



Utbygging i og ved sentrum - reguleringsplanprosesser

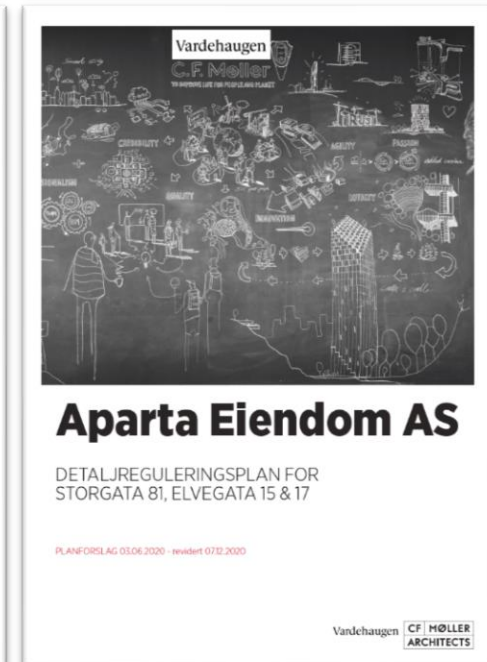
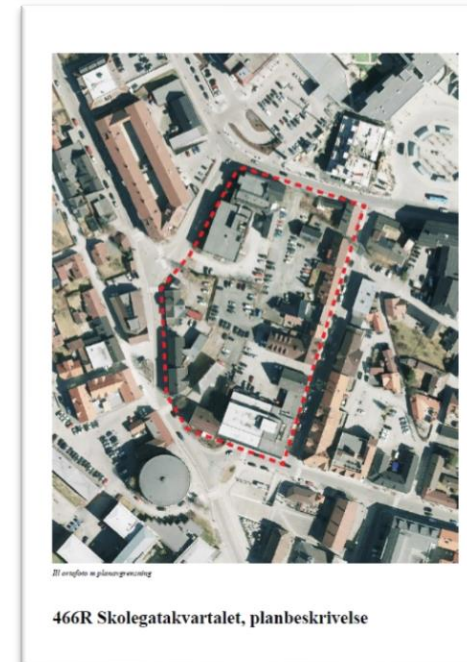
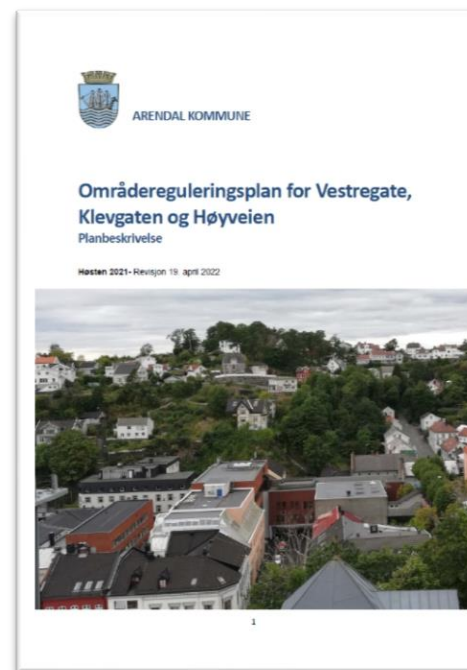
Oddrun Helen Hagen (TØI), Aud Tennøy (TØI), Grete Swensen (NIKU)

Utbygging i og ved sentrum

- Undersøker hvordan kommunene samarbeider med ulike aktører i reguleringsplanprosesser om utbygging i og ved sentrum
 - Vi undersøker
 - hvordan prosessene utføres
 - hvorvidt mål om å styrke sentrum, bevare kulturminneverdiene og sikre boligkvaliteter bringes inn i prosessene
 - hvordan prosjektene bidrar til å styrke sentrums attraktivitet
 - hva som kan forbedres på måter som bidrar til å øke sentrums attraktivitet
 - hvordan PBL fungerer i slike prosesser, og hva som kan forbedres?
- »» **Hensikten er å svare på hva kommunene kan gjøre for at det skal skje utvikling i sentrum og for at utviklingen bidrar til et attraktivt og levende sentrum som folk besøker ofte og setter pris på og hvor handel og service trives**

Casene og metodene

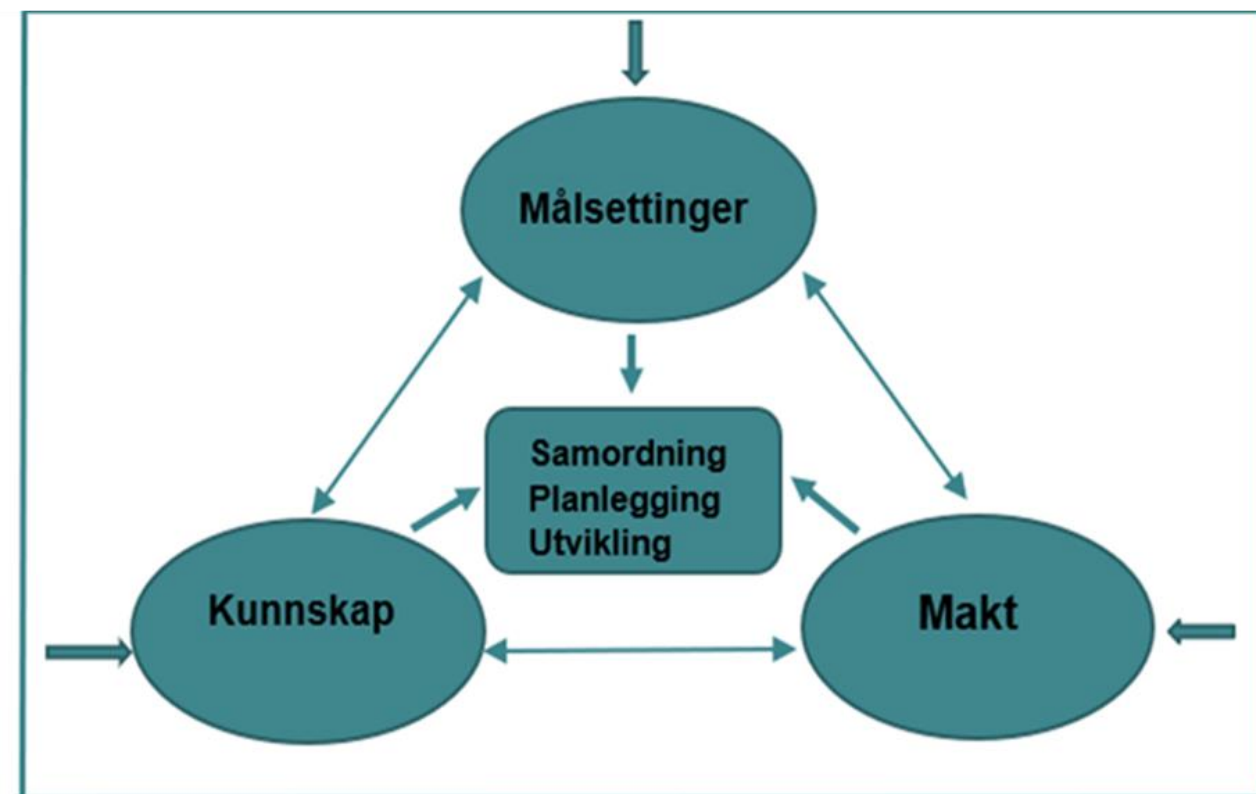
- Komparativ casestudie med fire case
 - To case med fokus på **sentrumsattraktivitet og bevaring (Arendal og Lillehammer)**
 - To case med fokus på **sentrumsattraktivitet og bomiljø (Kongsberg og Tønsberg)**
- **Dokumentstudier** av planvedtak, planbeskrivelser, bestemmelser, plankart, høringsuttalelser med mer
- **Intervjuer** med sentrale aktører (kommunens saksbehandler, utbygger(e)/grunneier(e), fylkeskommunen, mfl.)
- **Workshops** med sentrale aktører for å presentere og diskutere funnene



Analytisk rammeverk: Målsettinger, kunnskap og makt

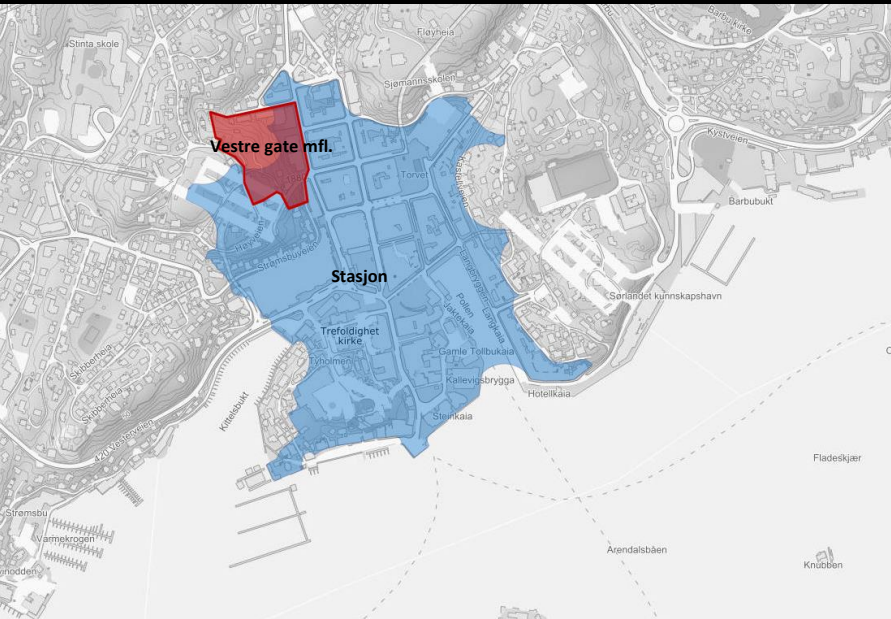
- Mål, interesser, alltid målkonflikter
- Kunnskap, argumenter, påstander, hva som er 'legitim' kunnskap og metoder
- Makt – ulike typer (Lukes 2005)
 - Direkte (vinne og tape i direkte kamp)
 - Agendasettende (hva som blir viktig)
 - Strukturell ('the order of things', pbl)
- Utøving av makten
- Påvirker hverandre, prosessene, planene og utviklingen

Planlegging, PBL, samarbeid, mv.



Tennøy (2012)

Arendal: Vestre gate, Klevgaten og Høyveien



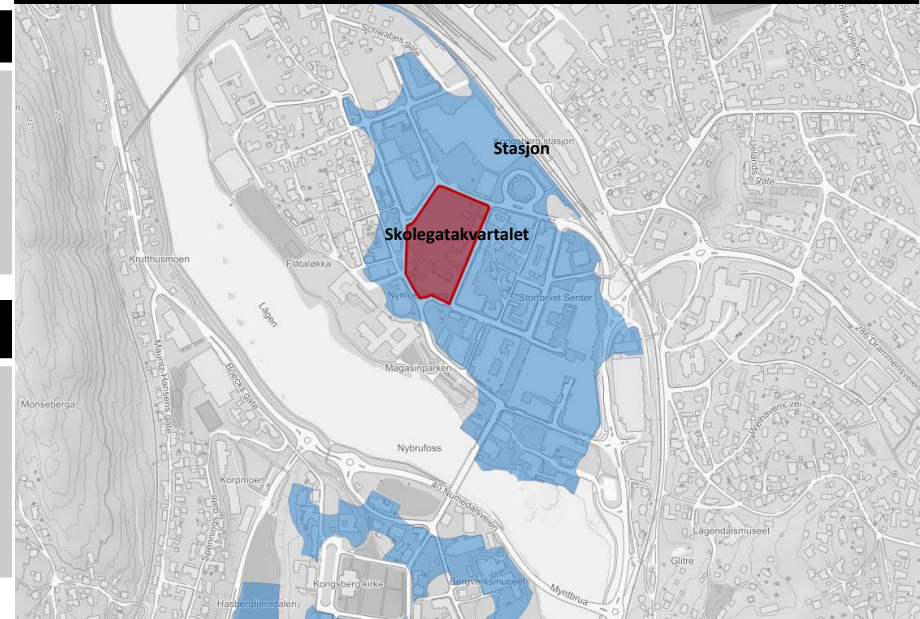
Arendal: Vestre gate, Klevgaten og Høyveien

2018: Bygge- og deleforbud etter PBL § 20-1
2019: Varsel oppstart
2021: Høring og offentlig ettersyn
2022: Vedtatt områderegeringsplan

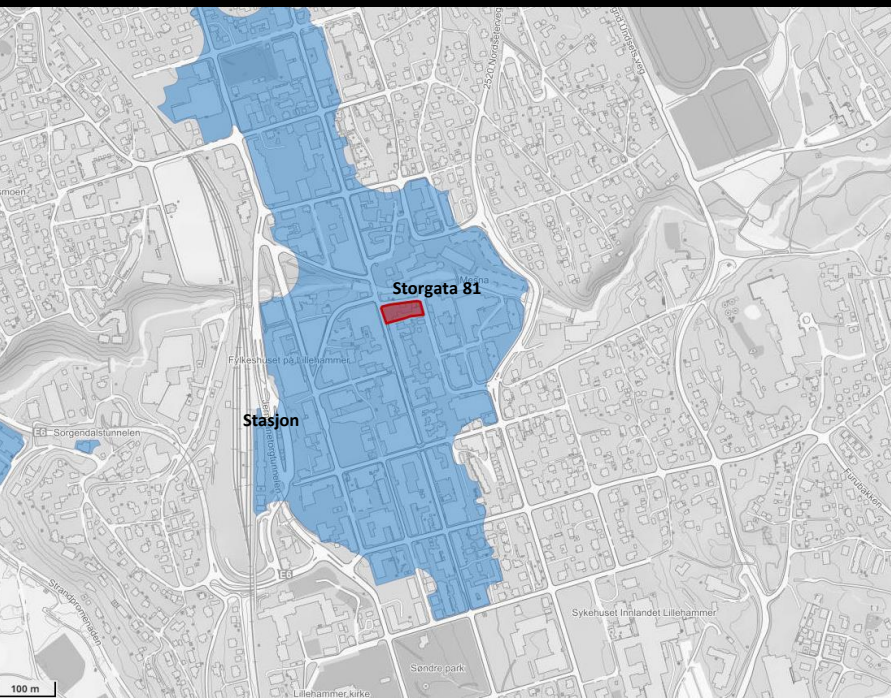
Kongsberg: Skolegatakvartalet

2008: Initiert aktørsamarbeid
2011: Parallelloppdrag
2015: Varsel oppstart
2020: Vedtatt detaljreguleringsplan

Kongsberg: Skolegatakvartalet



Lillehammer: Storgata 81



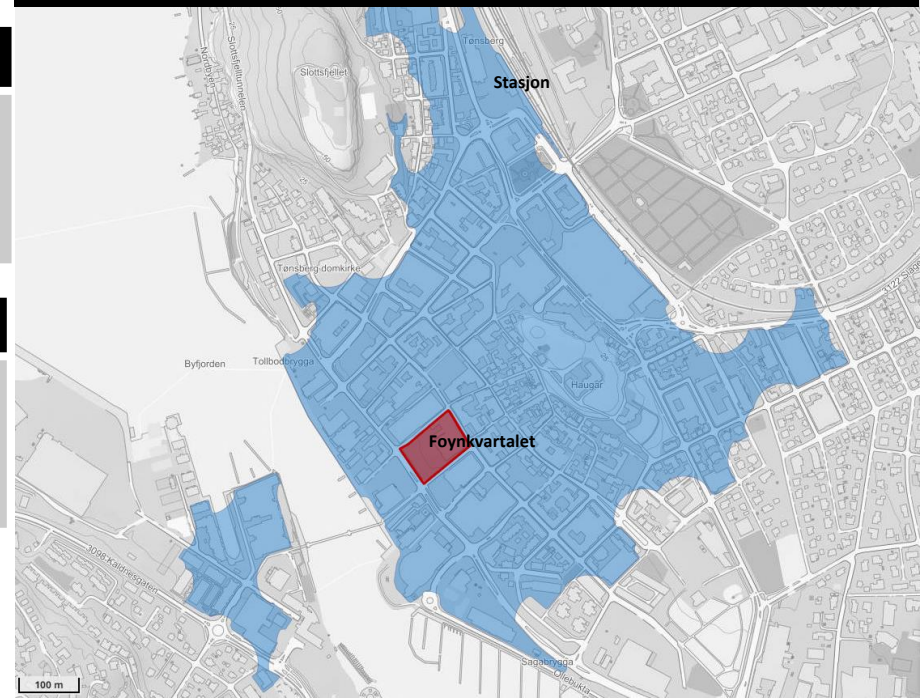
Lillehammer: Storgata 81

2017: Brann
2018: Varsel oppstart, oppstartsmøte
2021: Vedtatt detaljreguleringsplan

Tønsberg: Foynkvartalet

2018: Varsel oppstart, oppstartsmøte
2021: Behandling i utvalg, avvist
2023: Høring og offentlig ettersyn av detaljreguleringsplan

Tønsberg: Foynkvartalet



Storgata 81, Lillehammer

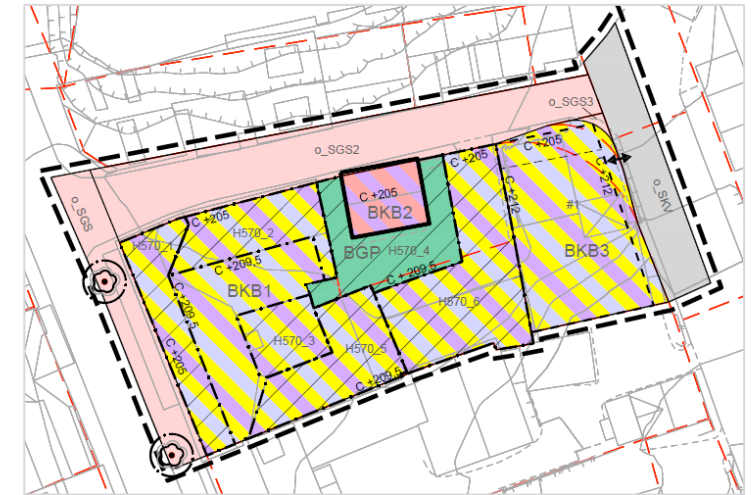
Prosess, aktører og målsetninger

- Saken gjelder gjenoppbygging i et bevaringsverdig kulturmiljø av nasjonal verdi (Riksantikvarens NB! Register) som ble skadet av brann.
- Tre sentrale aktører i plansaken: Kommunen, kulturminneforvaltningen i fylket, og utbygger/eier.
- Utbygger ønsket å utvide den kommersielle bruken med større handelslokaler i sentrum, som også er i samsvar med kommunens og politikernes ønsker.
- Utbygger foreslo et nytt handelshus på inntil 3800 kvadratmeter, som forholdt seg til Storgatas bygningsvolum og takvinkler.
- Dette var ikke i samsvar med hvordan fylket forsto den eksisterende byplanen (ønsket en rekonstruksjon av nedbrent bygning (kopi); ivaretagelse av hensyn til eksisterende bygninger i bakgården).
- Fylket fremmet tidlig sitt syn i media og varslet tidlig innsigelse mot saken.
- Aktørene hadde ulike forståelser av den eksisterende reguleringsplanen.
- Uklare formuleringer og bestemmelser i planen ga grunnlag for at kommunen fremmet krav om at ny reguleringsplan skulle utarbeides.



Mål, makt og kunnskap

- Plansaken måtte sikre at flere sentrale, og til dels motstridende, interesser ble ivaretatt
 - hensyn til bevaringsverdig kulturmiljø,
 - økt handel og attraktivitet i sentrum
- Ulike forståelser/fortolkninger/kunnskap knyttet til bevaring og gjenoppbygging har vært en sentral målkonflikt
- Krav til å dokumentere verdier
- Gjennom en intens periode med møter og diskusjoner kom partene til enighet, og fylket trakk innsigelsen
- Kommunen var sentral når det gjaldt dialog og mekling mellom øvrige aktører
- For å komme frem til en plan som aktørene ble enige om var det nødvendig med kompromisser
- Planprosessen er et eksempel på hvordan aktiv dialog mellom hovedaktørene i utfordrende prosjekter kan bidra til å fremme akseptable løsninger



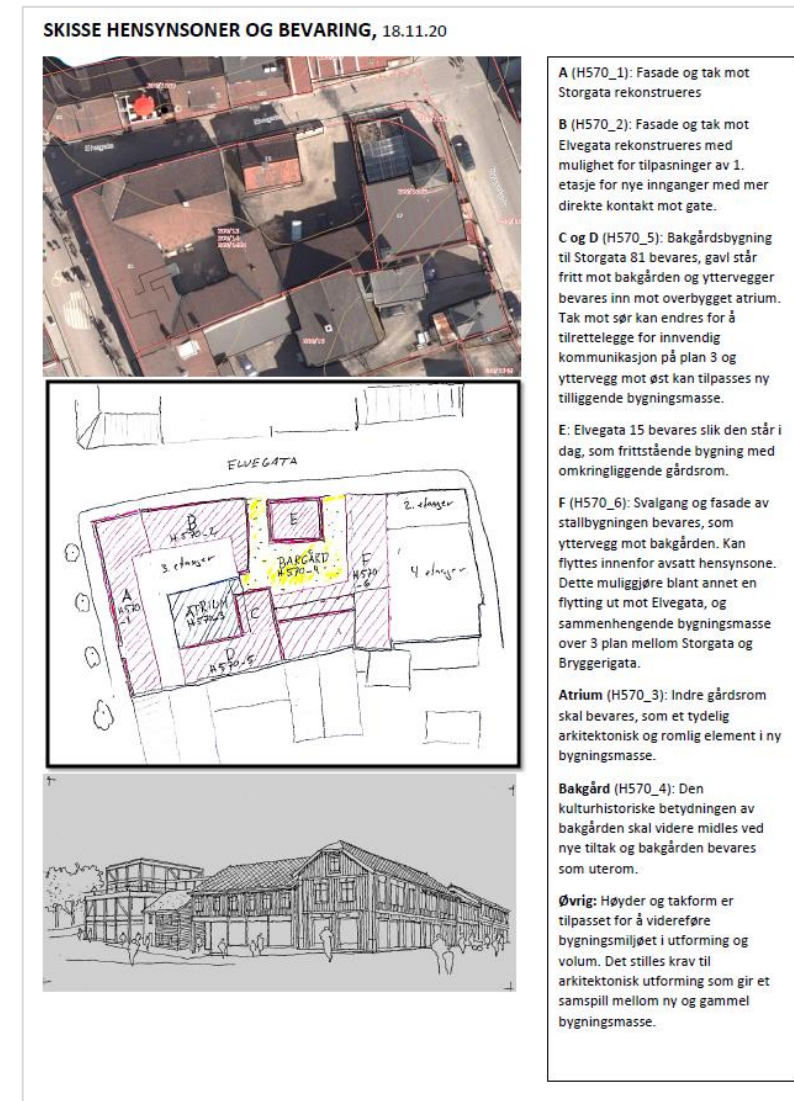
Plankart



Illustrasjon fra planbeskrivelsen, Vardehaugen og CF
Møller Arkitekter, 2020

Fra prosess til godkjent plan

- Den nye planen innebærer rekonstruksjon av den opprinnelige fasaden og ivaretar gågatens egenart
- Deler av den historiske bakgården med gamle bygninger bevares, men flytting av bakgårdsbygning gir nye muligheter for utvikling og bruk
- Det tillates nye bygningsvolumer i bakkant som sikrer kommersielle interesser
- Aktiv differensiering mellom detaljeringsnivåer (reguleringsplan og byggesak) skapte enighet i en kompleks plansak
 - Man fikk flyttet noen detaljerte avklaringer fra plan- til byggesak
- Detaljreguleringsplanen består av en rekke ulike hensynssoner
 - Hver sone har sine egne bestemmelser, inkludert ulike spesifikasjoner for hver bygning og krav til detaljering og aktørsamarbeid i forbindelse med byggesaken
- Det er et problem for eieren at prosessen har trukket så langt ut i tid, da dette påvirker utbetaling av forsikringssum og det er en pågående sak i rettssystemet

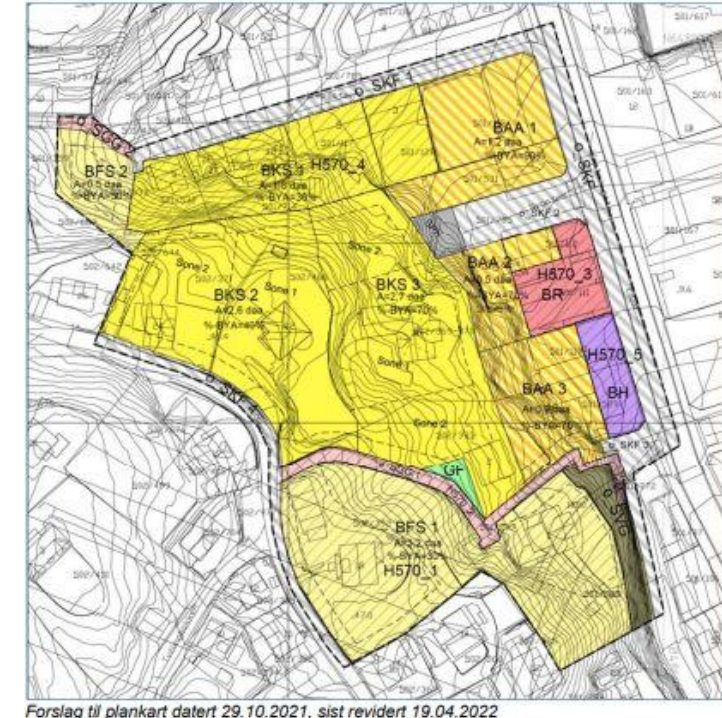
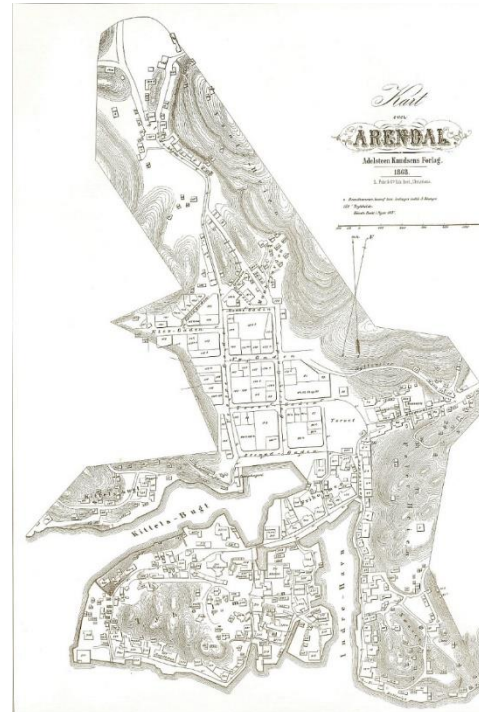


Illustrasjoner fra plandokumentene.
Vardehaugen og CF Møller Arkitekter, 2020

Vestre gate, Klevgaten og Høyveien, Arendal

Prosess, aktører og målsettinger

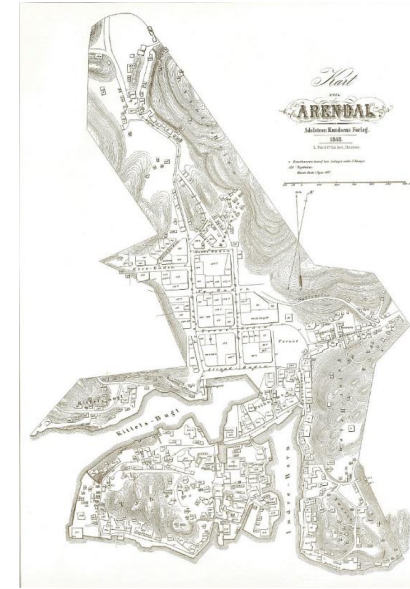
- En byggesak om utvidelse av hotell utfordret intensjonene i prosjektreguleringen fra 2011 og utløste behov for avklaringer med hensyn til vern
- Det ble fremmet bygge- og deleforbud med hensyn å avklare rammer for ny bebyggelse som ikke går utover området's tålegrense
- Området har kulturhistorisk interesse og bygningsmiljøet utgjør et krysningspunkt mellom de ulike bybrannene i Arendal
- En vesentlig del av området er definert som Hensynssone 570, kulturmiljø i kommuneplanens arealdel
- Kommunen er forslagsstiller for områdereguleringen
- Grunneiere har vært noe involvert



Fra planbeskrivelsen om den gamle planen: 'reguleringsplanen gav vide rammer for utnyttelse og høyder, og inneholdt flere uklare bestemmelser som gjorde at rådmannen var usikker på om bystyret var klar over det da planen ble vedtatt.'

Mål, makt og kunnskap I

- Målet med områdeplanen er å avklare områdets tålegrense (vern versus utvikling), ivareta karaktertrekkene i bygningsmiljøet og de ulike strukturene innenfor området
- Arealet ligger nær bysentrum, men flere bygninger står p.t. tomme og kvartalet har behov for å aktiviseres
- «Strukturen består av bebyggelse strengt på linje langs gatene –
- og villabebyggelse som er plassert fritt etter terrengformene langs Høyveien.
- Mellom disse strukturene er det tomrom, som er foreslått satt av til ny bebyggelse»



Frelsesarmeen's forsamlingslokale som ble bygd ca.1870



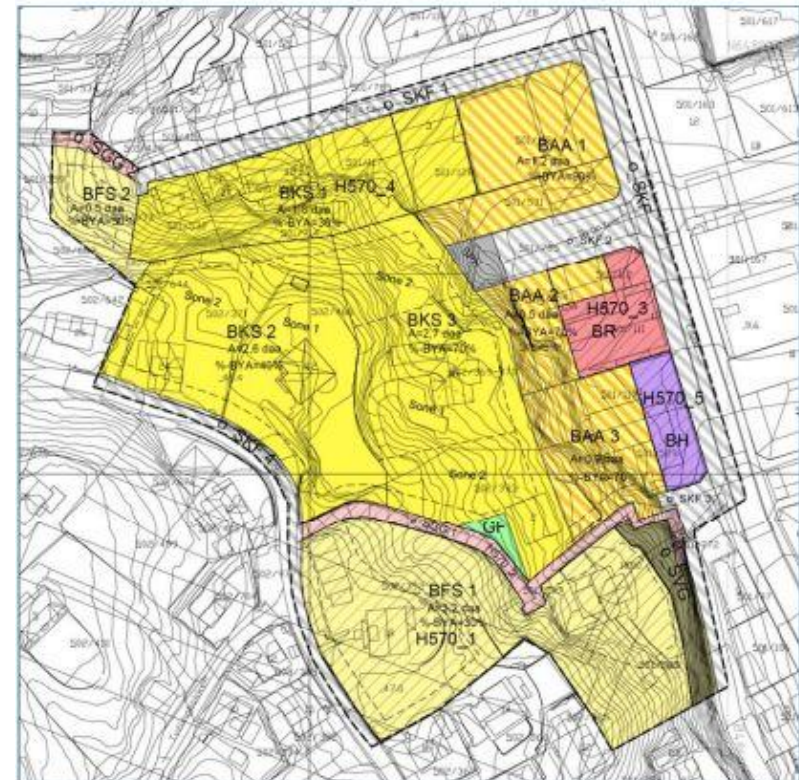
Klevgaten, sett ned mot Vestregate



Klevgaten 9, som overlevde brannen i 1863

Mål, makt og kunnskap II

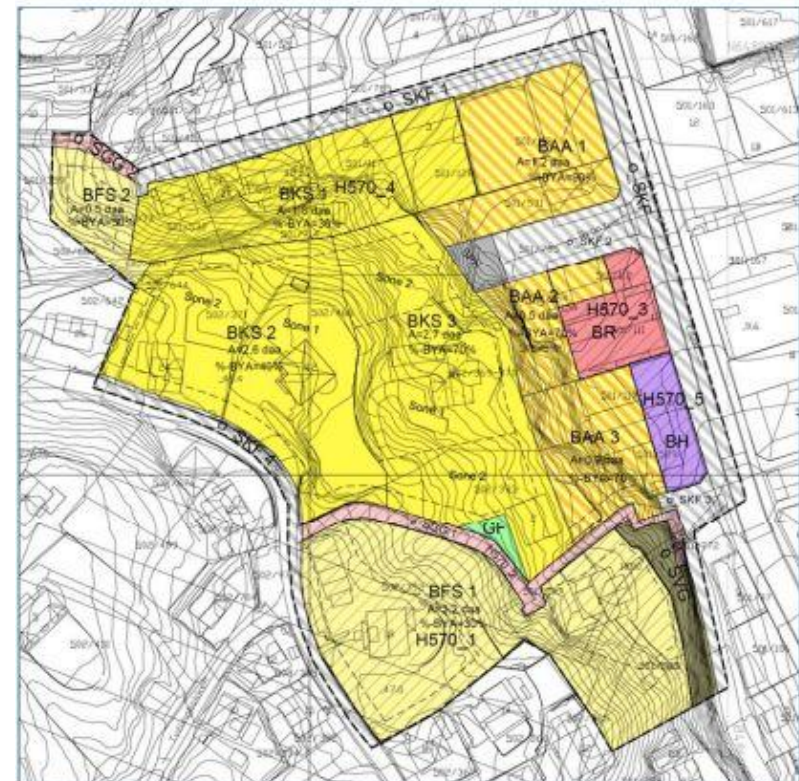
- En kulturhistorisk stedsanalyse - DIVE, fra 2013, peker ut byens viktigste kulturhistoriske identitetsbærere og konkluderer at
 - ‘forståelsen av hovedtrekkene i området, landskap og bebyggelse, må føres videre i nye byggeprosjekter. Nybygg må bygge videre på de hovedtrekkene som har karakterisert byutviklingen igjennom de ulike historiske fasene’
- Planarbeidet har gått ut på å undersøke området, slik at planen sikrer bevaring av de viktigste kulturhistoriske identitetsbærerne som fremkommer av analysen
- I Arendal kommune er det en planlegger med arkitektbakgrunn som har hovedansvaret for å sikre at hensynet til kulturminne/kulturmiljø blir ivaretatt i område- og reguleringsplaner
- Byen har også et uformelt nettverk av kulturverninteresserte, men det er et ønske om større diskusjon rundt alternativer som fremmes



Forslag til plankart datert 29.10.2021, sist revidert 19.04.2022

Fra prosess til godkjent plan

- Skisser fra grunneierne er omtalt i planforslaget
- Bevissthet fra kommunen om å unngå mange detaljavklaringer i planen og heller stille krav om dette i etterfølgende detaljplaner
- Utfordring å kommunisere viktige hensyn til politikerne
- Det ble utarbeidet to ulike planalternativ for å synliggjøre forskjeller (særlig med fokus på høyder)
- 3D modellering bidrar til å synliggjøre effekten og konsekvenser av planforslaget
- Innsigelse fra Fylkeskommune mot det ene alternativet
- Det er så langt ikke fremmet private reguleringsplaner som følger opp planen



Forslag til plankart datert 29.10.2021, sist revidert 19.04.2022

Skolegatakvartalet, Kongsberg

Prosess, aktører og målsetninger

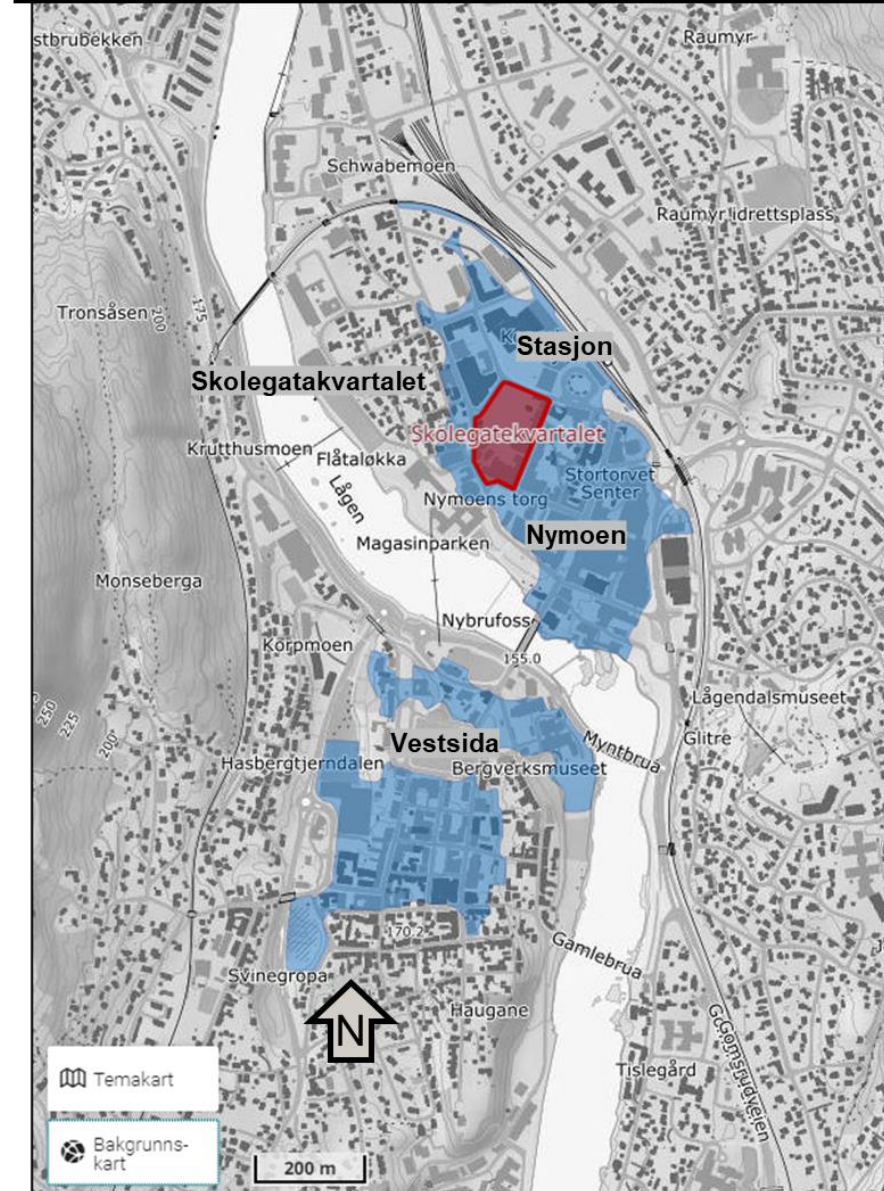
- Saken gjelder å avklare detaljerte rammer for utbygging og transformasjon av et stort kvartal med eldre bygg og midlertidig parkering rett ved stasjonen
- Behov for planmessige avklaringer og rammer for utbygging ble identifisert gjennom arbeidet med ny sentrumsplan
- For å få i gang utbygging var det behov for en mer omfattende prosess enn det man fikk til sentrumsplanprosessen
- Kommunen var pådriver og fikk med de ca. 18 grunneierne i en samarbeidsavtale i 2008
 - Hensikten var å få de første avklaringer om og visjoner for hvordan prosjektet kunne utvikles gjennom en arkitektkonkurranse
- Kommunen var proaktiv for å få til videre samarbeid etter dette
 - Forsøk på en ny samarbeidsavtale knyttet til reguleringsplanarbeidet – vanskelig på grunn av ulike interesser og en blanding mellom mange små og én stor grunneier
- En av grunneierne initierte planprosessen videre, oppstart i 2015



Mål, makt og kunnskap

- Målet for kommunen var å tilrettelegge for og avklare rammer for utbygging, samt å få til en rettferdig arealfordeling for grunneierne
- Ulike grunneiere hadde ulike ønsker/mål – fra stor utbygging til å opprettholde dagens situasjon
- I planprosessen var kommunens saksbehandler en pådriver med hensyn til å involvere øvrige grunneiere
- Var også en pådriver for å avklare muligheten for bruk av urbant jordskifte – ikke hensiktsmessig da det ligger utenfor PBL
- Større, profesjonelle grunneiere/utbyggere versus små

Skolegatakvartalet, Kongsberg



Fra prosess til godkjent plan

- Planen tilrettelegger for utbygging av et stort, sentralt område med boliger, næring og handel
- For å sikre gjennomføring har man tilpasset plankartet ut fra eiendomsgrenser – dette gjør at de største områdene kan bygges ut uavhengig av øvrige grunneiere
- Det ble inngått avtaler mellom utvikler/utbygger og øvrige grunneiere for å ta prosjektet videre til utbygging
- Fått til en robust plan som kan bygges
- Kommunen oppleves som forståelsesfull når det gjelder behov for enkelte endringer fra vedtatt plan
- Det tok fra 2008 til 2020 å komme frem til vedtatt plan



Foynkvartalet, Tønsberg

- Kvartal med eldre bygg og midlertidig parkering rett ved torvet
- Deler av planområdet angitt som sentrumsformål i byplanen (KDP) med krav til detaljregulering
- Det planlegges bolig, kontor, handel, næring og parkering
- utfordringer og uenigheter knyttet til
 - Høyder og hensyn til kulturminner
 - Boligkvalitet: Sol og områdelekeplasser, leke- og uteoppholdsareal
 - Parkering
- Detaljreguleringsplan lagt ut til høring og offentlig ettersyn juni/juli 2023



*Illustrasjon av nye bygg fra planforslaget.
Planbeskrivelsen, Folksam/KB Arkitekter*

Hva utløser planprosessene og hvordan gjennomføres de?

I Arendal og Lillehammer

- Ønsker om ny utvikling utfordrer intensjonene i gjeldende planer
- Dette utløser behov for avklaringer av vernehensyn

I Kongsberg og Tønsberg

- Områdene er identifisert som utviklingsområder, men mangler planmessige avklaringer
- Behov for avklaring av rammer for utvikling i forhold til områdets tålegrense med hensyn til kulturminner, vern, høyder mv.

I Arendal og Kongsberg

- Kommunene er aktive som forslagsstiller eller initiativtaker i gjennomføringen
- I Arendal er det kommunens plan (områdeplan) med noe involvering av berørte aktører (grunneiere)
- I Kongsberg er kommunen en pådriver for samarbeid mellom grunneierne

I Kongsberg, Lillehammer og Tønsberg

- Prosjektbaserte planprosesser der grunneiere/utbyggere er forslagsstiller og kommunen planmyndighet
- Kommunen blir et viktig bindeledd, koordinator og mekler mellom aktørene

Mål og målkonflikter

- Noe variasjon i hvor tydelige mål som er gitt for planene
 - I Arendal er målet å avklare bruk og vern og rammer for ny bebyggelse – det er ikke formulert målsetninger om sentrumsattraktivitet
 - I Kongsberg, Lillehammer og Tønsberg er det gitt mål om både sentrumsattraktivitet og bevaring/boligutvikling
- Målkonflikter er knyttet til
 - Grad av bevaring versus å tilrettelegge for ny bruk
 - Fortolkning og forståelse av målene og hva disse omfatter, for eksempel grad av bevaring eller høyder
 - Ønske om utvikling versus opprettholde dagens situasjon (Kongsberg)

Eksempler på målformuleringer fra planbeskrivelser/intervjuer:

Arendal: *'Formålet med områdereguleringen er å avklare bruk og vern av eksisterende bygninger, samt sette rammer for ny bebyggelse (...) som ikke går utover området's tålegrense.*

Kongsberg: *Utviklingen av Skolegatakvartalet vil bidra til å forsterke den urbane aktiviteten i Kongsberg sentrum, og styrke Kongsberg som en by preget av liv i gatene, med økt befolkningsandel som går og sykler.*

Tønsberg: *'(...) utvikle hele kvartalet til forretning, næring og boligformål slik at kvartalet kan bli en levende del av byen igjen'*

Lillehammer: *Plansaken måtte sikre at flere sentrale, og til dels motstridende, interesser ble ivaretatt (hensyn til bevaringsverdig kulturmiljø, økt handel i det etablerte sentrum, attraktivitet i sentrum)*

Bidrar prosjektene til utbygging som styrker sentrums attraktivitet?

- Prosjektene legger til rette for sentral utbygging av boliger, næring og nye handelsformater
- Flere av planene inneholder mål knyttet til sentrums attraktivitet og diskuterer konsekvenser av planforslaget opp mot dette (uterom, aktivitet, forbindelser)
- Mange vanskelige diskusjoner knyttet til vern versus utvikling
- Komplekse område med mange vurderinger knyttet til eksisterende og ny bygningsmasse, bevaring, høyder, eierstruktur, handel mfl.
- Prosjektene er tidkrevende – det tar lang tid fra de første initiativene til godkjent regulering (og igangsatt prosjekt)
- Mange av kravene til boliger synes utfordrende å møte – gjelder spesielt krav til uteoppholdsareal og lys → reduserer antall boliger

Mål og utfordringer knyttet til kulturminner og bevaring

- Overordnet nasjonal målsetting: Fortetting skal bidra til mer klimavennlige byer
- Fortetting i historiske kvartaler er utfordrende
- Bl.a. ved å introdusere nye funksjoner, forholde seg til dagens bygningstekniske krav, etc. etc.
- At det foreligger grundige og solide kulturmiljøregistreringer i forkant kan lette videre planprosesser ndg. område- og reguleringsplaner
- Viktige avklaringer må foretas tidlig: Hvor mye endring kan et område tåle?
- Er det et homogent eller heterogent kulturmiljø?
- Vil et nytt formuttrykk kollidere med det eksisterende – eller skape spenning?
- Hvilke positive kvaliteter/ funksjoner kan fortetting i et eksisterende kulturmiljø bidra med (flere lett tilgjengelige offentlige rom, større variasjon i formuttrykk, etc.)
- Lovhjemlene i kulturminneloven kan aktiveres når vesentlige kulturminneverdier står på spill
- Det oppnås flere brukbare resultater ved å gi råd og anbefalinger tidlig i planprosessen enn ved bruk av restriksjoner og forbud senere.



Hvordan PBL fungerer i slike prosesser, og hva kan forbedres?

- Gode sentrumsplaner hjelper å styre utviklingen i ønsket retning
 - Måle prosjektbaserte planforslag opp mot denne
 - Kan sammen med grundige og solide kulturmiljøregistreringer lette detaljplanprosesser
- Bruker plantekniske virkemidler for å løse utfordringer
- Detaljeringsgrad synes å være en utfordring: viktig å avklare/skille mellom detaljeringsgrad for de ulike fasene av plan- og byggeprosessen
- Viktige intensjoner og avklaringer må sikres juridisk
 - Andre prosjekter kan erstatte det som opprinnelig ble regulert
- PBL gir en mulighet til bevaring og vern, men sier ikke så mye om hva det skal tas hensyn til
- Urban jordskifte – utenfor PBL

Hva kan kommunene gjøre?

- Være en pådriver for å sette i gang grunneier(e) og prosessen
- Bidra til å sette tydelige mål for området (for eksempel utvikling av sentrum og bevaring)
- Sikre god dialog og samarbeid mellom aktørene og gjennom dette løse utfordringer knyttet til manglende tillitt eller andre utfordringer
- Være megler for å løse uenigheter og utfordringer og komme frem til omforente løsninger og kompromisser
- Bruke juridiske virkemidler for å løse utfordringer knyttet til gjennomføring og sikre differensiering mellom detaljeringsnivåer (reguleringsplan og byggesak)
- Ta hensyn til at utbyggingsprosjektet kan endres når nye aktører kommer til
- Sikre at intensjonene i planen og viktige grep er juridisk bindende (frigjøre seg fra det aktuelle prosjektet)
- Ha gode avklaringer på plass i overordnede planer som kan sette føringer for mer detaljert planarbeid



Takk for oppmerksomheten!

Image by upklyak on Freepik



Diskusjon i plenum

- Er resultatene som forventet?
- Er resultatene gjenkjennbare for andre utbyggingsprosjekter i og ved sentrum?
- Hvordan kan resultatene brukes i praksis?
- Hva kan kommune gjøre for å få til utbygging i og ved sentrum
 - Hvordan kan planprosessene bli mer effektive?
 - Hvordan sikre måloppnåelse?