

# Forum for byutvikling og bytransport: Forskningsbehov knyttet til båndlegging av areal

Tirsdag 18. juni 2019 arrangerte Forum for byutvikling og bytransport arbeidsseminar om båndlegging av areal i by ifm. større infrastrukturprosjekter i byområder.

Dette er et tema hvor det ikke er gjort noen særlig empiriske undersøkelser, og arbeidsseminaret ble derfor lagt opp til å være mer eksplorativt. Problemstillingen er hvordan kommunen kan være aktiv utvikler i og ved områder som er båndlagt og hvordan man kan hindre negative effekter av båndlegging.

Arbeidsseminaret ble innledet med to faglige innlegg, og tre erfaringer fra praksis. Alle presentasjonen, samt en juridisk betenkning utført av Advokatfirmaet Hjort knyttet til båndlegging av areal i Larvik, ligger på forumets nettsider: <https://www.toi.no/bybyforum/>

Stein Ness (Bane Nor) holdt **En innledning om prosessene og systemet knyttet til båndlegging og PBL**. Dette innlegget ga alle deltagerne en grunnleggende innføring i det praktiske rundt 'systemet' knyttet til båndlegging og PBL: Hvordan går man frem når man båndlegger, og hvordan er prosessene og jussen i dette?

Deretter fortalte Lars Haukeland (LPO arkitekter) om **Hvordan man kan jobbe før, under og etter innføring av store infrastrukturtiltak i sentrale byområder for å redusere negative ringvirkninger**. Dette foredraget var i hovedsak basert på en mulighetsstudie som ble gjennomført i Larvik kommune knyttet til et alternativ med jernbanetrasé gjennom sentrumskjernen. Den viser at de negative konsekvensene av en slik løsning ikke behøver å bli så store som fryktet, og hvordan mulighetene en slik situasjon kan brukes til å skape et sterkere sentrum.

Avslutningsvis hadde vi invitert representanter fra Larvik kommune (Hilde Bøkestad), Halden kommune (Espen Sørås) og Drammen kommune (Liv Marit Carlsen) som er på ulike steder i slike prosesser til å fortelle om sitt arbeid, utfordringene de møter og hvordan de har løst eller ser for seg at noen av disse utfordringene kan løses. I Larvik står man i en knipe der man må få et gyldig planvedtak (som gir båndlegging av store arealer) før prosjektet kan tas inn i NTP. Derfra er det lange tidshorisonter for planlegging og utbygging, og er usikkerhet knyttet til om og når prosjektet skal gjennomføres. Det er en krevende situasjon. I Halden var 'hele sentrum' båndlagt på grunn av uavklarte planer om jernbaneutbygging, som var til hinder for ønsket utvikling i sentrum. Kommunen fikk 'ekspertene på banen', og med det redusert antall alternativer betraktelig. De fikk også gjennomslag for å utarbeide plan for sentrum, som frigjorde arealer til utbygging. I Drammen opplevde de stor bekymring blant folk som bodde i et område som ble båndlagt for utbygging av jernbanetrase. De jobbet mye og grundig med informasjon og oppfølging, og kommunen tilbød seg å kjøpe ut beboere i området som ønsket å selge boligen sin. Felles for presentasjonene var at de eksemplifiserte problemstillinger knyttet til at større arealer enn de som vil bli berørt

(flere traseer, brede soner) båndlegges, usikkerhet knyttet til hvilke løsninger som skal velges og når planlegging og utbygging vil skje, samt usikkerhet og manglende forutsigbarhet.

**I gruppe- og plenumsdiskusjonene diskutere vi:** hvilke problemer og utfordringer som oppstår; hvilke typer løsninger man kan se for seg og hva disse vil kreve – og av hvem; samt hva vi har og hva vi mangler kunnskap om, og hvordan vi kan dekke disse kunnskapshullene.

### **Hvilke problemer og utfordringer oppstår i skjæringspunktet mellom by- og sentrumsutvikling, større infrastrukturprosjekter og båndlegging?**

- Partene har ulike mål nasjonalt og lokalt. Staten har mål om best mulig kobling mellom byer, mens det lokale nivå har mål og en best mulig løsning for byen og fremtidig byutvikling og attraktivitet.
- Det er flere utfordringer knyttet til (manglende) samarbeid og forholdet mellom stat og kommune:
  - Rollene er assymetriske – staten har ressurser i form av penger og plankapasitet, fylkeskommunen er lite involvert og er for lite byfokusert, og kommunen er for svake.
  - Flere kommuner opplever det som vanskelig å forholde seg til staten. Det er en utfordring at de må ha gyldig planvedtak (som medfører båndlegging av store arealer – 150 meters traseer og flere alternativer, før prosjektet kan vurderes tatt inn i NTP. Samtidig er det svært lange tidshorisonter og usikkerhet knyttet til fremdrift for planlegging (som medfører at deler av de båndlagte arealene blir frigjort) og bygging.
  - I noen tilfeller bidrar manglende koordinering mellom statlige instanser til veldig lange planprosesser (f.eks. når de gir innsigelse mot hverandres planforslag)
- Det er en utfordring at prosessene tar lang tid og krever ufattelig mye ressurser. Dette fører til:
  - ... at kommuner har mindre muligheter til å drive byutvikling 'mens man venter'
  - ... usikkerhet for innbyggere og næringsliv i byen generelt, og i den potensielle båndleggingssonen spesielt. Den 'mentale båndleggingen' skjer gjerne før den formelle båndleggingen, og den fører også til usikkerhet og reduserte inntekter (leieinntekter, boligpriser, mv.).
  - ... mindre forutsigbarhet. Når prosessene går over så lang tid, kan man risikere at det skjer endringer i prosjektet, løsninger (trasé, stasjonsplassering, mv.), økonomi og/eller kommunens mulighet for oppfølging underveis.
- Det er en utfordring for kommunen at det er svært ressurskrevende å være en likeverdig samarbeidspartner i de store statlige infrastrukturprosjektene, slik at de både gjør jobben som planmyndighet i prosjektene og driver ordinær planlegging

og byutvikling. De møter statlige etater og prosjektorganisasjoner som har mye ressurser, men har selv begrenset med ressurser.

- Det er en utfordring at PBL åpner for at man kan beholde båndleggingen i åtte år, og også at den ikke kan forlenges ut over de åtte årene. Dette skaper usikkerhet og mindre forutsigbarhet for kommunen og innbyggerne/næringsliv. Og det gir stort press for at kommuner gjør vedtak de kanskje ikke er klare til å gjøre.
- I utredninger av alternativer er byutvikling en ikke-prissatt konsekvens. I tillegg gjennomføres vurderinger av byutviklingseffekter i slike utredninger med uklare kriterier for analyse. Det er utfordrende både fordi det oppleves som om viktigheten av byutviklingsmuligheter i prosjektene 'underkommuniseres', og at kommunene ikke har muligheter til å gå imot vurderingene som er gjort. Man risikerer å 'ødelegge' sentrum som InterCity skal knytte sammen gjennom prosessen
- Det er en utfordring at slike store infrastrukturprosjekter krever 'store inngrep' i byen, både i form av bredde på båndleggingsarealer og bredder på byggegrep (når prosjektet kommer så langt). Det er også en utfordring at båndleggingsarealene er vesentlig bredere enn det byggegropa vil bli – det gir inntrykk av vesentlig større inngrep i sentrum enn det i realiteten vil bli, og kan føre til at ikke-optimale alternativer velges (ref. LPO arkitekter sitt prosjekt knyttet til Larvik)
- Det er en utfordring at jussen og planverket oppleves som vanskelig å navigere og forstå for ansatte i kommunene og for byens innbyggere, samt for ansatte hos statlig utbygger.
- Andre viktige problemstillinger (stikkord):
  - Hvordan utvikle i og ved trasséen?
  - Hvem bør være i førersetet? (samarbeidsavtaler)
  - Hvem tar kostnaden for de ulike delene av prosjektene? Inkludert planlegging for byutvikling og oppkjøp av bekymrede innbyggers boliger.
  - Øke forståelsen for konsekvenser og muligheter ved ulike alternativer
  - Forskjell på byer med og uten befolkningsvekst
  - Færre midler, fokus på kostnadsbesparing prosjekter.
  - Kommunikasjon er et problem. Rasing av bydeler, store soner.
  - Uavklarte løsninger gir behov for båndlegging av store arealer. Konkretisering og valg av trasé skjer i neste planfase.
  - Polarisering og bekymring i befolkningen. Aksjonsgrupper.

### **Hvilke typer løsninger kan man se for seg, og hva vil disse kreve – og av hvem?**

- Byutvikling bør synliggjøres som et viktig premiss for prosjektene. I konsekvensutredninger bør et minstekrav være klare kriterier for hva som analyseres og hvordan.
- Det bør utvikles samarbeidsformer som er mer forpliktende og bindende enn i dag. En kombinasjon av relevante aktører på ulike nivå kan bidra til faglig tyngde,

løsninger som er godt tilpasset hver enkelt by, og å gi mer vekt til prosessene. Mer forpliktende samarbeidsformer kan også bidra til mer fellesskap og enighet i hva som analyseres og vektlegges. Dette vil også være tillitsbyggende.

- Man bør arbeide for å finne virkemidler som gir kommunene kraft til å være en god samarbeidspartner i møte med 'store og sterke' statlige aktører. For eksempler midler til ansette flere i planavdelingene ifm. store infrastrukturplaner.
- Statlige aktører burde hatt en 'serviceavdeling/støttefunksjon' med rådgiving og faglig støtte til kommuner som blir direkte påvirket av deres planer.
- Det bør utvikles klare krav til rollefordeling og hvem som er forventet å dekke ulike kostnader i slike prosjekter. Mange mindre kommuner har for lite ressurser til å kunne være en likestilt part i store planprosesser knyttet til tunge infrastrukturprosjekter. Det kan være utfordrende når de opplever at noen statlige aktører ikke drar dem med eller arbeider for å få til best mulig utredning av alternativer eller et godt samarbeid. Når staten er initiativtager bør også en relevant statlig aktør være ansvarlig for å ha en aktiv og koordinerende rolle fra tidligfase til slutføring. I slike store prosjekter bør det også ligge midler til lokal kraft og lokale tiltak.
- Det bør opprettes et fond hvor kommuner kan søke om midler for å øke sin kompetanse og bli en sterkere aktør i byutviklingen.
- Det burde vært et krav i PBL om igangsetting av regulering med én gang man båndlegger, slik at man kan redusere negative konsekvenser som oppstår når prosessene og båndleggingen går over lang tid. Dette vil kreve at det gjøres endringer i rutiner knyttet til hva som kreves før prosjekter vurderes og inkluderes i NTP, eller til når båndlegging trer i kraft.
- Forutsigbarhet: I hvert prosjekt bør det på et tidlig stadium lages en tidsplan, og det bør gjøres flest mulig avklaringer så tidlig som mulig.
- Det bør arbeides med tidlig grunnverv og oppkjøp av boliger som metode, og kompetansen knyttet til dette bør økes. Her bør kommunene koordinere fordi de kjenner den lokale konteksten best, men en utfordring er at slike prosesser fort vil kreve mer penger enn hva kommunen har tilgjengelig. Det bør vurderes om det er mulig at staten går inn med penger i tidligfase, og heller selger ut igjen eiendommer som ikke ble berørt likevel.
- Det bør brukes best mulig ingeniørkunnskap og kompetanse på byggeteknikk for å få raskere avklaring av hvilke traséer som er uaktuelle, samt innsnevring av bredde på båndlagt areal. Dette kan være gjennom å bruke internasjonale standarder, men dette kan gi begrensninger på alternativer.
- Det kan vurderes om det bør bygge enklere noen steder, til tross for at det ikke er i tråd med internasjonale standarder.
- Det bør utvikles et planverktøy som forplikter i forhold til samarbeid og tid.

Andre punkter (stikkord):

- Jussen bør sammenfattes på en lettere tilgjengelige og forståelig måte.

- Informasjon utover møter. Medvirkning.
- Styrke kommunens resurser. Midler til analyser.
- Kommunen må være i forkant.
- Formidling av informasjon om konsekvenser av alternativene.
- Rutiner for varsling politikerne, de bør være de første som får informasjon.

### **Hva har vi og hva mangler vi kunnskap om, og hvordan kan vi dekke disse kunnskapshullene?**

Et gjennomgående poeng var at det trengs konkret kunnskap om og undersøkelser også i små og mellomstore byer, undersøkelser av sammenlignbare case-byer, og før-, underveis- og etter-studier/følgestudier av samarbeid og gjennomføring av slike prosesser.

Det ble diskutert at aktuelle måter å øke kunnskapen på er å samle og diskutere muligheter og erfaringer fra både Norge og utlandet knyttet til:

- mulighetsstudier, planprosesser og planlaging
- ulike typer byggeteknikk – hvor mye må man egentlig ‘ødelegge’ for å bygge?
- ulike typer avbøtende tiltak (oppkjøp, rive&bygge (Larvik), mv.)
- tidlig grunnerverv og oppkjøp
- hvordan kompetansen i kommunene har blitt styrket mtp. samordning og fasilitering av prosesser
- hvordan øke kunnskapsnivået hos og ‘spille lokalpolitikere gode’

Det var et ønske om at jussen i dette bør sammenfattes på en lett og forståelig måte. I tillegg var det et klart ønske om at det sees mer på dagens lovverk, og mulighetene og begrensningene som ligger i dette:

- Er lovverket rigget for så lange prosesser – hvordan kan og bør dette gjøres?
- Hvilket handlingsrom finnes i jussen? Hvilke formål og bestemmelser kan og bør brukes, og hvordan påvirker dette utfallet?

Disse kunnskapshullene kan dekkes gjennom forskningsprosjekt, ‘kunnskapsoppsummering’ og utveksling av erfaringer i nettverk (f.eks. IC nettverk på tvers av fjorden).

### **Sentrale kunnskaps- og forskningsbehov kan oppsummeres som:**

- Hvordan kan man utvikle og gjennomføre mer effektive og ressurs- og tidsbesparende planprosesser som gir økt forutsigbarhet? Hvem bør ta ansvar for å få til dette?
- Hva er suksesskriterier der hvor man har løst utfordringer knyttet til planprosesser, båndlegging og byutvikling på gode måter? Finnes det nøkkelprosjekter/eksempel på prosjekter og prosesser til inspirasjon og etterfølgelse?
- Hvilke endringer kreves, i jus, prosesser og praksis, for å få mer forutsigbare planprosesser? Det er vanskelige bindinger mellom kommunalt planvedtak, båndlegging, NTP og videre framdrift, som gir press for kommunale vedtak,

lange båndleggingsperioder, mye usikkerhet og lite forutsigbarhet. På hvilke måter kan denne situasjonen bedres?

- Hvilke muligheter og begrensninger ligger i PBL når det gjelder samarbeid, innovasjon i og gjennomføring av planprosesser og reguleringsplanarbeidet?
  - Hvordan kan man bruke PBL for å oppnå det man ønsker, og hva har man faktisk lov til å gjøre og ikke?
  - Hvilke endringer bør gjøres i PBL for å sikre rask iverksetting og redusere negative konsekvenser?
  - Er lovverket rigget for så lange prosesser, og hvordan kan og bør i så fall dette sikres?
- Hvordan kan man få til en best mulig byutvikling ifm. store infrastrukturprosjekter, med færrest mulig negative konsekvenser? Hvilke planverktøy har man behov for ifm. store infrastrukturprosjekter som berører sentrale deler av byer og tettsteder?
- Hvordan kan økt (bruk av) kompetanse mtp. jernbaneteknikk og byggeteknikk redusere usikkerheter og konsekvenser i planfasen, utbyggingsfasen og ettersituasjonen ved store, statlige infrastrukturprosjekter?
- Hvordan sikre at byutvikling blir et viktig premiss i plan- og beslutningsprosesser knyttet til store, statlige infrastrukturprosjekter?
  - Hvordan kan man sikre felles eierskap, felles mål, mv.?
  - Hvordan kan man utvikle samarbeid som er mer forpliktende og bindende enn i dag?
  - Hvilke virkemidler kan gjøre kommunene til en sterkere part i møte med staten?
  - Er det mulig å utvikle et sett med fastlagt indikatorer/klare kriterier for hva som analyseres med tanke på byutvikling og hvordan, slik at det er lettere for kommuner å etterprøve funn og konklusjoner?
  - Er det mulig å regne på samfunnsøkonomiske nytte av byutvikling?
- Hvilke effekter har ulike valg knyttet til jernbanetraséer og byutvikling hatt i tidligere prosesser og prosjekter? Er lokalisering av jernbanestasjoner i sentrum 'verd det'?
- Hvordan kan man sikre trygghet for innbyggerne og næringsdrivende store, langvarige og arealmessig omfattende prosesser? Hvilken rolle kan grunnerverv og oppkjøp av boliger spille i dette?
- Hvordan kan man formidle informasjon og øke forståelsen blant politikere og innbyggere knyttet til konsekvenser og muligheter ved ulike alternativer?
- Hva kan kommunene gjøre mens de venter på vedtak, igangsetting og ferdigstillelse?
  - Er det forskjell på hvordan man kan og bør gripe an slike prosesser i byer med og uten vekst (i sentrumshandel, antall innbyggere, el.l.)?
  - Hva er kritisk masse for at et bysentrum skal kunne klare seg gjennom en stor og langvarig utbyggingsperiode?
  - Hva er urbanitet, og hvordan varierer dette i ulike byer og kontekster?