

BULL - Det faglige nettverket Byutviklingens Lange Linjer

www.bullby.net



Illustrasjon hentet fra Oslo kommunes nettside

Innspill

fra BULL til arbeidet med byutvikling i Hovinbyen

Oslo, 3.11.2016

Innspill fra BULL til arbeidet med byutvikling i Hovinbyen

I de senere årene har boligfortettingen skjedd i indre by der infrastruktur og urbane kvaliteter alt har vært på plass. I tiden framover vil imidlertid boligbyggingen i hovedsak skje i de store industri- og lagerområdene rundt indre by, som Hovinbyen, Ensjø og Økern. Dette stiller andre krav enn å bygge boliger i en etablert by. Her må det bygges ny bystruktur og boliger samtidig. Slik byutvikling krever store offentlige investeringer i infrastruktur i forkant av utbyggingen av de enkelte delfelt. Dette vil gi grunneiere og utbyggere forutsigbarhet i deres planlegging av utbyggingen. Uten offentlige investeringer vil Oslo neppe klare å bygge 25 000 boliger i dette byområdet. Det foreligger en strategisk plan for Hovinbyen som i grove trekk redegjør for de fysiske strukturene.

Områdeintensjonen viser nødvendig sosial, urban, teknisk og grønn infrastruktur for 30 - 40 000 boliger. Kommunen bør i tillegg utarbeide *en plan for gjennomføring* som omhandler økonomi og organisering av utbyggingen. Så store byplangrep forutsetter dessuten medvirkning fra statlige myndigheter.

Avtaler før juridisk bindende planer fremmes

Ensjøutbyggingen har gitt erfaringer i omstilling av et område innenfor Hovinbyen. Den største utfordringen er knyttet til det mangfoldige eierskapet til bebygde og ubebygde arealer innenfor planområdet. Grunneiere har høyst ulike syn på hva egen eiendom er verdt, hvilken utnyttning den bør få og på hvilket tidspunkt det er ønskelig å avhende eiendommen for ny bruk. Bruk av ekspropriasjon antas bare å være aktuelt i de tilfeller der hele plan- og gjennomføringsprosessen stopper opp fordi enkelte grunneiere setter foten ned.

Erfaringer viser også at planer som lages uten forutgående klargjøring av økonomiske realiteter og fordelingsmekanismer, vanskelig lar seg gjennomføre. Gode intensjoner i byomforming med høye krav til bo- og miljøkvaliteter kan dermed bli umulig å innfri i praksis, og godt planarbeid kan vise seg bortkastet. Skal gode kvaliteter og miljømål oppnås i sluttproduktet, må følgende forhold være på plass *før* juridisk bindende planer blir fremmet:

1. En grov kostnadsanalyse som viser private og offentlige utgifter samt inntektspotensialet ved salg av ferdig utviklet eiendomsmasse
2. Omforente krav til bo – og miljøkvaliteter i byutviklingen, blant annet basert på Byrådets ambisjoner.
3. Avtalefestede spilleregler for hvordan grunneiere skal kunne sikres kompensasjon for eiendommens nåverdi basert på dagens bruk
4. Avtalefestede spilleregler om tilbakeføring av deler av gevinst ved økt utnyttelse til dekning av felleskapets utlegg i området
5. Garantier for kommunal/statlig forskuttering av tung sosial, teknisk og grønn infrastruktur.

Kommunen bør ikke vedta områdeplan/detaljplan før et slikt avtaleverk er på plass. Kommunen må kunne «fryse» all videre planlegging i området i påvente av at grunneiere og kommunen samles om hovedpunktene ovenfor. Kommunens styrke er nemlig at den sitter med nøkkelen til den verdiskapningen byutviklingen kan gi i og med at reguleringen fastsetter utnyttelsesgraden i området. Fastsettes denne før avtaleverket er på plass, vil aktørene posisjonere seg i forhold til tenkt fremtidig verdi av egen eiendom. Dette gir noen en potensiell gevinst og andre et klart tap. For at ikke taperne skal ønske å stoppe gjennomføringen av planen, må utnyttelsen være del av drøftingen mellom partene.

At kommunen (og eventuelt staten) selv sier seg villig til å forskuttere sosial, teknisk og grønn infrastruktur, vil øke forutsigbarheten i planprosessen og redusere eierkonflikter og eventuelt eiermotstand. Gjennom avtalene må offentlig innsats kombineres med krav til felles økonomisk ansvar for kvalitet og miljø i byutviklingen.

Organisering og planprosess

En overordnet, effektiv styring av planutvikling og gjennomføring fra Rådhuset vil være avgjørende. Dette fordi kommunens økonomiske interesser i byutviklingen ligger her, både på utgifts- og inntektsiden. Det må være god kommunikasjon mellom Rådhuset og de involverte etatene. Kommunen bør vurdere å etablere en egen prosjektorganisasjon i Rådhuset for å kunne foreta strategiske grep i plan- og gjennomføringsprosessen.

Kommunen må invitere alle grunneiere til å være med på å utarbeide avtaler om samarbeid og koordinering mellom partene, jfr. hovedmomenter nevnt innledningsvis. Motstand mot dette vil avdekke gjennomføringsproblemer på et tidlig tidspunkt. Slike avtaler må utformes områdevis. Kommunen bør vurdere rekkefølge og omfang av utbyggingsområdene. Bred medvirkning og utadrettet informasjonsarbeid bør ellers kjennetegne prosessen.

Økonomi og vilkår for kommunal og statlig finansiering av infrastruktur

På bakgrunn av erfaringer fra Ensjø, vil kommunens økonomiske handlefrihet ved oppstart og gjennomføring få avgjørende betydning. Kommunen må ha økonomi til å sette i gang nøkkeltiltak for å realisere planen. Dette kan være infrastruktur som er spesielt viktig for utformingen av byen og som kan gi forutsigbarhet og tillit til prosessen.

Det bør tidlig avklares med staten om kommunen skal benytte utbyggingsavtaler som dekker all infrastruktur eller om staten vil gi rammebetingelser som gjør det mulig for kommunen å bygge ut infrastrukturen slik lovverket forutsetter. Bidrag til teknisk og grønn infrastruktur må kunne gjelde for *hele* planområdet. (Jfr. Sivilombudsmannen, sak 2015/1194. Bestemmelser i kommunedelplan om bruk av utbyggingsavtaler ved gjennomføring av tiltak. (Sandnes sentrum), 3. sept. 2015).

Statlig medansvar for byutvikling

I tillegg til å avklare spørsmål rundt bruk av utbyggingsavtaler bør kommunen forhandle med staten om økonomiske rammebetingelser som sikrer at byutviklingen oppfyller nasjonale mål og intensjoner for hovedstadsområdets utvikling. Skal man lykkes i å hindre en uønsket spredning av byveksten i regionen, må Oslo få tilført den nødvendige økonomiske kraften gjennom støtte til vekstkommuner og statlig engasjement i bruk av avtaler om bymiljø og byutvikling.

Kombinert med utbyggingsavtaler om økonomiske forhold bør staten presses på spørsmål om økt rammetilskudd og særskilte ordninger for byutviklingsprosjekter av en viss størrelse. Staten bør i tillegg utfordres når det gjelder anvendelse av urbant jordskifte i praksis.

Oslo, 3.11.2016