håndterer avtale og grønnstruktur/ byrom, mens teknisk avdeling/ eiendom tar avtale om infrastruktur.

Under listes opp noen elementer en avtale bør regulere i forhold til lek og grønnstruktur, basert på gjennomføringsmodell C, spleiselagsmodellen:

- Sikre gjennomføring av planen og dens rekkefølgebestemmelser.
- Rutiner og/eller punkter i utbyggingsavtalenes mal som kobler sammenhengen med reguleringsplanens rekkefølgekrav, trinnvis utvikling av byrom og ellers øvrige punkter i strategien.
- Utbyggers og kommunens ansvar og plikter defineres.
- Hvilke tiltak konkret som utbygger skal gjennomføre og når.
- Betalingsplan og beløp mm.
- Avtale om overtakelse av grunn og anlegg for annen offentlig infrastruktur (anleggbidragsmodellen). Prinsippet er at kommunen overtar vederlagsfritt mot at kommunen overtar ansvaret for videre drift og vedlikehold av anleggene. For spleiselagsmodellen (her: all lek/grønnstruktur) trengs ikke dette avtales, kun beløp.
- Forpliktelse for partene til å følge opp de krav og kvaliteter som ligger nedfelt i kommunens byromsplan og strategi for kvalitet og gjennomføring, inkl. illustrasjons- og detaljtegninger av tiltaket og gjeldende reguleringsplan.

I områdereguleringer kan det være fornuftig å lage en overordnet utbyggingsavtale eller mal, som så følges opp videre i den enkelte detaljreguleringen.

Eksempler på en mal til utbyggingsavtale er gjengitt i vedleggene til rapporten.



Figur 28: Hovedelementene i en samordnet plan- og avtaleprosess. Illustrasjon fra Akershus fylkeskommune/Asplan Viak AS 2014.

4.7 Registreringer og analyser

Det er særlig punkt 4 og 5 den kommunale strategien (se kap. 4), hvor registreringer og kartlegging er relevant og nødvendig.

Sett fra et regionalt perspektiv, synes det som om mange kommuner er flinke til å utføre registrering og analysearbeid, ikke minst i kommuneplanens arealdel og sentrumsplanene.

Noen ganger kan analysene bli et mål i seg selv og ikke fungere som nødvendig kunnskapsgrunnlag for et spesifikt formål. Det er viktig å være bevisst hva som registreres og hvorfor. Gjør en vurdering av hva som er nødvendig å undersøke / kartlegge for i forhold til konkret bruk etterpå. Tenk også tidlig på hvordan analysen skal presenteres for å formidle best de fakta som framkommer.

En byromsplan med fokus på bruk av offentlige arealer som leke- og uteoppholdsarealer, trenger en del registreringer og analyser. Her er en liste med forslag til hvilke forhold som *kan* inngå som kunnskapsgrunnlag. I mange tilfeller kan resultatet nedfelles på temakart. De er enkle å bruke i videre planlegging. Temakart kan gjøres juridisk bindende i bestemmelser til en plan og være enkle å formidle.



Figur 29: Horten torg forvandlet til skøytebane.

Forslag til aktuelle analyser og utredninger:

- Avgrensning av bysentrum (ref. til kommuneplan/ delplan). Avgrensningen bør skje på grunnlag av en vurdering av det funksjonelle byområdet og bygningstypologi (område med bymessig bebyggelse) og hvor strategien har en hensikt. For store transformasjonsområder ol kan det stilles krav om egen lek- og grønnstrukturplan for området, uavhengig av leke- og rekreasjonsarealene i byen. Områdene må kartlegges og merkes av i plankartet/ temakart.
- Analyse av utbyggingspotensialet i sentrum, slik at man ser hva potensialet er for bidrag og egnet offentlig areal.
- Bruk av «Grønnstrukturfaktor» eller tilsvarende er et virkemiddel for beregne/ fastsette størrelse på rekreasjonsareal i % i forhold til m² BRA,- på forventet nye og eksisterende boligmasse som grønnstrukturen skal betjene. Ref. f eks prosjekt i København «By & Havn». Kravet må være mulig å oppfylle, hvis en ønsker fortetting med flere boliger. Kvaliteten på arealet er like viktig som størrelse.
- En kartlegging av tomter og områder i offentlig eie som fungerer eller kan utvikles som lek- og uteoppholdsarealer for byens befolkning.
- Registrering av områder som er opparbeidet og/eller brukes som leke- og uteoppholdsarealer i byområdet i dag. Registreringen bør omfatte dagens arealer avsatt til friområder og rekreasjonsarealer i bysenteret, i tillegg til andre offentlige gater, plasser og åpne områder, inkludert skolegårder og barnehager.
- En analyse av dekningsgraden til eksisterende områder som brukes til leke, rekreasjon og uteoppholdsarealer med særlig fokus på de områder som *ikke* har en tilfredsstillende tilgang til slike arealer.

Her er det også viktig å se på kvalitet framfor kvantitet. En stor bystrand som f.eks. i Kristiansand, vil representere totalt sett en vesentlig større «kvalitet» for et bomiljø, enn flere små lekeplasser med husker og sandkasse nær boligen. Er det boområder som ikke har en egnet park eller byrom innen den anbefalte avstanden? Finnes det mulighet til å etablere et rekreasjonsareal, evt. lage et gatetun, eller bilfri vegstump?

- Analyser av ønsket bruk, identitet og innhold på hvert areal. Det bør legges vekt på blandet, men forskjellig karakter på innhold på de ulike rekreasjonsområdene som totalt sett gir alle aldersgrupper og brukere tilbud.
- En registrering av områder reservert for fotgjengere, viktige ganglinjer og viktige gang-/sykkelveier. Oversikten bør sammenstilles med pkt. 4 og 6 for å synliggjøre muligheter og hindringer for bruk av områder til lek og uteopphold.

- Barrierer i byområdet som hindrer eller vanskeliggjør bruk av leke- og uteoppholdsarealer. Både veier med stor trafikk, jernbanelinjer og andre hindringer bør registreres. Støyutsatte områder bør registreres.

Analysen bør munne ut i en oversikt over nødvendige tiltak for å nå en fremtidig standard på de enkelte områdene i etapper som inngår i planen/strategien. Oversikten må omfatte både etablering og oppgradering av arealer og tiltak for bedre tilgjengelighet til eksisterende områder.

4.8 Medvirkning

Registreringer og analyser bør kvalitetssikres med dagens brukere og interessenter i alle aldre. Byen er alles, og det er viktig at innbyggerne er «medplanleggere». Brukernes vurderinger bør vektlegges i valg av løsninger. Barnetråkk er en kjent metode som kan benyttes også for å kartlegge barns bruk av bysentrum.

Eksempel

Larvik kommune har bygget et «leketre» på torget som var et resultat av en konkurranse for barn. Vinnerens forslag ble realisert og er et godt eksempel på planlegging med innbyggere.

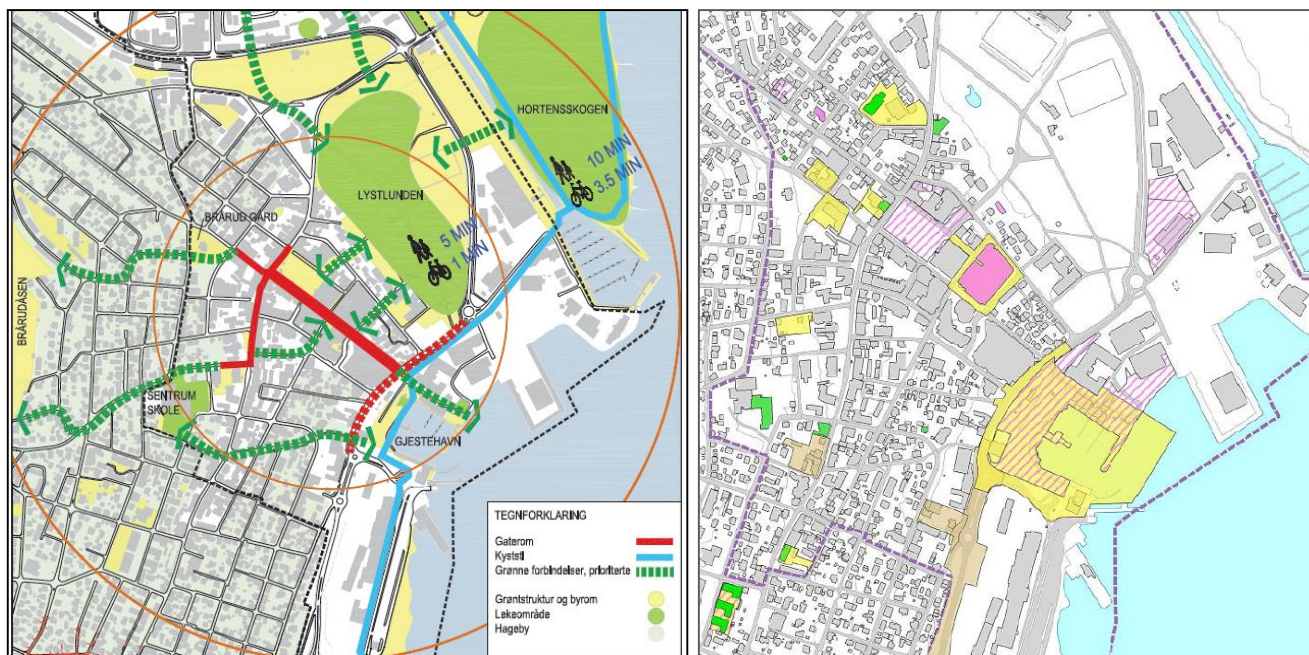


Figur 30: Larvik torg. Foto G.Ridderstöm

4.9 Exempel på temakart og analyser

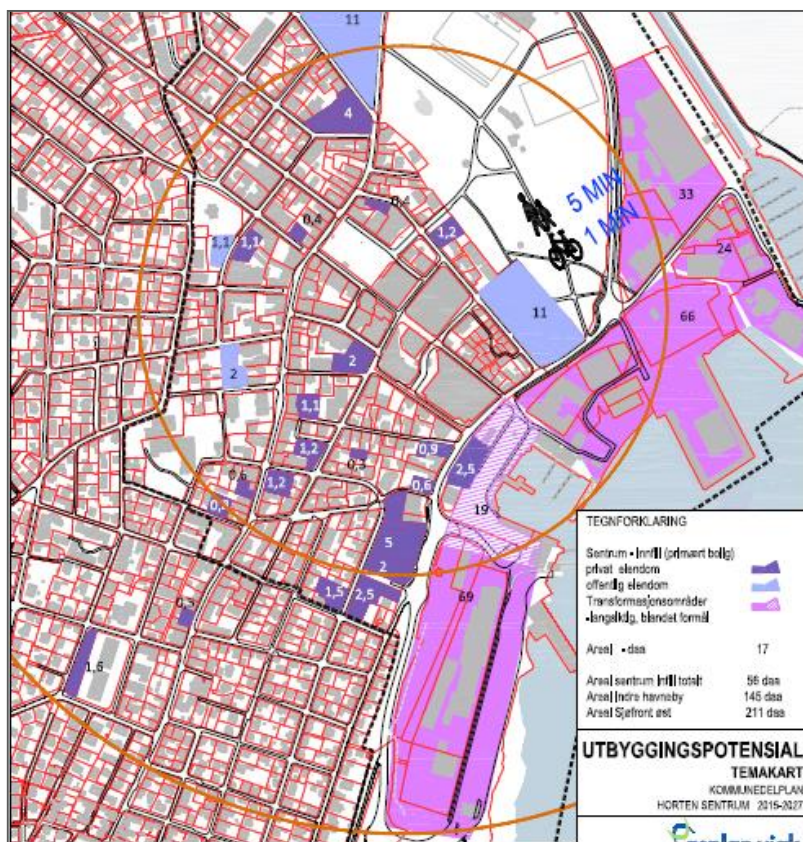


Figur 31: Exempel på en överordnet analyse av to byrom i Horten. Gehl Architects, ved Ewa Westermarck.

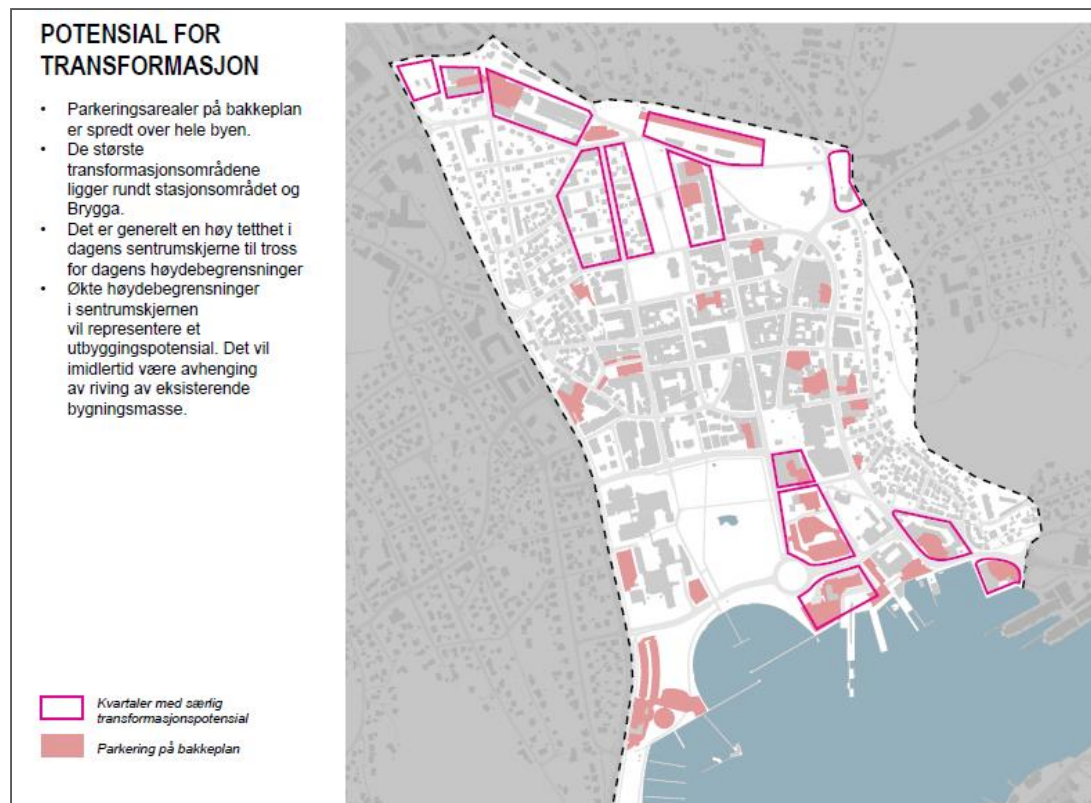


Figur 32: Temakart til kommunedelplan som foreslår prioriterte gangakser i sentrum, og som knytter rekreasjonsområdene sammen i sentrum. Ill Asplan Viak.

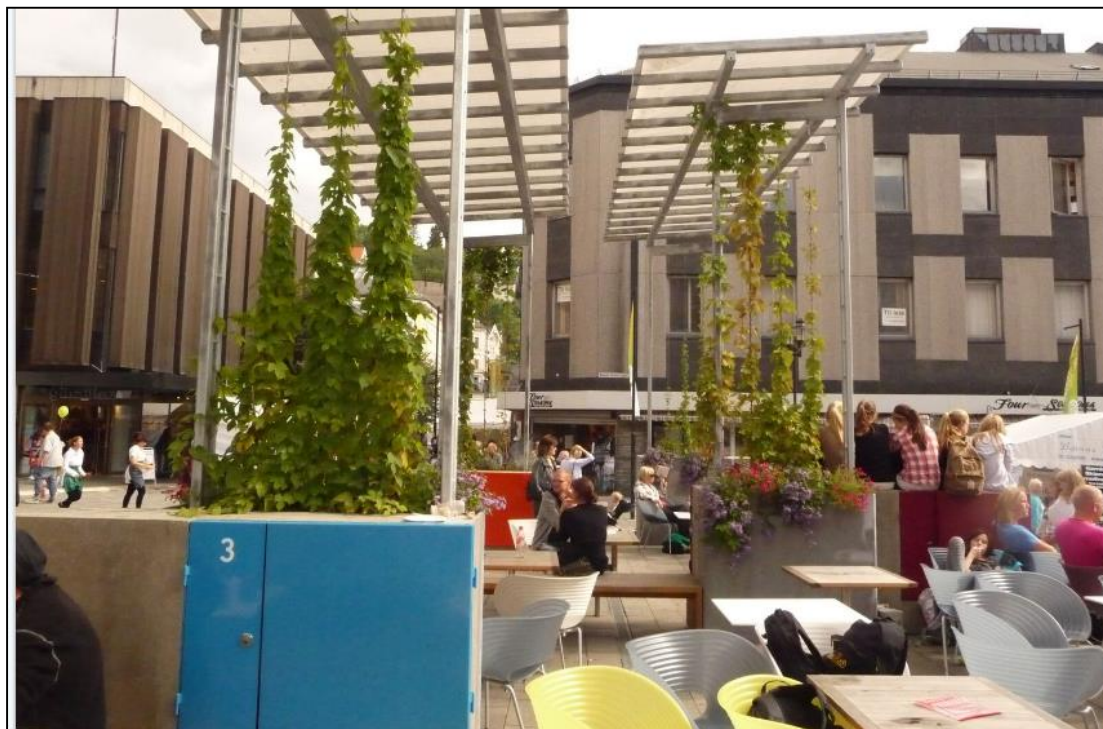
Figur 33: Analysekart for dispensasjoner i alle plan og byggesaker i Horten sentrum over 10 år. De fleste av dispensasjonen er for krav til lekeareal. Også parkering og avkjørsler er vanlige grunner til søknader om dispensasjon.



Figur 34: Analysekart som viser fortettpotensialet i bykjerne.



Figur 35: Registrering av potensielle fortetting og transformasjonsområder i Sandefjord. Informasjonen er viktig inn i en utviklingsplan for byrom der private skal bidra til finansiering.



Figur 36: Torget i Skien er i de senere år blitt rustet opp som et attraktivt byrom og møteplass.

5 Vedlegg og referanser

5.1 Vedlegg 1 Juridiske problemstillinger- utfyllende

Delprosjekt 2 – strategi for lek og rekreasjon i Vestfoldbyene

Rettslige rammer for bedre tilpasning mellom offentlige krav til lek og rekreasjon og mål om økt fortetting – del av verktøykasse fra plan til gjennomføring.

1. Konklusjon/oppsummering

Om tidspunktet for endelig avtale om kostnadsbidrag fra utbygger

I forbindelse med prosesser med kommuneplan og kommunedelplan kan kommunen treffe vedtak om forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler, jf. pbl. § 17-2. Slike vedtak kan inneholde retningsgivende kostnadskalkyler og hovedprinsipper for kostnadsfordeling (f. eks. tabeller), men kan ikke inneholde endelige og/eller ufravikelige bestemmelser om dette. Først når et område er under regulering får kommunen tilstrekkelig oversikt over hvilken grønnstruktur, uteoppholdsarealer og lekearealer utbyggingen gir behov for, og kan parallelt med planprosessen fremforhandle en utbyggingsavtale som oppfyller lovens krav til nødvendighet og forholdsmessighet. Der avtales det endelig om og eventuelt i hvilken grad utbygger helt eller delvis skal bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtaket.

Om lovligheten av bruk av frikjøpsavtaler

Kommunene kan ikke erstatte det planfaglige skjønnnet i en reguleringsprosess med å presentere en privatrettslig avtale om frikjøp fra planfaglig begrunnede krav til uteoppholdsareal og lekeareal, som det er opp til den private part å slutte seg til for å få regulert sin eiendom som han ønsker. Når en arealplan legger opp til at offentlig eide arealer skal være en del av det samlede tilbudet til byens beboere hva angår grøntarealer og lekearealer, må finansiering av kjøp, opparbeiding, drift og vedlikehold av slike skje gjennom bruk av utbyggingsavtale.

2. Fra prosjektplanen for delprosjekt 2

- Hvordan kan det offentlige og private samarbeide om felles byutvikling med kvalitet?
- Kan byrom i større grad finansieres gjennom infrastrukturbidrag i private utviklingsprosjekter?
- Hvilke forutsetninger må i så fall ligge til grunn og hvilket handlingsrom gir lovverket?

De rettslige rammene for utbygging bestemmes dels av plan- og bygningslovens regler om arealplaner, og dels av reglene om utbyggingsavtaler.

3. Arealplaner – muligheter og utfordringer

A. Utgangspunktet

Kommunenes skjønnsrom ved utarbeidelse av kommuneplaner, kommunedelplaner, områdereguleringer og detaljreguleringer er vidt, men begrenses dels av overordnet planlegging, dels av lovens regler om hva det kan gis planbestemmelser om, og dels av overordnet planlegging og direktiver/forventninger fra sentralt hold.

B. Direktiver/forventninger fra sentralt hold

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging – pbl. § 6-1

Attraktive og klimavennlige by- og tettstedsområder:

Siden veksten i byer og tettsteder i stor grad vil skje gjennom transformasjon og fortetting, er det særlig viktig å bevare naturverdiene og mulighetene for friluftsliv i nærmiljøet. Det er også viktig at utbyggingen ikke skaper mer sårbarhet for naturhendelser og klimaendringer. Sammenhengende grønnstruktur og åpne vannveier i og rundt norske byer og tettsteder bidrar til naturmangfold, opplevelser, kunnskap og livskvalitet, og kan dempe effektene av klimaendringer.

- Kommunene tar vare på naturverdiene og legger til rette for fysisk aktivitet og trivsel for hele befolkningen ved å sikre sammenhengende grønne strukturer, åpne vannveier og nær tilgang til områder for lek, idrett, rekreasjon og nærfriluftsliv.

Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen/Rundskriv T-2/08 – om barn og planlegging

Utdrag fra RPR barn og unge:

3. Ansvarsforhold

c. Kommunene skal sikre at pkt. 4 og 5 i retningslinjene blir ivaretatt og klargjøre hvor i kommunen ansvaret med å følge opp retningslinjene skal ligge.

4. Krav til den kommunale planleggingsprosessen

Kommunen skal:

a. Vurdere konsekvenser for barn og unge i plan- og byggesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven.

b. Foreta en samlet vurdering av barn og unges oppvekstmiljø for å innarbeide mål og tiltak i kommuneplanarbeidet.

c. Utarbeide retningslinjer, bestemmelser eller vedtekter om omfang og kvalitet av arealer og anlegg av betydning for barn og unge, som skal sikres i planer der barn og unge er berørt.

d. Organisere planprosessen slik at synspunkter som gjelder barn som berørt part kommer fram og at ulike grupper barn og unge selv gis anledning til å delta.

5. Krav til fysisk utforming

Følgende skal vies spesiell oppmerksomhet:

a. Arealer og anlegg som skal brukes av barn og unge skal være sikret mot forurensning, støy, trafikkfare og annen helsefare.

b. I nærmiljøet skal det finnes arealer hvor barn kan utfolde seg og skape sitt eget lekemiljø. Dette forutsetter blant annet at arealene:

- er store nok og egner seg for lek og opphold

- gir muligheter for ulike typer lek på ulike årstider

- kan brukes av ulike aldersgrupper, og gir muligheter for samhandling mellom barn, unge og voksne.

c. Kommunene skal avsette tilstrekkelige, store nok og egnet areal til barnehager.

d. Ved omdisponering av arealer som i planer er avsatt til fellesareal eller friområde som er i bruk eller er egnet for lek, skal det skaffes fullverdig erstatning. Erstatning skal også skaffes ved utbygging eller omdisponering av uregulert areal som barn bruker som lekeareal, eller dersom omdisponering av areal egnet for lek fører til at de hensyn som er nevnt i punkt b ovenfor, for å møte dagens eller framtidens behov ikke blir oppfylt

Barn og unge og planlegging etter plan- og bygningsloven – temaveileder T 1513-2012

Utdrag:

Friluftaktiviteter i nærmiljø:

Et viktig premiss for boligfortetting vil være å sikre lekeområder for mindre og større barn og med trafikktrygg tilgang på grøntarealer, parker, ballfelt og andre steder barn og unge kan utfolde seg (f.eks skate eller klatre) i nærmiljøet. En kommunedelplan om bokvalitet og friluftaktiviteter i nærmiljø vil kunne legge premisser for trivelige og trygge bomiljøer med gode møteplasser og rike muligheter til friluftsliv og daglig fysisk aktivitet

Bestemmelser om kvalitet i utearealer:

Kommunen kan gjennom å vedta bestemmelser i kommuneplanens arealdel tilrettelegge og sørge for sammenhengende grønnstruktur, innslag av natur og grøntområder i boligområder og korte avstander til gode plasser for lek og fysisk aktivitet for hele befolkningen

C. Kommuneplanlegging – kommuneplan og kommunedelplan

I forbindelse med utarbeidelse av planbeskrivelse og konsekvensutredning kan kommunen kartlegge behovet for grønt- og lekearealer i byene. Dette vil ivareta private utbyggers behov for forutsigbarhet – hva kan de forvente av krav hvis de fremmer private forslag om detaljregulering. Planbestemmelser av god kvalitet og med realistiske krav i tråd med de sentrale forventningene/direktivene som gjelder, herunder rekkefølgekrav, vil være et godt verktøy for å skape gode uterom.

Det kan i planbestemmelser til kommuneplaner og kommunedelplaner ikke lages bestemmelser om frikjøpsordninger der utbyggere skal kunne kjøpe seg fri fra krav om uteoppholdsarealer og lekearealer f. eks. ved å betale inn til et kommunalt fond som har til formål å finansiere kjøp og/eller opparbeidelse av grøntområder og lekeareal. Slike frikjøpsbestemmelser kan kun gis for parkering, jf. særskilt hjemmel i pbl. § 28-7 tredje ledd.

En reguleringsplan kan omfatte områder som den private utbyggeren ikke er eier av, og det kan i slike områder avsettes areal for uteoppholdsarealer/lekeplasser og grønnstruktur. Arealene kan så erverves ved avtale eller ekspropriasjon for å gjennomføre reguleringsplanen.

I forbindelse med kommuneplan og kommunedelplan kan kommunen treffe vedtak om forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler, jf. pbl. § 17-2. Slike vedtak kan inneholde retningsgivende kostnadskalkyler og hovedprinsipper for kostnadsfordeling (f. eks. tabeller), men kan ikke inneholde endelige og/eller ufravelige bestemmelser om dette. Først når et område er under regulering, og det parallelt med det skal fremforhandles en utbyggingsavtale, kan det fastlegges endelig om, og eventuelt i hvilken grad utbygger skal bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtaket. Se nedenfor om Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2015-1194.

4. Utbyggingsavtaler – muligheter og utfordringer

Sivilombudsmannen har gitt en uttalelse den 03.09.2015 i sak 2015-1194 som illustrerer godt hva det kan lages kommuneplanbestemmelser om, og hva som kan være innhold i en utbyggingsavtale. Uttalelsen vil i mangel av domstolspraksis være en viktig rettskilde ved fortolkningen av lovens regler om utbyggingsavtaler.

A. Faktum:

Sandnes kommune hadde i kommunedelplan for Sandnes sentrum laget en kommuneplanbestemmelse om innholdet i utbyggingsavtaler. Det var der fastsatt at kostnadsbidrag fra utbyggere skulle skje med et visst beløp per kvadratmeter bolig eller næringsareal, og det var fastsatt tabeller for hvilket tiltak kostnadsbidragene skulle finansiere. Tiltakene var blant annet parkanlegg, viktige byrom, gjestehavn, småbåthavn, gangveier og kunstnerisk utsmykning. Det var fastsatt i bestemmelsen at kostnadsbidraget skulle sikre opparbeidelse av fellesområder og anlegg i hele sentrumsområdet, og at det skulle pålegges alle utbyggingsprosjekter innen sentrumsplanen.

B. I vurderingen av nødvendighetskravet uttalte Sivilombudsmannen følgende:

Av forarbeidene og departementets uttalelse følger at tiltaket utbygger helt eller delvis pålegges å bekoste, må ha en saklig sammenheng med utbyggingen for å være «nødvendig». Kravet til saklig sammenheng innebærer at utbyggingen medfører et konkret behov for tiltaket. Tiltaket må enten tjene interessene i utbyggingsområdet eller avhjelpe skadevirkninger eller ulemper ved den konkrete utbyggingen. I NOU 2003:23 understrekes at i dette ligger det en betydelig skranke for hva som kan avtales. Til eksempel kan en utbygger av seniorboliger ikke pålegges å bekoste lekeplass. Det er imidlertid ikke et krav at tiltaket eksklusivt betjener interessene innenfor utbyggingsområdet. Tiltaket kan også betjene interesser i andre områder, dersom det dekker konkrete behov som utløses av utbyggingen. En lekeplass kan for eksempel også brukes av barn fra andre områder. Rene fiskale hensyn er det ikke anledning til å legge vekt på.

Tiltakene utbygger skal finansiere, er angitt i kommunedelplanen punkt 1.4 tabell 1 og 2. De består av hovedveier med kollektivanlegg, parkanlegg, viktige byrom, gangveier, gangbroer, kanaler, gjestehavn, småbåthavn, jernbaneundergang, havnepromenader, teknisk infrastruktur under og over terreng og kunstnerisk utsmykning.

Modellen innebærer at utbygger vil kunne pålegges å besørge anlegg som ikke ligger i utbyggingsområdet, og som heller ikke gjennomføres for å avbøte skader eller dekke konkrete behov ved utbyggingen avtalen gjelder. For eksempel vil kostnadsbidraget fra en utbygger av boliger eller kontorbygg kunne brukes til å finansiere en kunstnerisk utsmykning, småbåthavn, gjestehavn eller havnekanal som ligger i en helt annen del av planområdet. I så fall vil tiltaket neppe tjene interessene i utbyggingsområdet eller dekke behov som oppstår ved den aktuelle utbyggingen. Modellen gir altså ingen sikkerhet for at det er en saklig sammenheng mellom tiltakene utbygger må bekoste og utbyggingen avtalen gjelder, slik loven krever.

Sandnes kommune har i svaret hit fremholdt at en høy utnyttning av sentrumsområdet forutsetter bl.a. tilstrekkelig kollektivtilgjengelighet, og at anlegg i ulike deler av sentrum derfor må ses i sammenheng.

Ombudsmannen utelukker ikke at en utbygging med høy utnyttelsesgrad vil kunne gi konkrete behov for noen av tiltakene i tabell 1 og 2, og at behovet vil kunne strekke seg utover selve utbyggingsområdet. For eksempel vil mange nye boenheter kunne utløse et behov for kollektivanlegg, gang- og sykkelveier. Det er likevel vanskelig å se at dette er nok til å sikre at modellen som sådan oppfyller nødvendighetskravet. Til det er sammenhengen mellom utbyggingen og tiltakene utbygger skal finansiere, for løs. Tiltakene er forhåndsdefinerte i kommunedelplanen før kommunen har

vedtatt reguleringsplan for de enkelte utbyggingene. Kommunen foretar følgelig ingen konkret vurdering av om den aktuelle utbyggingen utløser et behov for tiltakene. I stedet må utbygger betale et generelt bidrag som vil kunne brukes til å finansiere anlegg som ligger til dels langt unna utbyggingsområdet. Mot denne bakgrunn er det vanskelig å se at modellen som sådan oppfyller nødvendighetskravet i loven.

Enkelte av tiltakene i tabell 1 og 2 er dessuten av en slik art at de trolig ikke vil kunne oppfylle kravet til saklig sammenheng, heller ikke når de ligger i utbyggingsområdet. Det er blant annet tvilsomt om nye boliger eller næringsbygg vil kunne medføre et konkret behov for en småbåthavn eller gjes-tehavn.

C. I vurderingen av forholdsmessighetskravene uttalte Sivilombudsmannen følgende:

Forarbeidene presiserer at omfanget av tiltakene utbygger lovlig kan pålegges å besørge, skal vurderes mot utbyggingens art og omfang. I dette ligger at så vel karakteren som størrelsen på utbyggingen skal spille inn. I tillegg skal det være forholdsmessighet mellom utbyggers kostnadsbidrag og belastningen utbyggingen påfører kommunen. En følge er at kommunen må foreta en konkret vurdering av arten og virkningene av utbyggingen. Dette gjelder både når kommunen fastsetter hvilke tiltak utbyggeren skal bekoste og størrelsen på kostnadsbidraget.

Av punkt 1.4 syvende ledd fremgår at beløpet utbyggeren skal innbetale er en funksjon av antall utbygde kvadratmeter. Kommunestyret har vedtatt at beløpet skal være kr 950 per kvadratmeter BRA bolig og kr 650 per kvadratmeter BRA næringsbygg.

Ettersom beløpet er en funksjon av antall utbygde kvadratmeter, er det en viss sammenheng mellom utbyggingens omfang og størrelsen på kostnadsbidraget. At kommunen har ulike satser for boliger og næringsbygg, innebærer også at utbyggings art spiller inn. Det er imidlertid usikkert om dette er nok til å oppfylle lovens krav til forholdsmessighet. Siden beløpet er fastsatt skjematisk, og dessuten før kommunen vedtar reguleringsplan for den aktuelle utbyggingen, vurderer kommunen ikke konkret om kostnadsbidraget står i forhold til utbyggings art eller belastningen den påfører kommunen. Til eksempel vil et stort kontorbygg med mange ansatte gi andre behov for kollektivtransport, gang- og sykkelveier enn et lagerbygg på samme størrelse. Beløpet utbyggeren må betale, vil likevel være det samme. Modellen gir derfor liten sikkerhet for at kostnadsbidraget står i forhold til utbyggingens art eller belastningen den påfører kommunen, slik loven krever.

Sandnes kommune skrev i svaret hit at modellen er valgt for å spre kostnadene ved å opparbeide infrastruktur på samtlige utbyggere. Kommunen fremholdt at refusjonsreglene i plan- og bygningsloven ikke får anvendelse på planområdet fordi arealene ikke er ubebygde eller saneringsmodne, jf. pbl. § 18-3 og § 18-6. Etter kommunens syn innebærer den vedtatte ordningen derfor at én enkelt utbygger, og da typisk den første, ikke må ta en uforholdsmessig stor andel av disse kostnadene.

Hensynene kommunen trekker frem, er imidlertid ikke forankret i pbl. § 17-3 eller forarbeidene til denne. De kan derfor vanskelig gi tilstrekkelig rettslig grunnlag til å fravike lovens krav. Etter loven skal kostnadsbidraget stå i forhold til utbyggings art og belastningen den påfører kommunen. Rene fiskale hensyn er det ikke anledning til å legge vekt på. At refusjonsreglene eventuelt ikke får anvendelse på planområdet, kan ikke innebære at lovens krav til utbyggingsavtaler kan settes til side. Lovens ordlyd sammenholdt med forarbeidene må her veie tyngre.

Etter dette er ombudsmannen kommet til at modellen innebærer at kommunen ikke foretar en konkret vurdering av om punkt 1.4 i kommunedelplanen oppfyller forholdsmessighetskravet i pbl. § 17-3 tredje ledd annet og tredje punktum. Dette fordi det uavhengig av den enkelte utbyggingen er forhåndsbestemt at utbygger skal betale et fast beløp per kvadratmeter.

Ombudsmannen ber på denne bakgrunn om at Sandnes kommune endrer bestemmelsen og sørger for at det foretas en konkret forholdsmessighetsvurdering. Ombudsmannen ber om å bli holdt orientert om den videre behandlingen av planen.

D. Oppsummering av Sivilombudsmannens syn:

Sivilombudsmannen kom til at kommuneplanbestemmelsene verken tilfredsstilte nødvendighetsvilkåret eller forholdsmessighetsvilkårene i pbl. § 17-3, og ba kommunen endre kommuneplanbestemmelsen. Sivilombudsmannen fremholdt at rene fiskale hensyn (skatteleggingshensyn) ikke kan vektlegges i utbyggingsavtaler. Sivilombudsmannen var også kritisk til at de aktuelle tiltakene utbyggerne skulle bekoste var forhåndsdefinerte i kommunedelplanen før kommunen hadde vedtatt reguleringsplan for de enkelte utbyggingene, og til at utbyggerne måtte betale et generelt bidrag som ville kunne brukes til å finansiere anlegg som ligger til dels langt unna utbyggingsområdet. Siden beløpet var fastsatt skjeematisk, og dessuten før kommunen vedtok reguleringsplan for den aktuelle utbyggingen, mente Sivilombudsmannen at kommunen ikke vurderte konkret om kostnadsbidraget sto i forhold til utbyggingsart eller belastningen den påfører kommunen.

Sivilombudsmannens uttalelse tilsier at først når et område er under regulering får kommunen tilstrekkelig oversikt over hvilken grønnstruktur, uteoppholdsarealer og lekearealer utbyggingen gir behov for, og kan parallelt med planprosessen fremforhandle en utbyggingsavtale som oppfyller lovens krav til nødvendighet og forholdsmessighet. Der avtales det endelig om og eventuelt i hvilken grad utbygger helt eller delvis skal bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtaket.

5. Privatrettslige avtaler om frikjøp som ikke er utbyggingsavtaler

Når det gjelder situasjonen der en arealplan er under utarbeidelse, så er kommunens bruk av sin planmyndighet etter plan- og bygningsloven utøvelse av offentlig myndighet. Det er begrenset adgang til å bruke slik offentlig myndighet som byttmiddel i en avtale, jf. Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2007-1992 og 2014/576. Reglene om utbyggingsavtaler regulerer bruk av avtaler for å få gjennomført arealplaner, og utbyggingsavtaler kan ikke inngås før det er vedtatt en arealplan for det aktuelle området, noe som skal sikre at utbyggingsavtalen gjelder forhold som er nødvendige for gjennomføringen av en regulering som kommunen ut fra en planfaglig vurdering ønsker. Ut fra Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2014/576 kan kommunen ikke erstatte det planfaglige skjønnnet med å presentere en privatrettslig avtale om frikjøp fra planfaglig begrunnede krav til uteoppholdsareal og lekeareal, som det er opp til den private part å slutte seg til for å få regulert sin eiendom som han ønsker. Når en arealplan legger opp til at offentlig eide arealer skal være en del av det samlede tilbudet til byens beboere hva angår grøntarealer og lekearealer, må finansiering av kjøp, opparbeiding, drift og vedlikehold av slike skje gjennom bruk av utbyggingsavtale.

Videre kan kommunen ikke avslå en søknad om byggetillatelse under henvisning til at utbygger ikke er villig til å inngå en privatrettslig avtale for å kjøpe seg fri fra plan- eller lovbestemte krav til uteoppholds- og lekeareal. Et avslag må ha hjemmel i plan eller regel i eller i medhold av plan- og bygningsloven, og hvis det er hjemmel for avslag kan byggetillatelse kun gis hvis det er grunnlag for dispensasjon etter pbl. § 19-2. Det betinger at dispensasjonsvilkårene er oppfylt, og vi ser ikke at f. eks. en privatrettslig avtale med kommunen om innbetaling av et beløp som skal finansiere uteoppholdsareal og/eller lekeareal utenfor egen tomt i seg selv vil medføre at dispensasjonsvilkårene er oppfylt.

6. Er det behov for et mer fleksibelt regelverk?

Ut fra at flere kommuner ønsker å kunne benytte seg av *frikjøpsordninger* for å løse arealutfordringene i byene, bør det vurderes å rette en henvendelse til KMD vedrørende om det kan være grunnlag for en lovendring der pbl. § 11 -9 nr. 5, jf. § 28-7 tredje ledd endres slik at det blir adgang til en lignende frikjøpsordning for lekearealer og andre uteoppholdsarealer som for parkeringsplasser.

5.2 Vedlegg 2 «Sikret gjennomført» KMDs svarbrev



DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Oslo kommune
Eiendoms- og byfornyelsesetaten
Postboks 491 Sentrum
0105 OSLO

Deres ref
13/3953

Vår ref
15/3677-2

Dato
29.09.2015

Henvendelse om rekkefølgekrav knyttet til spleiselag

Vi viser til brev 10. august 2015, og til møte 18. september 2015.

I brevet bes om Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering av om det er anledning til å knytte rekkefølgekrav til en ideell andel av et tiltak. Det pekes på at behovet for slike rekkefølgekrav har oppstått i forbindelse med større transformasjonsområder, der det skal gjennomføres større tiltak som ikke fysisk kan deles opp, for eksempel nedgraving av høyspentlinjer, større veiprosjekter med teknisk infrastruktur i bakken og park med flerbrukshall.

Det er i brevet hit grundig redegjort for rettskilder og praksis angående tolkingen av plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10. Av ordlyden i bestemmelsens andre punktum framgår at det kan gis rekkefølgebestemmelser om at "utbygging i et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert."

Rammen for hvilke rekkefølgebestemmelser som kan gis i denne sammenheng framgår av ordene "tilstrekkelig etablert", og som da må være konkretisert i planen. Som vist til i brevet hit har det fra departementet vært godtatt at et tiltak er sikret opparbeidet etter en slik rekkefølgebestemmelse dersom det ved inngåelse av utbyggingsavtale eller ved byggesøknaden er kontraktsrettslige forpliktelser som til sammen finansierer tiltaket. Departementet har lagt til grunn at det ikke vil være anledning til kun å oppfylle en andel av et rekkefølgekrav, jfr. blant annet uttalelser i rundskriv H-2/05 om utbyggingsavtaler.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan ikke se at det er grunnlag for å endre den

tolkingen departementet har lagt til grunn i forhold til denne typen rekkefølgekrav. Departementet legger derfor til grunn at det i en rekkefølgebestemmelse ikke gyldig kan fastsettes at kravet om rekkefølge anses oppfylt for en eiendom dersom eiendommen bidrar med en ideell andel av finansieringen. Det kreves derfor fortsatt dispensasjon dersom det skal tillates bygging før hele rekkefølgekravet er sikret.

Departementet ser at spørsmålet om rekkefølgekrav reiser aktuelle problemstillinger, og at det kan være behov for å vurdere dette nærmere i forbindelse med det pågående arbeidet med forenklinger i plan- og bygningsloven.

Med hilsen

Bjørn Casper Horgen (e.f.)
avdelingsdirektør

Marit Tofte
fagdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.



Oslo kommune Eiendoms- og byfornyelsesetaten

Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Dato: 10.08.2015

Deres ref.:

Vår ref.:

Saksbeh:

Arkivkode:

13/3953-140

Margrethe Pran, 452 68 451

515

15/22423 (Oppgis ved henv.)

REKKEFØLGEKRAV KNYTTET TIL SPLEISELAG

I større transformasjonsområder er det som hovedregel nødvendig å etablere større kostnadskrevende tiltak som flere utbyggere og eventuelt kommunen må finansiere samlet gjennom et spleiselag. I den forbindelse oppstår komplekse problemstillinger knyttet til formulering av rekkefølgekrav, finansiering og gjennomføring.

Oslo kommune ved Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) ønsker derfor å få Kommunal- og Moderniseringsdepartementets (KMD) vurdering av hvorvidt det er anledning til å knytte rekkefølgekrav til en ideell andel av et tiltak.

Kort om problemstillingen

I 2007 antok KMD, med henvisning til Miljøverndepartementet, at det ikke var anledning til å tillate bygging ved kun delvis oppfyllelse av et rekkefølgekrav knyttet til en reguleringsplan. Det ble videre uttalt at «*For en utbygger som ønsker å bygge ut på bakgrunn av en avtale om delvis oppfyllelse av rekkefølgekrav kan byggetillatelse derimot gis ved at det dispenseres fra rekkefølgekravet for et utbyggingsområde, når utbygger oppfyller «sin» andel. En bedre løsning er imidlertid at rekkefølgekravene innrettes slik at det legges opp til selvstendig oppfyllelse for de enkelte utbyggingsområdene.*»

EBY har etter dette lagt til grunn at rekkefølgekrav kan knyttes til en (fysisk) andel av et tiltak slik at tiltaket i rekkefølgekravet faktisk eller kostnadmessig ikke er større enn at det finansielt kan pålegges en utbygger/grunneier alene. Dette anses uproblematisk.

Det synes imidlertid ikke avklart hvorvidt det kan knyttes rekkefølgekrav til en ideell andel av et tiltak. Dette behovet oppstår ved større tiltak som ikke fysisk kan deles opp, f.eks nedgravning av høyspentlinjer, større veiprosjekter med teknisk infrastruktur i bakken og park med flerbrukshall.

Nedenfor følger en redegjørelse for kommunens/utbyggers behov for å knytte rekkefølgekrav til en ideell andel av et tiltak og EBYs juridiske vurderinger i saken.

Til orientering har EBY forelagt problemstillingen for Kommuneadvokaten i Oslo (KAO), og blitt anbefalt å få KMDs vurdering av saken.



Eiendoms- og
byfornyelsesetaten

Besøksadresse:
Christian Krohgs gate 16
Postadresse:
Postboks 491 Sentrum
0105 OSLO

Fakturaadresse:
Eiendoms- og byfornyelsesetaten
Oslo kommune, Fakturasentral
Postboks 6532 Etterstad
0606 OSLO

Telefon: 02 180

Org.nr.: 874 780 782
Giro: 1315.01.01160

E-post: postmottak@eby.oslo.kommune.no
www.eby.oslo.kommune.no

Sakens bakgrunn

Kort om «Veiledende plan for offentlige rom» (VPOR)

Oslo kommune har i større transformasjonsområder utarbeidet en overordnet plan for offentlige rom, «Veiledende plan for offentlige rom». Det er eksempelvis utarbeidet slike planer for områdene Ensjø, Løren/Økern og Vollebekk.

En veiledende plan for det offentlige rom (VPOR) er en politisk forankret plan som styrer utviklingen av et større område med flere grunneiere og flere reguleringsplaner. VPOR er et planverktøy utviklet av Oslo kommune, som ikke er en del av planhierarkiet angitt i plan- og bygningsloven og følgelig et retningsgivende dokument. Planen er et verktøy for å konkretisere og formidle tiltak som er nødvendige for utviklingen av området og sikre et helhetlig perspektiv i den videre utviklingen. VPOR angir parker, plasser, gater, gangveier m.m. som skal bygges ut som en del av et områdes transformasjon. Planen gir grunnlag for å koordinere etablering av tiltak med de enkelte byggeprosjektene.

Oppgradering av eksisterende og etablering av ny blå, grønn og teknisk infrastruktur forutsettes å skje i henhold til denne planen. Tiltakene som fremgår nedfelles i rekkefølgekrav i de enkelte reguleringsplanene slik at de kan finansieres og etableres gjennom utbyggingsavtaler.

Finansiering og gjennomføring av offentlige tiltak i VPOR

Hovedprinsippet for finansiering av VPOR-tiltak er at grunneiere/utbyggere bærer kostnadene i forbindelse med etableringen, jf. det generelle forutsigbarhetsvedtaket inntatt i Kommuneplan 2008 for Oslo og i utkast til ny kommuneplan – Oslo mot 2030. Dette forutsetter at tiltakene er nødvendige for gjennomføring av planvedtak og at grunneierens/utbyggernes utgifter står i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføring av planen, jf. plan- og bygningslovens § 17-3. Tiltak sikres gjennom rekkefølgekrav som forutsettes oppfylt ved at et tiltak besørges (realytelse) eller bekostes (kontantbidrag) av de private utbyggerne. Private bidrag og tiltakshaveransvar fastsettes endelig i utbyggingsavtale mellom kommunen og grunneier/utbygger. Offentlige tiltak inkluderer ikke lovpålagt sosial infrastruktur.

Summen av tiltak beskrevet i VPOR er vurdert som nødvendige for å kunne realisere ønsket bolig- og næringsutvikling i det aktuelle området. Etablering/oppgradering av offentlige romtiltak sikres i rekkefølgekrav i reguleringsplaner. VPOR er grunnlaget for formuleringen av rekkefølgekrav.

Finansiering av større tiltak (spleiselag)

I de fleste transformasjonsområdene er det større kostnadskrevende tiltak som må finansieres med kontantbidrag fra flere grunneiere/utbyggere, såkalt spleiselag. Dette gjelder tiltak som ikke kan deles opp i fysiske andeler, f.eks. nedgravning av høyspentlinjer, større veiprosjekter med teknisk infrastruktur i bakken og park med flerbrukshall.

Rekkefølgekrav i disse tilfellene er som hovedregel formulert slik at tiltaket i sin helhet skal være «sikret opparbeidet» før igangsettingstillatelse gis.

Oslo kommune utarbeidet i 2006 følgende retningslinjer for kommunens forvaltningspraksis knyttet til tiltak som skal finansieres av flere utbyggere gjennom kontantbidrag. Praksisen ble muntlig avklart med daværende Kommunaldepartementet v/Egil Stabell Rasmussen.

- *Et tiltak er «sikret opparbeidet» etter rekkefølgebestemmelsen, det vil si at det ikke vil være nødvendig med en dispensasjon, så lenge det enten ved den enkelte utbyggingsavtales inngåelse, eller på tidspunktet for søknad om igangsettingstillatelse, eksisterer kontraktsrettslige forpliktelser som til sammen finansierer tiltaket.*
- *Dette gjelder uavhengig av om utbyggingsavtalene har en eller annen form for tidsbegrensning.*
- *Det kan imidlertid bli nødvendig med en dispensasjon hvor det verken ved den enkelte utbyggingsavtales inngåelse eller på tidspunkt for søknad om igangsettingstillatelse, eksisterer kontraktsrettslige forpliktelser som til sammen finansierer tiltaket. Andre faktorer enn kontraktsmessige forpliktelser kan imidlertid sikre opparbeidelse og finansiering, for eksemplet at kommunen uavhengig av grunneierfinansiering forplikter seg til å gjennomføre tiltaket.*

Ovennevnte praksis skaper utfordringer i de tilfeller der eiendommene/utbyggerne som skal bidra til spleiselaget ikke har lik utviklingstakt, dvs at det ikke er samtidighet for inngåelse av utbyggingsavtaler som samlet skal finansiere det aktuelle tiltaket. I disse tilfellene vil de som søker om igangsettingstillatelse før tiltaket er sikret fullfinansiert være avhengig av å få en dispensasjon fra rekkefølgebestemmelsen knyttet til dette tiltaket før utbygging kan igangsettes. Eventuelt må kommunen i en utbyggingsavtale påta seg restfinansiering av tiltaket hvilket vil medføre at tiltaket anses som «sikret», og det vil være problematisk å få med øvrige utbyggere på spleiselaget. I sistnevnte tilfelle får man problematikk med «gratispassasjerer» innenfor et utbyggingsområdet.

I tillegg skal en utbyggingsavtale gi partene forutsigbarhet og bidra til at utbygger får nødvendige byggetillatelser uten forsinkelser. Forutsigbarhet er derfor et av utbyggers største incentiv til å inngå en utbyggingsavtale. EBY er derfor svært opptatt av at utbyggingsavtalen i størst mulig grad avklarer rekkefølgekrav fullt ut, og at det ikke eksisterer en risiko knyttet til krav om dispensasjon fra rekkefølgekrav etter at utbyggingsavtalen er inngått.

Ovennevnte viser at det er et behov for begge parter, både kommune og utbygger, å finne løsningsmodeller for spleiselag som fungerer i praksis. Løsningsmodellen må både sikre totalfinansiering av infrastruktur innenfor et område samt gi utbyggerne forutsigbarhet i byggeprosessen.

Rekkefølgekrav - lovverket

Plan- og bygningsloven § 12-7

Plan- og bygningsloven (pbl) § 12-7 nr. 10 gir kommunen en svært vid hjemmel til å fastsette ulike rekkefølgekrav i reguleringsplaner.

I pbl § 12-7 nr. 10 fremgår følgende:

I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:

10. *krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester,*

helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert,

Bestemmelsens ordlyd avklarer ikke hvorvidt en rekkefølgebestemmelse kan knyttes til en ideell andel av et tiltak.

Formålet med bestemmelsen

Det er i «Plan- og bygningsloven (lov av 2008) med kommentarer (2010)» uttalt følgende om § 12-7.

Da det ut fra forarbeidene må legges til grunn at adgangen til å gi reguleringsbestemmelser skal være minst like vid som etter loven av 1985, jf. ovenfor, vil praksis etter denne loven fortsatt være relevant som uttrykk for hva det (i alle fall) kan gis bestemmelser om. Det vil også kunne hentes veiledning i bygningsloven av 1965. Denne loven inneholdt i § 26 en kasuistisk oppregning av hvilke reguleringsbestemmelser som kunne gis. I forarbeidene til 1985-loven ble det lagt til grunn at de generelle formuleringene i pbl. (1985) § 26 ville dekke alle de forhold som var med i oppregningen i 1965-loven, jf. Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 121.

Det fremgår av Ot. prp. nr. 56 (84-85) s. 121 at:

Ved utforming av lovteksten er det også tatt sikte på at den skal gi hjemmel for å ta inn i reguleringsbestemmelsene at område som er regulert til utbyggingsformål ikke kan bebygges før tilfredsstillende vannforsynings-, kommunikasjons-, elektrisitetsforhold og tilgang på samfunnstjenester er etablert.

Det fremgår for øvrig av Kommunal- og regionaldepartementets Rundskriv H-02/05 om utbyggingsavtaler side 23 at pbl. § 20-4 (lov av 14.06.1985 nr. 77) «forutsetter riktig nok at tiltakene som angis i rekkefølgekravene "er etablert"».

EBY har etter dette lagt til grunn at formålet med rekkefølgebestemmelsen opprinnelig var å sikre at et område ikke ble utbygd før teknisk infrastruktur, grønnstruktur og samfunnstjenester var *faktisk* etablert. Videre at det var et formål å sikre sammenheng mellom det enkelte planområdet og området for øvrig, samt sikre at et område fungerte slik planleggingsmyndighetene hadde tenkt seg.

Rekkefølgekrav – rettspraksis

Så vidt EBY kan se er det ikke avklart i rettspraksis hvorvidt et rekkefølgekrav kan knyttes til en ideell andel av et tiltak.

Rekkefølgekrav – avklaringer i teori m.m.

Det er tidligere stilt spørsmål om hvorvidt et rekkefølgekrav kan oppfylles delvis, f.eks. gjennom økonomisk bidrag for kun en andel av den aktuelle infrastrukturen. Kommunal- og regionaldepartementets har i Rundskriv H-02/05 om utbyggingsavtaler uttalt følgende på side 23 og 24:

Pbl. § 20-4 legger forutsetter riktig nok at tiltakene som angis i rekkefølgekravene "er etablert". Departementene anser imidlertid at dette ikke kan innebære at de alltid skal være ferdigstilt for byggetillatelse gis. Der en avtale som pålegger utbygger oppføring foreligger, og kommunen for øvrig har tilfredsstillende sikkerhet for at avtalen vil bli oppfylt, må en avtale kunne tre i stedet for faktisk oppfyllelse. Det forutsettes da at rekkefølgekravene i sin helhet oppfylles, og det foreligger tilstrekkelig sikkerhet. For å sikre at rekkefølgekravene blir oppfylt, kan det f.eks. være en forutsetning at avtalen

krever samtidig bygging av utbyggingsprosjektet og infrastrukturen. Rekkefølgebestemmelsene er også bindende for kommunen. Skal de fravikes, må dette skje gjennom reguleringsendring eller dispensasjon.

.....

Et særlig spørsmål oppstår der rekkefølgebestemmelsene omfatter et større område enn det aktuelle byggeområdet. Behovene byggetiltaket utløser vil da bare representere en andel av bestemmelsenes samlede krav. Dette kan ikke få betydning for når en avtale anses å oppfylle rekkefølgekravene. F.eks. kan ikke en utbygger av et byggeområde som er ett av fire innenfor reguleringsområdet, hevde at rekkefølgebestemmelsene for byggeområdets del er oppfylt ved å tilby dekning av en fjerdedel av arbeidet eller utgiftene. I rekkefølgebestemmelsene ligger i utgangspunktet en forutsetning om at de i sin helhet skal oppfylles før bygging kan skje. Delvis oppfyllelse av kravene kan således ikke lovlig aksepteres av kommunen eller kreves av utbygger. Hvis utbygger skal ha en ubetinget rett til å bygge, må rekkefølgebestemmelsene i sin helhet oppfylles.

Det fremgår imidlertid av rundskrivets forord at rundskrivet «omhandler til dels kompliserte problemstillinger, knyttet til regelverk som ikke er skrevet med tanke på den utviklingen vi nå ser. Flere av drøftelsene er derfor av prinsipiell og generell karakter, og vil fungere som utgangspunkter for videre diskusjoner. Det vil fortsatt være behov for avklaringer i tiden fremover.»

Knut Fredrik Rasmussen (seniorrådgiver i daværende Kommunal- og regionaldepartementet) har uttalt følgende om delvis oppfyllelse av rekkefølgekrav i en artikkel i TFE i 2007-4 (vår understreking):

Et annet spørsmål som har blitt vurdert er om rekkefølgekrav kan oppfylles delvis, gjennom økonomiske bidrag for kun en andel av den aktuelle infrastrukturen. Dette er en praktisk problemstilling der reguleringsbestemmelsene gjelder for flere utbyggingsområder innenfor planområdet. En avtale om oppfyllelsen av rekkefølgekrav for ett utbyggingsområde vil da innebære at kun en andel av et rekkefølgekrav oppfylles i avtalen. De øvrige utbyggerne ligger kanskje ikke an til å bygge ut sine områder og inngå avtaler om full oppfyllelse av rekkefølgekravene for senere. I følge Miljøverndepartementet må imidlertid rekkefølgekrav oppfylles i sin helhet, og det er altså ikke adgang til å tillate bygging hvis ikke opparbeidingen av infrastrukturen er ferdig eller det er inngått avtaler om det, jf. kapittel 4.3.1 i rundskriv H-5/02. For en utbygger som ønsker å bygge ut på bakgrunn av en avtale om delvis oppfyllelse av rekkefølgekrav kan byggetillatelse gis ved at det dispenseres fra rekkefølgekravet for et utbyggingsområde, når utbygger oppfyller «sin» andel. En bedre løsning er imidlertid at rekkefølgekravene innrettes slik at det legges opp til selvstendig oppfyllelse for de enkelte utbyggingsområdene.

Artikkelen følger vedlagt.

Departementets utgangspunkt anses etter dette pt. å være at det ikke er anledning til å kun å oppfylle en andel av et rekkefølgekrav. Rekkefølgekrav kan imidlertid innrettes/formuleres slik at den enkelte utbygger/grunneier fullt ut kan oppfylle rekkefølgekravene i sin reguleringsplan.

EBY kan ikke se at dette kan gjøres på annen måte enn ved oppdeling av de enkelte tiltakene slik at de faktisk eller kostnadmessig ikke er større enn at de finansielt kan pålegges en

utbygger/grunneier alene. Det antas følgelig uproblematisk å fysisk dele opp et kostnadskrevende tiltak i rekkefølgekrav i flere reguleringsplaner, f.eks. veier, parker o.l. Det er imidlertid ikke avklart i juridisk teori hvorvidt et rekkefølgekrav kan knyttes til kun en ideell andel av et tiltak.

Rekkefølgekrav – ny forvaltningspraksis

Bakgrunnen for praksisendringen

I forbindelse med bruk av utbyggingsavtaler har praksis vedrørende utforming av rekkefølgekrav blitt endret. Etter at utbyggingsavtaler ble lovregulert i pbl. kapittel 17 i 2005 har denne praksisendringen eskalert.

Endringer i praksis har hovedsakelig knyttet seg til bruk av kontantbidrag og kommunal opparbeidelse/gjennomføring av offentlig infrastruktur. Det har vært fokus på helhetlig og rasjonell gjennomføring i transformasjonsområder.

Ved kontantbidrag stiller rekkefølgebestemmelsene krav om at et tiltak skal være «sikret opparbeidet» før det gis igangsettingsstillatelse for utbyggingen, i motsetning til tidligere hvor det kun ble stilt krav om faktisk opparbeidelse som nevnt ovenfor. Kommunens plikt til å opparbeide tiltak finansiert via kontantbidrag avtales mellom partene i utbyggingsavtalen før utbygging igangsettes, og hovedregelen er at kommunens opparbeidelsesplikt oppstår når tiltaket er fullfinansiert, regulert og nødvendig areal er ervervet av Oslo kommune. Dette innebærer at infrastrukturtiltak finansiert gjennom kontantbidrag ikke nødvendigvis etableres før eller samtidig som et delområde bygges ut, men at tiltakene derimot er sikret gjennomført på vilkår som nevnt ovenfor.

Ovennevnte praksis er en forutsetning for Oslo kommunes modell med kommunal gjennomføringsorganisasjon i transformasjonsområder (VPOR-områder). Infrastruktur i disse områdene bygges etter en helhetlig plan både over og under bakken, og for å få til en hensiktsmessig og rasjonell gjennomføring har det vist seg mest praktisk at kommunen påtar seg å bygge større og gjennomgående offentlig infrastruktur. Bruk av kontantbidrag og kommunal gjennomføringsorganisasjon muliggjør også i større grad tidlig etablering av prioriterte tiltak ved kommunal forskuttering.

Ovennevnte praksisendring med organisert gjennomføring i kommunal regi har medført at rekkefølgekrav i større grad har blitt et redskap for finansiering av offentlig infrastruktur. Større tiltak blir som hovedregel delt opp i fysiske andeler slik at de finansieres og etableres samtidig med den enkelte utbygger, f.eks. veistrekning fra x til y eller ¼ av et parkareal.

Det anses ikke tvilsomt at etablert praksis er i henhold til regelverket, jfr., pbl. § 12-7 nr. 10.

Behov for avklaring knyttet til ideelle andeler

I tillegg til etablert praksis foreligger et stort behov for å sikre finansiering og gjennomføring av større og kostnadskrevende tiltak (spleiselag) som ikke kan deles opp i fysiske andeler innenfor de enkelte transformasjonsområdene, f.eks. nedgravning av høyspentlinjer, større veiprosjekter med teknisk infrastruktur i bakken og park med flerbrukshall. Det er nødvendig både å innrette rekkefølgekravene slik at det legges opp til selvstendig oppfyllelse av rekkefølgekrav innenfor den enkelte reguleringsplan, samt sikre at utbyggere som bygger ut

sent i prosessen ikke blir «gratispassasjerer» mtp. finansiering og etablering av nødvendig infrastruktur i området.

Som nevnt ovenfor synes ikke denne problemstillingen å være avklart i lovtekst, rettspraksis eller juridisk teori. Pbl § 12-7 nr. 10 gir imidlertid kommunen en svært vid hjemmel til å fastsette ulike rekkefølgekrav.

Det må tolkes hvorvidt det er innenfor gjeldende regelverk å knytte rekkefølgekrav til en ideell andel av et tiltak.

EBYs vurdering er at gjeldende regelverk må tolkes på grunnlag av dagens praksis, herunder praksis knyttet til kontantbidrag («sikret opparbeidet») og transformasjonsområder med kommunal gjennomføringsorganisasjon. Dette er modeller som er utviklet i henhold til regelverket om utbyggingsavtaler av 2005, men som ikke eksisterte ved utformingen av regelverket knyttet til fastsettelse av rekkefølgekrav.

Det nevnes også at finansiering av ideelle andeler som hovedregel kun anses å være aktuelt der det er etablert en kommunal gjennomføringsorganisasjon, som mottar bidragene fra utbygger, mot en forpliktelse til senere å gjennomføre tiltakene. Som nevnt ovenfor gjelder dette i hovedsak i VPOR-områder der rekkefølgekrav til større fellestiltak innenfor området er knyttet til flere ulike reguleringsplaner.

I transformasjonsområder med kommunal gjennomføringsorganisasjon foreligger det planer for finansiering og bygging av alle tiltak på et tidlig stadium. Kommunen vil som hovedregel forplikte seg til å bygge tiltak som finansieres av flere grunneiere/utbyggere, og det er svært sannsynlig at disse tiltakene vil bli realisert. Dette gjelder selv om kommunens forpliktelse først inntreffer når tiltaket er fullfinansiert, tiltaket er regulert og nødvendig grunn er overført kommunen.

Formålet med rekkefølgebestemmelsene, sikre etablering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder samt sikre sammenheng/helhet i et større område, synes å være ivarettatt selv om det knyttes rekkefølgebestemmelse til kun en ideell andel av et tiltak.

EBYs vurdering og konklusjon

Det er EBYs vurdering at spørsmål vedrørende rekkefølgekrav knyttet til ideelle andeler ikke er avklart i regelverk, rettspraksis eller juridisk teori. Dagens forvaltningspraksis må legges til grunn ved tolkningen av hvorvidt rekkefølgekrav knyttet til ideelle andeler av et tiltak er i henhold til pbl. § 12-7 nr. 10. EBY antar at det er grunnlag i loven for rekkefølgekrav knyttet til ideelle andeler, men ønsker KMDs vurdering av saken.

Til orientering foreligger det pt. flere saker i Oslo kommune, både reguleringssaker og utbyggingsavtaleforhandlinger, hvor denne problemstillingen er et tema, og vi håper derfor dere har anledning til å vurdere denne problemstillingen innen kort tid. EBY antar videre at det kan være hensiktsmessig med et møte ettersom saken reiser komplekse juridiske problemstillinger.

Vedlagt følger til orientering Veiledende plan for offentlige rom på Løren og Økern (forslag til politisk behandling av 20. juni 2014) og Usikkerhetsanalyse VPOR Løren og Økern av 28. januar 2015.

På forhånd takk.

Med vennlig hilsen
Eiendoms- og byfornyelsesetaten

Ove Ellingsen
avdelingsdirektør

Margrethe Pran
spesialkonsulent II

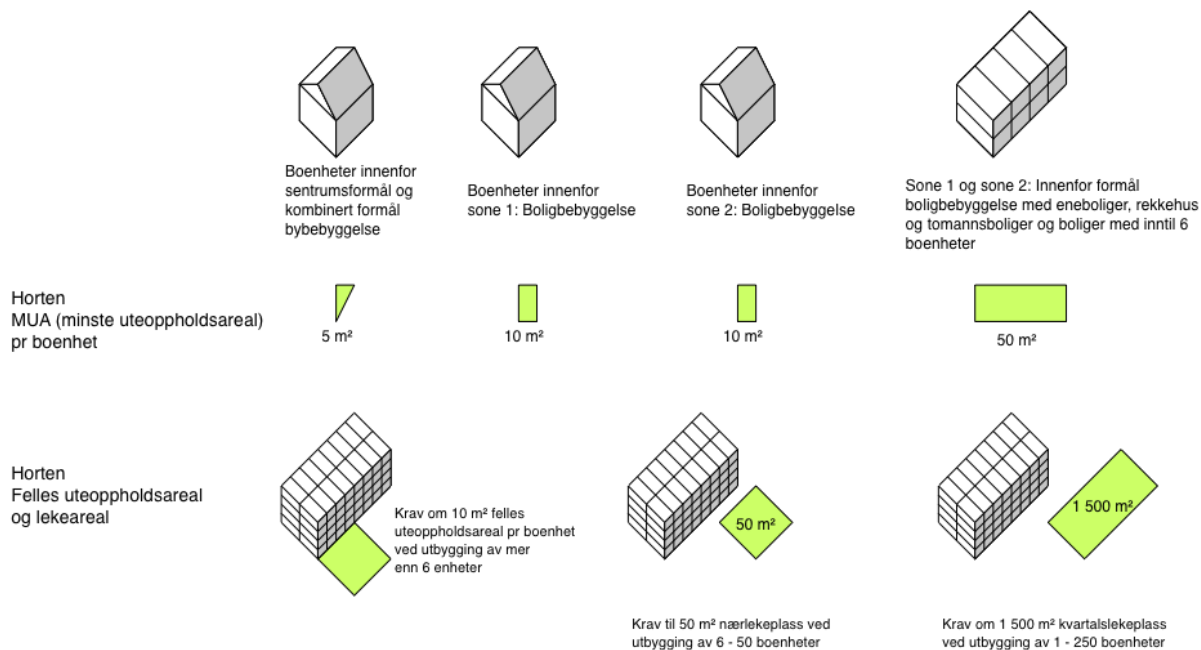
Dette dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg:

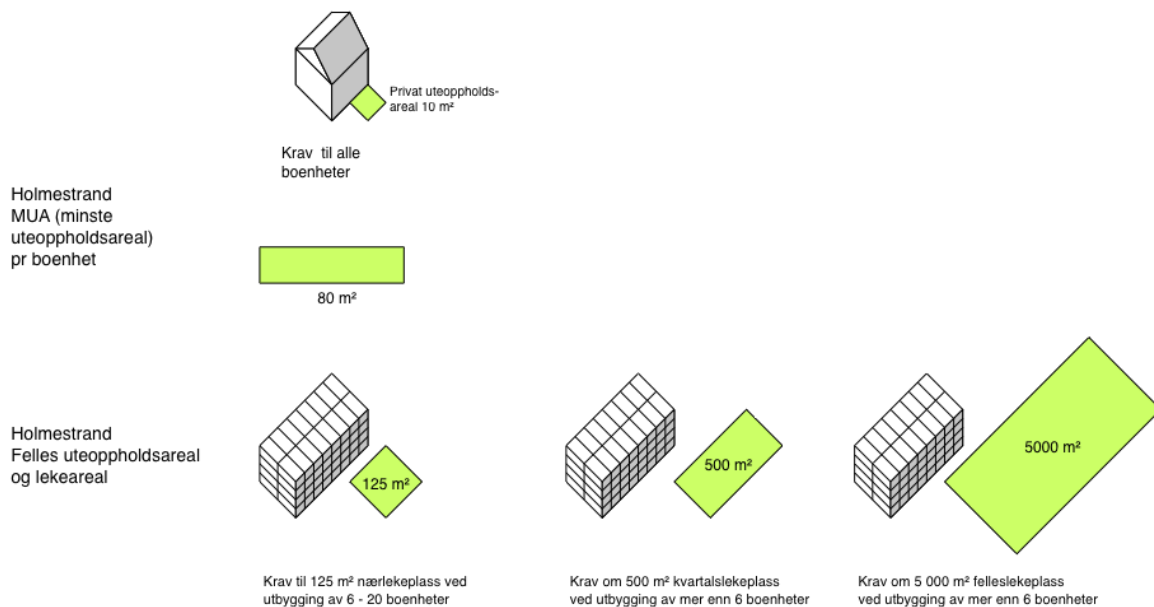
1. TFEi 2007-4 utbyggingsavtaler
2. VPOR Løren og Økern - forslag til politisk behandling av 20. juni 2014
3. Brev til PBE - praksis knyttet til spleiselag og dispensasjon (815865)

5.3 Vedlegg 3 Dagens bestemmelser i de fem Vestfoldbyene

Horten:

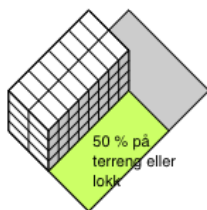


Holmestrand:

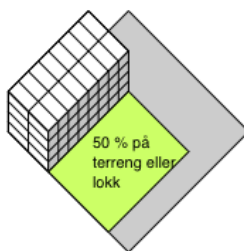


Sandefjord:

Sandefjord Lekeareal pr boenhet



Tomt < 1 500 m²
Uteoppholdsareal minimum
16 % av BRA bolig



Tomt > 1 500 m²
Uteoppholdsareal minimum
20 % av BRA bolig

Tønsberg:

Tønsberg MUA (minste uteoppholdsareal) pr boenhet



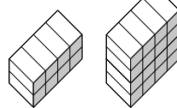
Enebolig



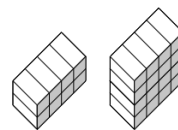
Sekundærleilighet



Rekkehus/kjederhus/
to-, tre- og firemannsbolig



Lavblokk/høyblokk
(boligformål)



Lavblokk/høyblokk
(sentrumformål)



Hybel

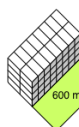


Tønsberg Lekeareal pr boenhet



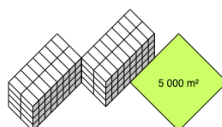
Inntil 20 boenheter
= 75 m²
+ 5 m² pr enhet
inntil 30 boenheter

Krav til nærløpssone > 4 boenheter
4 til og med 20 enheter = 75 m²
lekeareal



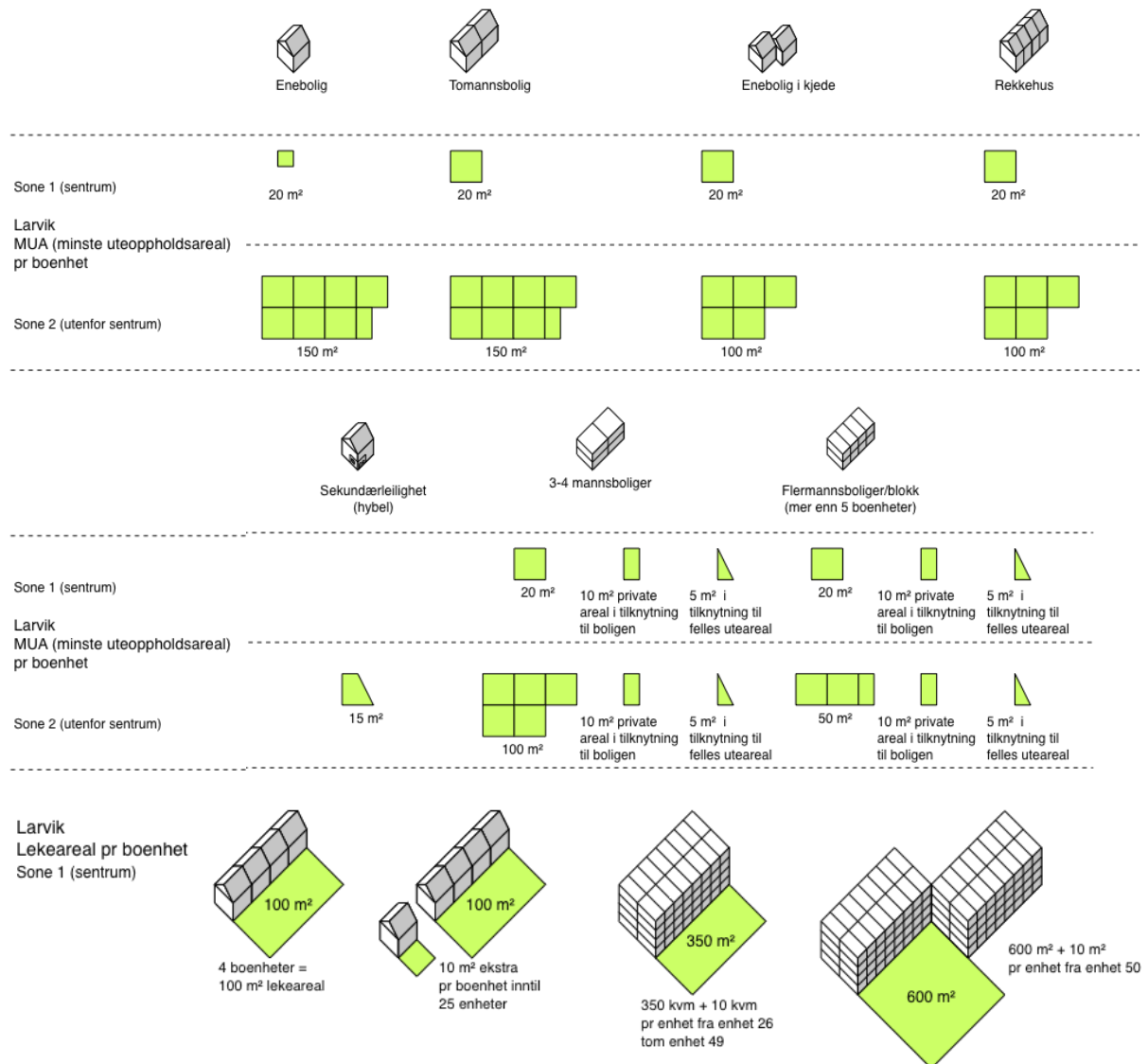
For hver 30 boenheter
600 m² til felles- eller
friareal

Krav til områdelekeplass
for hver 30. boenheter



Krav om nærmiljøanlegg for
samlet utbygging over 150 boenheter

Larvik:



Krav til solinnfall i kommunene – alle har ulike krav:

Kommunene har ulike systemer for bestemmelse av solinnfall på leke- og oppholdsarealer:

- Horten:** Minst 50 % av felles uteoppholdsareal og lekeareal skal være solbelyst kl.15.00, vår-jevndøgn (bestemmelse)
- Holmestrand:** Minimum 50 % av arealet skal være soleksponert 1. mai kl. 18:00. Minst 50 % av arealet skal være soleksponert 10 timer samme dato. (bestemmelse)
- Tønsberg:** Uteoppholdsarealene bør ha direkte sollys på minimum 50 % av bakkearealet kl.15.00 ved jevndøgn. Eventuelt bør arealene ha direkte sollys på minst 25 % av bakkearealet minimum 5 timer ved jevndøgn. (retningslinje)
- Sandefjord:** Ikke minstekrav i sentrum.
Ved boligutbygging utenfor sentrumssonen skal minimum 50 % av leke og uteoppholdsareal på terreng/lokk være soleksponert ved vår- og høstjevndøgn en gang mellom kl 14:00 og 17:00. (bestemmelse)
- Larvik:** Minst 50% av utearealet skal være solbelyst i tiden 10-18 (ved jevndøgn). (bestemmelse)

Krav		Horten	Holmestrand	Tønsberg	Sandefjord	Larvik
Oppholdsareal private pr bolig	Sentrumsformål	5 m ²	10 m ²	10 m ²	-	10 m ²
	Øvrige boliger	10 m ²	10 m ²	10 m ²	-	10 m ²
Oppholdsareal felles pr bolig		10 m ²	80 m ²	20 m ² og 30 m ²	16%-20% av BRA	20 m ²
Krav om areal på terreng eller lokk		Sone 2: 50 % Sone 1: 0 %	Ikke krav	Ikke definert (kan blandes)	50 %	Kan vurderes på tak
Nærlekeplass	Størrelse	50 m ²	125 m ²	75 m ² -125 m ²	-	100 m ² -600 m ² +
	Avstand	100 m	50 m	50 m	-	50 m
Kvartals- / område-lekeplass	Størrelse	1 500 m ²	1 500 m ³	600 m ²	-	1 000 m ²
	Avstand	250 m	300 m	250	-	250
Felleslekeplass/nærmiljøanlegg	Størrelse	-	5 000 m ²	5 000 m ²	-	2 500 m ²
	Avstand	-	1 000 m	500 m	-	-

Krav til utearealer i ny og ombygget bestående bebyggelse

Kravene til uteareal er fastsatt for etablering av nye boenheter. Bare Sandefjord har eksplisitt skrevet i sine bestemmelser at kravet kan fravikes der eksisterende bygning omdisponeres til boliger. Bakgrunnen er at det ofte er problemer med å tilfredsstille kravene til utearealer ved konvertering av eksisterende bebyggelse.

	Horten	Holmestrand	Tønsberg	Sandefjord	Larvik
Krav om leke- og uteoppholdsareal gjelder alle boligprosjekter i byområdet	X	X	X		X
Krav kan fravikes når bestående bebyggelse omdannes til boliger				X	

Håndtering av kravet om leke- og uteoppholdsarealer

Alle kommunene har etablert en ordning for håndtering av kravet om leke- og oppholdsarealer i sine bestemmelser i kommuneplanens arealdel eller i kommunedelplan for sentrum. Det er kun Holmestrand som oppgir en konkret sum i bestemmelsene i kommuneplanens arealdel.

Kommunene har også ulik strategi for hvordan avtalen mellom utbygger og kommunen forankres. Holmestrand har kravene knyttet til rekkefølgekrav i reguleringsplan. De andre kommunene forankrer kravene knyttet til planer og prosjekter i en utbyggingsavtale.

5.4 Vedlegg 4 Innspill referansegruppa

Innspill fra kommunene (tverrfaglig), næringsliv og fylkesmannen. Ca 40 deltagere.

Midtveismøtet 4 april 2016.

Gruppeoppgave 1:

Hva taler for og hva taler mot et "paradigmeskift" i kravene til leke- og uteoppholdsarealer hvor bruk av offentlige gater og plasser er hovedstrategien?

Dette taler for:

- Sikrer kvalitet fremfor kvantitet
- Styrer innhold og skaper variasjon
- Skaper forutsigbarhet både for utbygger og kommunen
- Sikrer fortetting/utbygging og urbanisering av byer. Kan øke kvalitet på enkelte steder fremfor mange arealer med lav kvalitet.
- Alle får glede av det, i stedet for noen (privat utbygging blir ikke nødvendigvis tilgjengelig for andre)
- Videreutvikle noe vi kanskje ikke er så gode til å ta vare på i dag. Kan ha med finansiering og kompetanse å gjøre – men økonomi er nok viktig. Det har skjedd mye de siste 10 årene.
- Å bo i byen kan bli attraktivt for barnefamilier. Skaper liv i sentrum.
- Kan gi billigere boliger i sentrum. Sparer transport når flere bor i byen.
- Ved å stille bestemmelsene andre veien slipper man "å kjøpe seg fri" – det fungerer ikke i dag.
- Det gir enklere saksbehandling – man slipper dispensasjoner
- Man oppfyller forventningsbrevet gjennom enklere prosesser.
- En vinn-vinn-situasjon både for kommunen, innbyggerne i byen og utbyggerne.
- Vil trekke folk til sentrum
- Urbane bokkvaliteter: løfte kvalitet i byrommet
- Forutsigbarhet ift. kommunal strategi dersom en klarer å se helheten i det offentlige rom
- Saksbehandling kan forenkles og det vil gi rom for mindre skjønn fra saksbehandler til saksbehandler
- Fortetting forutsetter en slik ordning som dette – kommunene får det ikke økonomisk til på noen annen måte
- En måte å nå målsettinger i overordnet plan (særlig byplanen i Tbg)
- Dersom vi skal få til fortetting er vi nødt til å tenke annerledes.
- Sikre god kvalitet på de arealene som settes av til lek- og rekreasjon. Istedenfor å ha mange lite attraktive.
- Skape attraktive byrom som folk vil bruke.
- Det er et positivt tiltak og nødvendig for å oppnå fortetting. Økt fokus på flerbruksarealer og ikke arealer med tradisjonelle lekeapparater. Behov for fleksibilitet.

Dette taler mot:

- Hvem skal ha hånda på roret – kommunene eller utbyggerne. Det kan bli en holdning til at "nå går alt an".
- Det krever at kommunen er klar og rakrygget i forhold til administrasjon.
- Kan gi mer administrasjon i kommunene, selv om det blir mindre saksbehandling. Det blir kanskje et større system bak saksbehandlingen.
- Det kan bli en utfordring å skaffe kompetansen og kapasiteten til å lage en helhetlig strategi
- Kan gå ut over barn og unge hvis en ikke følger opp med oppgradering av uteområdene
- Vil kreve kartlegging og planlegging i kommunene
- Hvis en stiller krav om at det skal gjøres noe hver gang blir forutsigbarheten større enn hvis en bare betaler inn til et fond. Det kan bli pasifiserende. Det er en fare at kommunen har ansvaret hvis en har dårlig kapasitet og kompetanse til å gjennomføre.
- Unnskyldninger for å utsette tiltakene (på grunn av andre tiltak som også skal gjøres)
- Opparbeidelsen av de offentlige arealene må være sikret.
- Fra utbyggerperspektiv: Viktig med samtidighet i prosjektene.

Er man med å betaler en lekeplass er det ønskelig å kunne vise til den ved salg av prosjektet. Det blir vanskelig dersom fremdriften for lekeplassen er en helt annen enn for prosjektet som betaler.

- Prisen for fellesarealene må være riktig. Her lå det en bekymring for at kommunen ikke skulle ta tilstrekkelig betalt. Slik at det ikke blir en billigløsning å bidra til fellesarealene. Kommunen må også få betalt for sin tomt.
- Viktig at utbyggers alternativer er tydelig definert, slik at det er mulig for potensielle utbyggere å regne på ulike kostnader. Ingen overraskelser.
- Det blir viktig å se på fordelingen av denne lek- og rekreasjonsarealer. Både hvilken type arealer med tanke på innhold, hvilken målgruppe de henvender seg til og hvor de er lokalisert. Avstandskrav blir en utfordring.
- Hva kan være arealenes behov i fremtiden? Arealene blir ikke sikret til lek- og uteareal på samme måte som når det reguleringsmessig sikres/avsettes på egen tomt?
- Risikerer færre (og mindre) arealer til barn og unge total sett
- Trafikksikkerhet og atkomst – vanskelige forbindelseslinjer til arealene

Oppgave 2

Hva bør innholdet i en kommunal strategi for offentlige gater og plasser i bysentrene være?

- Hvilken type prosess skal strategien forankres i
- Definere virkeområde (geografisk avgrensning)

- Kartlegging av eksisterende uterom og egnende arealer
- Kartlegging av avstander
- Fleksibilitet – stedstilpasning – hva de ulike arealene skal brukes til
- Brukermedvirkning
- Forpliktelse til opparbeidelse (kommunen må forplikte seg). Spesielt i forhold til kvartalslekeplasser. Kontekstavhengig strategi
- Rekkefølge for gjennomføring og tidsfrister. I forhold til antall områder som etableres/oppgraderes parallelt. Kommunen må forplikte seg til å gjennomføre arealer når en utbygger bidrar.
- Definere hvilke områder og prosjekter som er byggemodne. Se tiltakene i sammenheng med andre infrastrukturtiltak m.m. som skal gjøres.
- Planlegg og kostnadsvurdere hvert enkelt område som skal være med i satsingen. Lage en skisseplan eller på annen måte viser hva som skal gjøres.
- Plan for rullering.
- Kvalitetskrav til nær- og fjernlekeplasser
- Økonomi – få frem kommunens økonomiske rammer og få utbyggerne på banen i forhold til økonomiske bidrag. Vurdere de økonomiske kostandene og bidragene som kan/bør gjøres fra utbyggernes side.
- Prinsipper i utbyggingsavtalene. Mal for utbyggingsavtalene.
- Temakart – registreringer.
- Samhandlingsrutiner – ”kaffepraten” – hvordan skal oppgavefordelingen være mellom kommunen og utbyggerne, og mellom utbyggerne
- Avklare når parken er ”brukt opp”
- Høyesterettsdom – om bruken av et uteoppholdsareal som en barnehage brukte.
- Kriterier for når et område er ”brukt opp”.
- Analysere hva som kan fås til rundt et areal som skal opprustes.
- En analyse av hvilke områder et prosjekt vil kunne bruke.
- Viktige barrierer for bruk av områder i byen – trafikk m.m.
- Planlegge for trinnvis utbygging og en vurdering av belastningsgraden for hvert enkelt område. Også vurdert i forhold til kvalitet og utforming.
- Klargjøre metodikk for telling av bruken av områder
- Politisk forankring og innhold i forhold til politikk
- Si noe om potensialet for utbygging, hvor mange nye boliger er det mulig å få til? Hvor i byen ligger dette potensialet? Størrelsen og plasseringen av de offentlige arealene som så velges må stå i forhold til potensialet og hvor potensialet ligger.
- Definere kvalitetskrav som de utvalgte arealene skal tilfredsstille.
- Definere kriterier som prosjektene må oppfylle for å kunne komme inn under ordninger.
- Kart: Antagelig flere enn ett.
- Avgrense området strategien gjelder for.

- Vise de utvalgte arealene, og «nedslagsfelt» /dekningsområde.
- Vise områder som ikke har tilknytning til noen av arealene.
- Vise forbindelseslinjer og plukke ut prioriterte forbindelser for myketransporter.
- Vise barrierer.
- Program: for hvert av områdene og områdene som helhet.
- Innhold på det enkelte område
- Sikre variasjon og mangfold: tilfredsstille ulike aldersgrupper og ulike aktiviteter ved forskjellige årstider.
- Vurdering av eksisterende situasjon/områder. Behov for gjennomgang av eksisterende og fremtidige arealer og forbindelseslinjer i sentrum. Avklare hvilke områder som skal/kan opparbeides. Hva mangler / hva kan tilføres?
- Gater med grønnstruktur/bindeledd.
- Type bruk/brukere (innhold og kvalitet)
- Økonomi
- Medvirkning blir et viktig punkt i dette. Få til et variert tilbud.
- Behov for visjonsarbeid.
- Rekkefølgebestemmelser.
- Handlingsplan for etablering, vedlikehold og oppgradering. Kostnadsestimering i et langsiktig perspektiv. Fordelingsnøkkel.
- Trafikksikkerhet.
- Langsiktige planer: Hvilke behov har kommunen i det langsiktige perspektiv?
- Prioritering av arealer: Sørge for at oppgradering/opparbeiding av flere arealer ikke blir påbegynt samtidig og stående halvveis ferdig, bedre å gjøre ferdig ett og ett areal.
- Bevissthet og risiko og usikkerhet, for eksempel knyttet til at det ikke blir tilstrekkelig med «penger i potten».
- Også tenke nye arealer, ikke bare opprusting av eksisterende
- Hvilket vern skal byarealene ha – for eksempel i forhold til tilgrensede arealer? – Hva om det senere blir et behov på tilgrensede arealer som vil svekke kvaliteten på arealer til uteopphold og lek. Hindre en bit for bit utbygging rundt som gradvis svekker kvaliteten på areal til uteopphold og lek.
- Størrelse på bidrag fra utbygger
- Variasjon på arealer ift. Aldersgrupper – må alle aldersgrupper ha et tilbud på de samme arealene?
- Fleksibel overordnet strategi – detaljene i handlingsplanen
- Universell utforming – folkehelseperspektivet
- Tidsperspektiv: Kommer til et punkt hvor kommunen bør overta ansvaret for arealet – Definere det tidspunktet.
- Må inneholde 2 hoveddeler:
 - 1) Definere funksjoner - For eksempel: Hvilken type arealer skal det dreie seg om og hvilke funksjoner skal det ha?
 - Private arealer?- offentlig?
 - Type lekearealer?

- Skole/barnehage-arealer?
 - Forbindelseslinjer
 - Store nok arealer?
 - Vedlikehold
- 2) Definere kvaliteter:
- For eksempel:
 - Avstand

Oppgave 3:

Er et paradigmeskift i håndteringen av kravene til leke- og uteoppholdsarealer mulig og ønskelig?

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Det å ha en profesjonell oppfølging av utbyggere er vanskelig å få til. Interne rutiner fungerer ikke. De ulike avdelingene i kommunen har ulike interesser og "suksesskriterier". 2. Dette kan være litt diffust i forhold teknisk infrastruktur 3. Mye "finjuss" – vil kreve mye av organisasjonen 4. De små kommunene mangler kompetanse, de store mangler samordning. 5. Dette blir en av mange ting som er viktig i kommunen 6. En vei å gå fra teori til praksis 7. Kontinuiteten i intensjonene kan bli vanskelige å følge opp. 8. Vanskelige prosesser å sette seg inn i/komme inn i underveis 9. Antar at de fleste politiske partiene vil se fordelene ved å jobbe helhetlig. Har vært et nedprioritert tema inntil nylig. 10. Lowverket er en hindring – det er liten fleksibilitet i forhold til regelverket for barn og unge. 11. Avstandskravene kan være en hindring. Tønsberg har avstandskrav knyttet til dette. Politiske ønsker og vilje kan være en hindring. 12. Man må ha en enighet om avstandskravene som skal gjelde. | <ol style="list-style-type: none"> 13. Noen politikere kan føle at en tar bort virkemidler som de ønsker å beholde selv. 14. Har vi eksempler på andre som jobber slik – og som får det til? Finne eksempler – Tangvall! 15. Det må oppleves praktisk og enkel å praktisere – selv om dette er komplisert. 16. Kommunene konkurrerer nå mot lavere kvalitet – vi må lage et system hvor vi konkurrerer mot bedre kvalitet i sentrumsområdene. 17. Kan oppstå problemer dersom det blir behov for ekspropriasjon – sitter ofte langt inne. 18. Stiller et stort krav til tverrfaglighet/samarbeid med mange sektorer i kommunen – er det mulig, koordinering? 19. Må være godt begrunnet 20. Presentere flere alternativer for politikerne? 21. Må forenkles slik at det er lett for politikerne å forstå 22. Blir lammene i for stor grad lagt for politikerne – vil de føle at de fratas muligheten til å drive politikk |
|--|---|

- | | |
|---|---|
| 23. Må ha fokus overfor politikerne på/vise de at det vil øke mulighet for fortetting og utvikling. | 26. Gruppa var enige om at dette antageligvis er både mulig og ønskelig i kommunene, men det forutsetter at systemet som utvikles sikrer likebehandling (ingen gratisspassasjerer) og forutsigbarhet for de som vil bygge i byen. |
| 24. Ønskelig med fortetting og byutvikling. | |
| 25. Private forslagstillere vil gjerne ha det så enkelt som mulig. Dette kan bidra til at resultatet også blir bedre. | |

Oppsummering v. prosjektgruppa etter møtet

Til stedet: Jan Willy Føreland, Hanna Fossen -Thaugland, Gunnar Ridderstøm, Hilde Hanson, Thale H Heltberg.

- Bra at fylkeskommunen og fylkesmannen samarbeider- saksbehandlingsrutiner koordineres
- Viktig å ikke slippe strategien for fort, men følge opp
- Følge opp slik at fylkeskommunen kan gjør dette til praktisk politikk ? Det må gås en intern runde slik at en har forankret internt. Forankre eksternt i kommunene – vise et enkelt eksempel og kanskje en pilot.
- Saksbehandlerne og planleggerne må bli sikrere, – de som er usikre slutter å tenke og da blir de bokstavtro.
- Må starte med å finne ut om en arealer i sentrum til utbygging, -som er mulig eller ønskelig. Det ligger i de fleste kommuneplaner- fortettingspotensialet
- Det kom ikke frem noen alvorlige eller vesentlige innvendinger mot ”paradigmeskiftet” i gruppearbeidene.
- En terskel at man går bort fra å telle kvadratmeter og meter til å forholde seg til en helhetlig strategi. Men: noen kommuner har en byromsplan som kan brukes som et utgangspunkt? Må detaljeres, - estetiske veiledere oppfyller ikke behovet alene

Referert av bordverter og prosjektleder

5.5 Vedlegg 5 Eksempel Økonomisk bæreevne for et planområde

Regneeksempel hvor en fastsetter en fast pris for infrastruktur pr tomteareal

1000 kr m² BRA for boliger var utgangspunktet i denne planen, og fastsatt som et akseptabel belastning på infrastrukturbidraget totalt. Her omregnet til tomteareal på det enkelte felt med en utnyttelse på 130%BRA Boliger.

Dersom vi foreløpig legger til grunn kr 1300 kr pr m² tomt, vil man få følgende rammer for infrastrukturbygging;

Felt	Areal	Vektet areal	Bidrag pr felt	Relativ rask realisering
BB1	3 370	3 370	4 381 000	4 381 000
BB2	6 580	6 580	8 554 000	8 554 000
BB3	4 040	4 040	5 252 000	5 252 000
BB4	4 710	4 710	6 123 000	6 123 000
BB5	6 210	6 210	8 073 000	8 073 000
BB6	10 230	10 230	13 299 000	6 649 500
BB7	5 710	5 710	7 423 000	Realisering usikker
KBA1	2 640	2 640	3 432 000	3 432 000
KBA2	7 690	7 690	9 997 000	9 997 000
KBA3	5 880	5 880	7 644 000	Realisering usikker
KBA4	5 080	5 080	6 604 000	6 604 000
KBA5	4 000	4 000	5 200 000	5 200 000
KBA6	14 410	14 410	18 733 000	14 049 750
BH	8 840	4 420	5 746 000	5 746 000
Sum	89 390	84 970	110 461 000	84 061 250

NB. Tabellen over viser kostnadsfordeling basert på kr 1300 pr m² feltareal. Basert på Bygganalyse og budsjettall i 2012. Tallene er et estimat og kan bli høyere. Prisene skifter i markedet og over tid.

5.6 Vedlegg 6 Tangvall regulerings sak

Eksempelet er fra en reguleringsplan i Søgne hvor en ble enige om *kompenenserende tiltak* for å innfri krav om for leke og felles uteoppholdsarealer. Utbygger skal bidra ved at offentlige rom i byen rustes opp på en slik måte at de kan dekke prosjektets behov for lekeplass og uteoppholdsareal. All infrastruktur (teknisk, vei og lek) beregnes inn i det økonomiske bidraget. I dialog med partene ble størrelsen på bidraget bestemt.

Saksframlegg (Søgne kommune)

Utbygging av felles- og lekearealer på Tangvall

Rådmannens forslag til vedtak:

Rådmannen delegeres myndighet til å inngå utbyggingsavtaler i tråd med saksframlegget.

Bakgrunn for saken:

Saken om utbygging av felles- og lekearealer på Tangvall har tidligere vært behandlet i Formannskapet 11.06.2014 (sak 78/14) og Kommunestyret 19.06.2014 (sak 49/14). I etterkant av behandlingen har det fremkommet at begrepene som ble brukt i tidligere saksframlegg er blitt ulikt tolket av kommunens representanter og utbyggerne. Uenigheten er om begrepet «BRA bolig» skal beregnes ut fra plan- og bygningslovens begrep eller knytte seg mot salgbart bruksareal i det enkelte prosjekt. Den ulike oppfatningen av begrepet har medført at det ikke har vært en enighet med utbyggerne om bidragsnivået slik tidligere saksframlegg ga uttrykk for.

Saksutredning:

I reguleringsplan for Tangvall sentrum og reguleringsplan for rådhusområdet er det vedtatt rekkefølgekrav om at før det kan gis byggetillatelse for nye boenheter skal de offentlige uterom på Tangvall opprustes med høy kvalitet med vekt på barn og unges interesser (sikre gode felles- og lekearealer). Ved tidligere behandling av denne saken ble det vedtatt at rekkefølgekravet kan anses som oppfylt mot at det innbetales kr 750,- pr m²

BRA bolig og kr 100,- pr m² BTA næring (definert som alle andre tiltak enn bolig). Ut fra disse bidragsnivåene vil opprustningen bort i mot fullfinansieres under forutsetning av

at alt utbyggingsvolumet på Tangvall ble realisert og at en la til grunn at BRA bolig ble beregnet ut fra plan- og bygningslovens begrep. Det vises for øvrig til tidligere saksframlegg i sin helhet.

Dersom en skulle legge til grunn salgbart bruksareal ved tidligere bidragsnivå ville dette tilsvare ca. 600 kr/m² sett opp mot plan- og bygningslovens beregningsmåte av BRA. Etter ytterligere dialog med utbyggerne var det enighet om at det var hensiktsmessig å benytte plan- og bygningslovens beregningsmetode og enighet om at bidraget ble satt til kr 650,- pr m² BRA bolig.

Som det fremgår av tidligere saksframlegg er tiltakene samlet beregnet til kr. 22 000 000,-. Ut fra reguleringsplanene er det beregnet at det kan bygges ca. 9 400 m² nytt næringsareal og

ca. 27 000 m² nytt boligareal. Det vil imidlertid være stor usikkerhet knyttet til om hele utbyggingsvolumet realiseres og på hvilket tidspunkt dette eventuelt gjøres. Manglende finansiering som følge av nytt bidragsnivå må dekkes ved å redusere opparbeidelsen kvalitetsmessig eller ved at kommunen bidrar økonomisk.

Det foreslås at rekkefølgekravet kan anses som oppfylt mot at det innbetales kr 650,- pr m²

BRA bolig og kr 100,- pr m² BRA næring (definert som alle andre tiltak enn bolig). Plan- og bygningslovens beregningsmåte skal legges til grunn for beregning av utbyggingsvolumet. Bruksareal under terreng og utvendig parkering inngår ikke i beregningsgrunnlaget. Bidraget indeksreguleres basert på SSB's indeks for veglegg. Utgangspunkt for beregningen er indekstallet pr mai 2014. Forslag til vedtak legger opp til at rådmannen delegeres myndighet til å inngå utbyggingsavtaler i tråd med saksframlegget.

5.7 Vedlegg 7 Felles utbyggingsavtale for Tangvall

Felles utbyggingsavtale for utbygging av leke- og fellesareal på Tangvall, datert 13.04.2013

- PARTER

Mellom

NO MVA

Og

Søgne kommune (senere kalt kommunen)

NO

Er det inngått følgende avtale vedrørende utbygging av felles uterom på Tangvall:

1) Bakgrunn for avtalen

- a) Søgne kommunestyre har på møtet 30.01.2014 vedtatt å redusere minste uteoppholdsareal pr boenhet på Tangvall til 25 m². Samtidig ble vedtatt at før det kan gis byggetillatelse for nye boenheter i Tangvall sentrum, skal de offentlige uterom på Tangvall opprustes med høy kvalitet, med vekt på barn og unges interesser. Det offentlige uterommet skal til sammen være på minimum 1,5 daa. Gjennom utbyggingsavtaler som sikrer at rekkefølgekravet blir oppfylt, kan kommunen tillate at nye boenheter etableres før felles- og lekeareal er fullt utbygget (i denne avtalen kalt offentlig uterom). Vedtaket følger som vedlegg 1 til denne saken.
- b) Gjennom denne avtalen forplikter kommunen seg til å gjennomføre utbygging av det offentlige uterommet i samsvar med vedtaket i kommunestyret. Det forutsetter at utbyggingen dekker kostnadene gjennom infrastrukturbidrag til kommunen.
- c) Med kostnader til offentlig uterom menes både kostnader til grunnnerverv og kostnader til planlegging og gjennomføring av de konkrete tiltakene.
- d) Kommunen vil gjennomføre en konkurranse for å få fram en helhetlig plan for det offentlige uterommet. Det skal vektlegges mulighet for etappevis utbygging. Resultatet av den prosessen skal legges til grunn for de konkrete tiltakene som skal iverksettes.
- e) Kommunen har ikke ansvar utover det som fremgår av denne avtalen.
- f) Denne avtalen skal tinglyses på alle eiendommer som omfattes av avtalen.

2) 2. Geografisk avgrensning

- a) Avtalen omfatter alle eiendommer på Tangvall, jfr kart i vedlegg 2.
- b) Områder hvor det kan etableres offentlig uterom er vist i vedlegg 3.

3) Grunnnerverv

Kommunen skal selv erverve nødvendig grunn og rettigheter for gjennomføring av det offentlige uterommet. Utbygger skal imidlertid bidra med egen grunn der det er aktuelt for å kunne gjennomføre tiltaket. Alle grunn forutsettes ervervet til markedspris.

Kommentar: I utgangspunktet bare offentlig grunn, men tar det med i tilfelle det skulle bli aktuelt

4) Planlegging og opparbeidelse

Kommunen er ansvarlig for nødvendig planlegging, prosjektering og byggeledelse av det offentlige uterommet.

5) Økonomiske betingelser

- a) Det betales kr 750 pr m² BRA bolig og kr 100 pr m² næring (definert som alle andre tiltak enn bolig). Bidraget indeksreguleres basert på KPI fra og med 1. mai 2014.
- b) Utbygger betaler til kommunen før det gis brukstillatelse.
- c) Kommunen forplikter seg til bare å sette i gang tiltak som kan dekkes av de bidrag som kommer fra det enkelte utbyggingsprosjekt.
- d) Kommunen igangsetter de konkrete arbeidene samtidig med at de fysiske byggearbeidene som skal betale inn bidrag, settes i gang.
- e) Garantistillelse fram til det gis brukstillatelse?

6) Kommunal overtakelse av grunn og anlegg

- a) Kommunen skal overta til full eiendom de offentlige uterom som etableres på Tangvall.
- b) Kommunen har også driftsansvaret for det offentlige uterommet.

7) Andre bestemmelser

- a) Det etableres en styringsgruppe med 3 representanter for grunneierne og 3 representanter for Søgne kommune som skal ha ansvaret for videre planlegging og utbygging av det offentlige uterommet. Det omfatter også ansvaret for prioritering av tiltakene innenfor de økonomiske rammer som er til disposisjon. Representantene for grunneierne velges
- b) Kommunen skal arbeide aktivt for å få ekstern medfinansiering av planlegging og opparbeidelse av infrastrukturtiltakene.

Underskrifter

Søgne, den 2014

For Søgne kommune

For utbygger

.....

.....

Tettere byer med høyere kvalitet. Et virkemiddel for attraktiv byutvikling

Vedlegg

Vedlegg 1: Vedtaket i kommunestyret 30.01.2014

Vedlegg 2: Området som omfattes av avtalen

Vedlegg 3: Området hvor felles- og lekeareal kan etableres.

5.8 Referanser, lenker og kilder



Kilder

Akershus fylkeskommune/Asplan Viak AS (2014): Samlet rapport fra serie om utbyggingsavtaler. Dateret 04.07.2014.

Barlindhaug, Rolf (2012): Urbane boligmarkeder. I Nordahl: Boligmarked og boligpolitikk.

Barlindhaug Rolf, Arne Holm og Berit Nordahl (2014): Kommunenenes tilrettelegging for Boligbygging. NIBR-rapport 2014:13

Barlindhaug Rolf, Arne Holm, Berit Nordahl og Helge Renå (2014): Boligbygging i storbyene - virkemidler og handlingsrom. NIBR-rapport 2014:8

Barlindhaug Rolf, Elin Børud, Bjørg Langset og Berit Nordahl (2012): Nye boliger I storbyene. Hvem kjøper og hva slags bokvaliteter tilbys? NIBR-rapport 2012:31

Barlindhaug Rolf og Berit Nordahl (2011): Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging? NIBR-rapport 2011:31

CABE (udatert): Better Neighbourhoods: Making higher densities work. Commission for Architecture & the Built Environment. www.cabe.org.uk

Tettere byer med høyere kvalitet. Et virkemiddel for attraktiv byutvikling

Department of the Environment, Heritage and Local Government (2007): Quality Housing for Sustainable Communities. www.environ.ie

East Thames Group (2008): Delivering Successful Higher-Density Housing. A Toolkit – Second Edition.

Hanssen Gro Sandkjær og Hege Hofstad (eds.) (2013): Compact City Policies in England, Denmark, the Netherlands and Norway. NIBR-report 2013:30

Hansen, Gro Sanskjær, Hege Hofstad og Inger-Lise Saglie (2015). Kompakt byutvikling – Muligheter og utfordringer. Universitetsforlaget, Oslo

Helgesen Marit K., Arne Holm, Lars Monkerud og Lene Schmidt (2014): Bolig og folkehelse – hva er sammenhengen? En litteraturstudie. NIBR-rapport 2014:16

Hermansen, Bianca Maria (2014): Kulturen i kroppen – Kroppen i rummet. Doktoravhandling, Det Kongelige Danske Kunstakademis Skoler for Arkitektur, Design og Konservering. Kunstakademiets Arkitektskole, København.

Johansen Bjørnar: "Offentlig sektor og private aktører sammen om helhetlig byutvikling / attraktivitet". Foredrag i Horten 8.5.2012 + foredrag på Drammenskonferansen 2016.

Kommunal- og regionaldepartementet (2006): Veileder om utbyggingsavtaler. Mai 2006.

Larvik kommune (2015 a): Utfyllende bestemmelser og retningslinjer til Kommuneplanens arealdel 2015-2027, Kommunedelplan for Larvik by 2015-2027 og Kommunedelplan for Stavern by 2015-2027, datert 19.08.2015 redigert i tråd med vedtak i KST den 16.09.2015 jf. sak 109/15, 107/15 og 108/15.

Larvik kommune (2015 b): Vedlegg 1: Uteoppholdsareal og lek – datert 19.08.15, redigert i tråd med vedtak i KST den 16.09.2015 jf. sak 109/15, 107/15 og 108/15: Tabell 2 og 3

Miljøverndepartementet (1998): Fortetting med kvalitet T-1267.

Nordahl, Berit (red.) (2012): Boligmarked og boligpolitikk. Fagbokforlaget, Bergen.

Nordahl Berit, Rolf Barlindhaug, Eli Havnen, Siri Nørve og Alv Skogstad Aamo (2011): Utbyggerstyrt byutvikling? NIBR-rapport 2011:21

NOU (2005): Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning. Utredning fra Bygningslovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. mars 2002. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 21. oktober 2003. Norges offentlige utredninger 2003: 24

Nurhayati Abdul Maleka, Manohar Mariapanb, Mustafa Kamal Mohd Shariffc (2009): The Making of a Quality Neighbourhood Park: A Path Model Approach. 1st National Conference on Environment-Behaviour Studies, Faculty of Architecture, Planning & Surveying, Universiti Teknologi MARA, Shah Alam, Selangor, Malaysia, 14-15 November 2009

Ruud Marit Ekne (2009): Unges boligpreferanser. NIBR-notat 2009:106

Ruud Marit Ekne, Rolf Barlindhaug og Siri Nørve (2013): Fremtidige boligbehov. NIBR-rapport 2013:25

Schmidt Lene (2014): Kompakt by, bokkvalitet og sosial bærekraft. NIBR-rapport 2014:12

Vestfold fylkeskommune (2011): Fortetting med kvalitet. Regional plan for bærekraftig arealpolitikk: Arealstrategi for byer og tettsteder. 07.07.2011, Vestfold fylkeskommune

Weeber Hans, Rotraut Weeber, Antje Fritz og Axel Dörrie (2005): Besser wohnen in der Stadt. Konzepte und Beispiele für Familienwohnungen. Frauenhofer IRB Verlag, Stuttgart.

Referanselenker:

Larvik kommune

<http://www.larvik.kommune.no/Documents/Resultatenheter/PBLG/Planseksjonen/Formingsveileder/FormingsveilederforLarviksentrum.pdf>

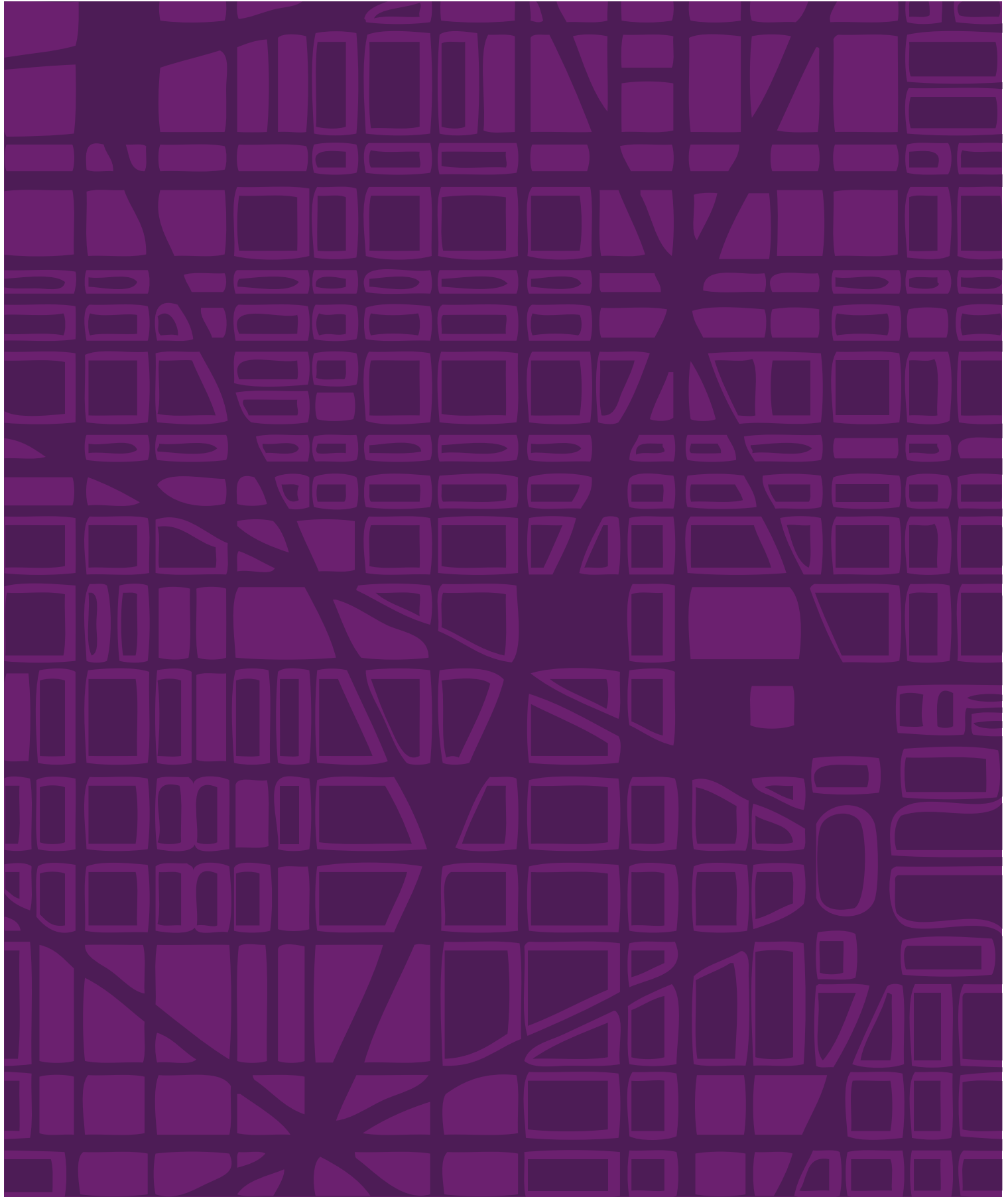
Horten kommune

<https://www.horten.kommune.no/omrader/kultur-og-samfunnsutvikling/kommuneutvikling/kommuneplan-2015-2027/sentrumsplanen/>

Tettere byer med høyere kvalitet. Et virkemiddel for attraktiv byutvikling

<https://www.horten.kommune.no/Handlers/fh.ashx?Mid1=14345&FilId=12866>

<https://www.horten.kommune.no/omrader/kultur-og-samfunnsutvikling/kommuneutvikling/byutvikling/indre-havneby/>



Prosjektet er utarbeidet i samarbeid med Fylkesmannen i Vestfold og bykommunene

Vestfold fylkeskommune

Svend Foyns gt 9 N-3126 Tønsberg Tlf.: +47 33 34 40 00 firmapost@vfk.no

www.vfk.no