

Interkommunal plansamarbeid for utvikling av Lierstranda og Brakerøya



Forstudie

Sandvika, 31. august 2012

Kari Kiil, prosjektleder

Asplan Viak AS

DOKUMENTINFORMASJON

Oppdragsgiver:	Lier og Drammen kommuner
Rapportnavn:	Interkommunalt plansamarbeid for utvikling av Lierstranda og Brakerøya - forstudie
Utgave/dato:	1 / 2012-08-31
Arkivreferanse:	-
Oppdrag:	529089 – Forstudie interkommunalt plansamarbeid for Lierstranda og Brakerøya
Oppdragsbeskrivelse:	Avklare mandat, organisering og ressursbehov i plansamarbeidet, samt fremdrift, aktører, medvirkning og informasjon i videre arbeid.
Oppdragsleder:	Kari Kiil
Fag:	Plan- og urbanisme
Tema	Prosjektledelse interkommunalt plansamarbeid
Leveranse:	Rapport
Skrevet av:	Kari Kiil
Kvalitetskontroll:	Hans Baalerud
Asplan Viak AS	www.asplanviak.no

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	Sammendrag	1
2	Bakgrunn for plansamarbeidet	2
3	Pågående og gjeldende plan- og utredningsarbeid	2
4	Kort om noen forhold ved Lierstranda og Brakerøya	4
5	Mandat og organsiering av det interkommunale plansamarbeidet	6
6	Plansamarbeidets faser og fremdrift	7
7	Faglig organisering og ressursbehov	11
8	Andre fase – forprosjektet	15
9	Tredje fase – hovedprosjektet	19

1 SAMMENDRAG

Lier og Drammen kommuner inngikk den 26.11.2010 en avtale om plansamarbeid for Lierstranda og Brakerøya om felles utvikling av en fjordby. Området skal transformeres og urbaniseres til en bærekraftig fjordby med bolig-, næring- og offentlig bebyggelse. Kommunene er enige om målene i samarbeidsavtalen om Buskerudbyen om konsentrert utbyggingsmønster og redusert transportbehov. Sentrale felles utfordringer er ellers knyttet til pågående planer, bl.a. Nasjonal transportplan, Jernbaneverkets KVVU for ny godsterminal og kommunenes arealplanarbeid.

Plansamarbeidet er organisert som interkommunalt planarbeid etter Plan- og bygningslovens kap. 9 og det er fastsatt mandat for planstyre, fjordbyråd og administrativ styringsgruppe.

Planleggingen skal foregå i tre faser og første fase med forstudien er gjennomført med denne saken. Andre fase med forprosjektet igangsettes i 2013 og avsluttes med et hovedprosjekt i tredje fase. Det er vanskelig å angi hvor lang tid planarbeidet vil ta da det vil avhenge av en rekke faktorer og som mange er utenfor planarbeidet kontroll.

For det interkommunale plansamarbeidet anbefales det å etablere et felleskontor tilknyttet fagetat i kommunen (e) i oppstarten av forprosjektet og at annen etablering vurderes fortløpende, for eksempel eget prosjektkontor. Det anbefales å etablere flere samarbeidsgrupper til å bistå planarbeidet.

Planarbeidets ressursbehov er vurdert for de neste faser. Det gis en anbefaling om ressursbehov som omfatter årsverk og utredningsressurser samt ev midler til etablering og drift av prosjektkontor, se nærmere kap. 7.

I neste fase med forprosjektet, må det legges opp til at kommunene diskuterer og blir enige om det nærmere innhold i en felles visjon, hovedmål og alternative utviklingsmuligheter for planområdet. Det må utarbeides et planprogram etter plan- og bygningsloven. Betydningen av store og langsiktige investeringer i samferdselstiltak som området vil ha behov for, vil gi føringer for valg av plantype, ev om det i første omgang skal begrenses til et mer strategisk dokument, for eksempel et prinsippgrunnlag for en senere formell plan. Valg av plantype avhenger av flere forhold som planområdets størrelse og kompleksitet, lokal og/eller regional overordnet infrastruktur og andre viktige premisser for planarbeidet.

Det er utarbeidet en oversikt over dagens grunneiere og rettighetshavere i området i eget vedlegg, og redegjort for medvirknings- og informasjonsarbeid i neste fase. Forhold ved utbyggingsavtaler som oppfølging av plan er omtalt i rapportens siste del.

2 BAKGRUNN FOR PLANSAMARBEIDET

Lier og Drammen kommuner inngikk den 26.11.2010 en avtale om plansamarbeid for Lierstranda og Brakerøya om felles utvikling av en fjordby. Området skal transformeres og urbaniseres til en fjordby med bolig-, næring- og offentlig bebyggelse der sosial-/miljømessig/økonomisk bærekraft særlig vektlegges. En interkommunal plan for Lierstranda og Brakerøya skal avklare arealbruk og volumer, infrastruktur, senterstruktur mm.

Formålet med plansamarbeidet er å få til god styring i et område av stor betydning for Drammen og Lier. Kommunene er enige om målene i samarbeidsavtalen om Buskerudbyen (BBS), se nedenfor, om konsentrert utbyggingsmønster og redusert transportbehov, og at disse skal legges til grunn for plansamarbeidet.

Planleggingen skal sikre transportløsninger for hele området, med tilkoblinger til øvrig bystruktur og transportnett. Dette inkluderer gjensidig forpliktelse til nødvendige rekkefølgebestemmelser om utbygging av nødvendig transportinfrastruktur før eller samtidig med arealutviklingen.

Avtalen er fulgt opp i vedtak fra Lier kommunestyre og Drammen bystyre juni 2011.

3 PÅGÅENDE OG GJELDENDE PLAN- OG UTREDNINGSARBEID

For området gjelder nasjonale, regionale og lokale premisser og det foregår parallelle arbeidsprosesser på flere nivåer som vil ha stor betydning for planarbeidet. Området er av stor regional betydning og samarbeidet i Buskerudbyen vil være sentralt.

Buskerudby samarbeidet (BBS)

Buskerudbysamarbeidet ble etablert i 2010 for å sikre god samordning og en klimavennlig areal- og transportpolitikk i en felles bolig-, service- og arbeidsmarkedsregion. BBS består av de fem kommunene Lier, Drammen, Nedre Eiker, Øvre Eiker og Kongsberg samt Buskerud fylkeskommune, Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Fylkesmannen i Buskerud. Framtidig arealutvikling skal konsentreres til i alt fem regionale utviklingsområder; alle som stasjonsbyer med jernbanen som kapasitetssterk og miljøvennlig ryggrad i transportsystemet. De fem prioriterte områdene er Lierstranda, Drammen sentrum, Mjøndalen, Hokksund og Kongsberg sentrum. I tillegg er det forutsatt en mer begrenset utvikling i Vestfossen.

I juni 2012 la BBS ut på høring forslag til *Areal og transportplan for Buskerudbyen*. Planen skal behandles og vedtas ved utgangen av 2012 i kommunestyrene og fylkestinget. Planen har som mål å legge til rette for levende byer og tettsteder i

tilknytning til togstasjonene og med konsentrasjon av boliger, arbeidsplasser og handels- og servicevirksomhet der det er god kollektivtilgang og korte avstander til daglige gjøremål. Planen skal legge føringer for revisjon av kommunenes eksisterende planer. Foreslått utvikling på Lierstranda forutsetter at eksisterende innsigelser opphører, se nedenfor.

BBS er en godt etablert arena for samhandling mellom kommunale og regionale aktører med felles utfordringer og felles interesse i samarbeid for helhetlige løsninger. Aktørene er allerede godt kjent med hverandres rolle og hvilke utfordringer som gjelder, og denne samarbeidsarenaen må benyttes også for det interkommunale plansamarbeidet på Lierstranda og Brakerøya. Her gjelder flere felles utfordringer og det lokale og regionale planarbeid og samarbeid må tilpasses og forholde seg til hverandre.

Nasjonal Transportplan

For å kunne utnytte Lierstranda og Brakerøya best mulig må infrastrukturen i og rundt området forsterkes og utvikles. Ny jernbanestasjon, ny RV 23, nytt kryss med E 18, utbedring av rundkjøringen på Brakerøya og økt frekvens på kollektivtilbudene er store og kostnadskrevende tiltak som det tar tid å få realisert. Ingen av tiltakene er tatt inn i forslaget til Nasjonal transportplan 2014-2023. Dersom kostnadsrammen i transportplanen utvides med 45 % er det foreslått å gjennomføre ny RV 23, nytt kryss med E 18, utbedring av rundkjøringen på Brakerøya, og med 70 % bompengendeandelen. Ramme utvidet med 45 % inneholder også forslag om bypakkefinansiering som vil kunne bidra til økt kollektivtilbud. Jernbanestasjon er ikke omtalt.

KVU for ny godsterminal

Spørsmålet om lokalisering av Jernbaneverkets nye godsterminal med behov for sporarealer og sporkapasitet i Drammensområdet er nå til behandling i en Konseptvalgutredning (KVU) som forventes ferdigbehandlet hos Jernbaneverket (JBV) sommer/høst 2012. Lierstranda er ett av flere steder som har vært aktuelt for lokalisering av ny godsterminal, og en avgjørelse her er av stor betydning for det videre planarbeidet fordi godsterminal på Lierstranda vil kollidere med ønsket arealbruk til fjordby.

Kommuneplanens arealdel for Lier

Ved behandling av kommuneplanens arealdel den 14.12.2009 vedtok Lier kommunestyre at Lierstranda og Gullaug skal utvikles til en attraktiv fjordby. Kommuneplanens arealdel ligger fortsatt til behandling i Miljøverndepartementet med innsigelse fra JBV mot å endre arealbruken i området før overnevnte KVU er avsluttet. Det foreligger også innsigelse fra Kystverket og Statens Vegvesen (SVV) med i hovedsak samme begrunnelse. SVV har også innsigelse begrunnet med belastningen på hovedveinettet som vil følge av en utbygging av Lierstranda.

Kommuneplanens arealdel for Drammen

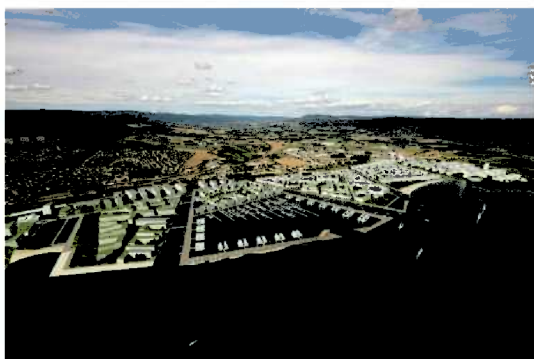
Drammen har i sin Kommuneplans arealdel fra 2008 avsatt arealer på Brakerøya til næring og friområder. Det er også båndleggingsarealer til framtidig trafikkområder (vei og jernbane). Vest for E18 er arealene i hovedsak avsatt til bybebyggelse. Arbeidet med kommuneplanstrategi er i gang og forslag vil foreligge i 2012.

4 KORT OM NOEN FORHOLD VED LIERSTRANDA OG BRAKERØYA

Det har lenge vært et sterkt ønske i Lier om å få ryddet opp i miljøforholdene på Lierstranda, åpne strandlinja for befolkningen og omdanne Lierstranda til et område med boliger og et moderne kunnskapsbasert næringsliv. Ved behandlingen av gjeldende kommuneplan i 2002, vedtok Lier kommunestyret begrensninger for havneutviklingen og at arealene nærmest Brakerøya stasjon bør benyttes til arbeidsplassintensive virksomheter.

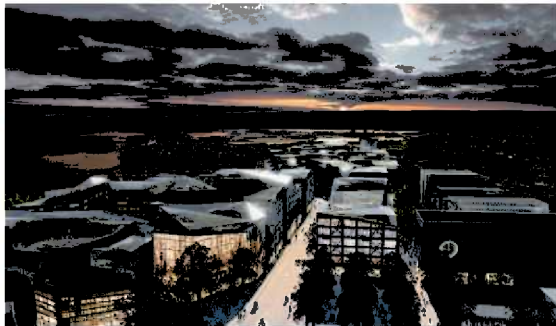
I 2006 lanserte Gjelsten Holding AS sine planer for utvikling av Lierstranda og formannskapet i Lier viste stor interesse for planene om næringsutvikling og utvikling av nye boligområder. Ved behandling av kommuneplanens arealdel 2009 vedtok Lier kommunestyre at Lierstranda og Gullaug skal utvikles til en attraktiv fjordby. De ga uttrykk for at realiseringen av fjordbyen er et viktig bidrag til å løse lokale og regionale klima- og transportutfordringer. I 2009 behandlet Lier formannskapet sak om Lier industriterminal AS, nå Eidos eiendomsutvikling AS¹, og vedtok at kommunen aktivt skal benytte sin eierposisjon i Eidos for å realisere fjordbyen. Eidos eiendomsutvikling AS gjennomførte i 2011 et parallelloppdrag om Lierstranda og fikk belyst og evaluert tre oppdrag som viser alternativer for utvikling av området, se lenke http://www.eidos.no/index.php/prosjekter/sak/prosjekt_3

Asplan Viak



¹ Eidos eiendomsutvikling AS er eid av Lier kommune (55%), Drammen havn (30%) og CargNet (15%) og selskapet eier ca 50 % av dagens areal på Lierstranda.

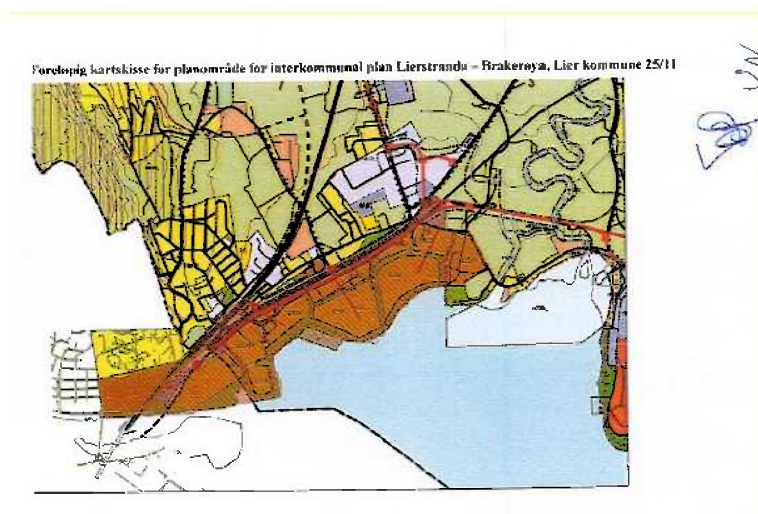
Entasis



LPO



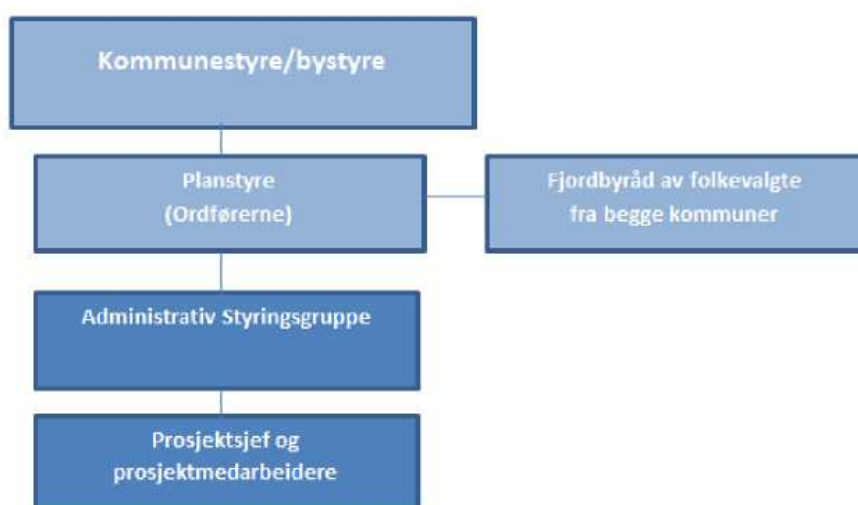
I 2000 ble elveparken i Drammen ført helt ut til fjorden (fjordparken) og grensa mot Lier. I 2003 kom det med en bestemmelse i kommuneplanen om at det i nærheten av Brakerøya stasjon skal være arbeidsintensiv næring. Da avtalen om det interkommunale samarbeidet ble inngått mellom Lier og Drammen i 2011, ble planområdet foreløpig anslått til Lierstranda og Brakerøya som vist nedenfor. Brakerøya i Drammen med tett bebyggelse og mange mindre grunneiere og vil være den bymessige tilkoblingen, overgangen og forlengelsen mellom Lierstranda og videre inn i Drammen by.



Kartet over viser den foreløpige planavgrensningen som fulgte som vedlegg til avtalen mellom Lier og Drammen

5 MANDAT OG ORGANSIERING AV DET INTERKOMMUNALE PLANSAMARBEIDET

Plansamarbeidet er organisert som interkommunalt planarbeid etter bestemmelsene i Plan- og bygningslovens kap. 9. Det er etablert et *planstyre* som består av ordførerne i begge kommuner som er det øverste styringsorgan og som eier plansamarbeidet. Til planstyre er det tilknyttet et rådgivende *fjordbyråd* av folkevalgte fra begge kommuner samt en *administrativ styringsgruppe* med rådmennene i begge kommuner. *Prosjektsjef* rapportert til administrativ styringsgruppe.



Figuren over viser organiseringen av det interkommunale plansamarbeide i Lier og Drammen kommuner.

Det er utformet mandat for de organer som er vist i figuren over og beskrevet nedenfor.

Mandat for planstyret

- Det er opprettet et planstyre etter plan- og bygningsloven § 9-2.
- Planstyret består av Ordfører i Lier kommune og Ordfører i Drammen kommune.
- Planstyre konstituerer seg selv.
- Planstyret skal være øverste styringsorgan.
- Planstyret skal gi anbefalinger til kommunens formelle organer (kommunestyrer, utvalg og lignende)
- Planstyret ivaretar rollen som koordinerings- og styringsorgan knyttet til andre felles planer.
- Planstyret skal gi anbefalinger om strategiske valg og løsninger.
- Planstyret ivaretar rollen som part i plansamarbeidet, jf forvaltningsloven.
- Planstyret skal sikre at arbeidet blir hensiktsmessig og reelt forankret i sentrale virksomheter og besluttede organer.
- Planstyret skal bidra til en smidig og god prosess og en hensiktsmessig fremdrift.

Mandat for fjordbyrådet

- Det opprettes et fjordbyråd.
- Fjordbyrådet skal bestå av folkevalgte representanter fra hver kommune med likt antall fra hver kommune.
- Fjordbyrådet skal drøfte sentrale spørsmål.
- Fjordbyrådet skal påse at felles og helhetlige interesser ivaretas i plansamarbeidet.
- Fjordbyrådet skal bidra til at plansamarbeidet forankres, forstås, og kan gjennomføres i tråd med intensjonene.
- Fjordbyrådet skal bidra til en smidig og god prosess og en hensiktsmessig fremdrift.

Mandat for administrativ styringsgruppe

- Det opprettes en administrativ styringsgruppe.
- Den administrative styringsgruppen skal bestå av rådmennene i de to kommunene.
- Den administrative styringsgruppen skal legge til rette for god kommunikasjon og gjennomføring av plansamarbeidet mellom de styrende organer og prosjektleder.
- Den administrative styringsgruppe skal gi hensiktsmessig informasjon og støtte til og fra prosjektleder og til planstyre og handler på vegne av planstyret for gjennomføringen av plansamarbeidet.
- Den administrative styringsgruppen rapporterer til planstyret.
- Den administrative styringsgruppen skal påse at prosjektleder utfører arbeidet i tråd med inngått avtale.
- Felles prosjektsjef rapporterer til administrativ styringsgruppe.

6 PLANSAMARBEIDETS FASER OG FREMDRIFT

Planleggingen skal foregå i tre faser.

Første fase omfatter forstudie som er gjennomført og avsluttes med denne saken. I forstudien har det vært avholdt møter i planstyret, fjordbyrådet og administrativ styringsgruppe om det løpende arbeid med forstudiens oppgaver. Oppgavene har vært å avklare mandat for planarbeidet, ressursbehov og bemanning, fremdriftsplan, interessentanalyse, medvirkning fra næringsliv, grunneiere o.a., behov for referansegruppe og informasjonsstrategi, se mer om dette nedenfor. Av særlige aktiviteter har det blant annet vært gjennomført et verksted ved oppstarten av arbeidet for administrasjonen i begge kommuner.

Studietur til Oslo

Begge kommuners formannskap deltok på en studietur til Oslo kommune for å bli informert om arbeidet med fjordbyen her. Ordfører Fabien Stang ønsket velkommen. Det ble gitt orientering om faglige og politiske tema fra arbeidet med Oslo fjordby fra byråd for byutvikling, Bård Folke Fredriksen, styreleder i Oslo Havn KF Bernt Stilluf Karlsen, enhetsdirektør for Fjordbyenheten i Plan- og bygningsetaten Stein Kolstø og etatsdirektør i Plan- og bygningsetaten Ellen de Vibe. Besøket ble avsluttet med en befaring til Aker brygge og Tjuvholmen og lunch før buss tilbake.



Formannskapene fra Lier og Drammen kommunene på studietur til Oslo 22. juni 2012: Bildet over fra Oslo rådhus hvor bl.a. byutviklingsbyråd Bård Folke Fredriksen orienterer om arbeidet med Fjordbyen i Oslo. Bildet under fra Aker brygge og Tjuvholmen med det nye Astrup Fearnley museet i bakgrunnen.



Andre fase – forprosjektet, skal fastsette strategier for planarbeidet, herunder mål, samarbeidspartnere, forholdet til regionalt nivå, bruk av utbyggingsavtaler samt planlegging etter plan- og bygningsloven (pbl) som inngår i forprosjektet, dvs varsle og utarbeide planprogram med planavgrensning.

Tredje fase – hovedprosjektet, skal utføre planleggingen etter plan- og bygningsloven basert på planprogrammet fra fase to. Alternativt planlegging av et strategisk dokument, en prinsipplan e.l. uten juridisk virkning, før en formell plan etter pbl. Det skal lages felles plan for Lier og Drammen med miljøprogram, transportløsninger og hovedtrekk i utbyggingsavtaler samt avklaringer om infrastruktur med finansieringsmuligheter.

Plantype avgjøres senest i tredje fase, dvs om det først skal vedtas et strategisk dokument eller prinsipplan, før det lages en formell arealplan som kommunedelplan eller områderegulering, se mer om dette i kap 9.

Etter tredje fase er avsluttet vil det bli igangsatt en gjennomføringsfase med detaljplaner for enkeltelementene i planen.

Fremdrift

Fremdrift for de neste faser med for- og hovedprosjekt foreslås ut i fra en mest sannsynlig plantype og prosess, dvs kommunedelplan eller områderegulering.

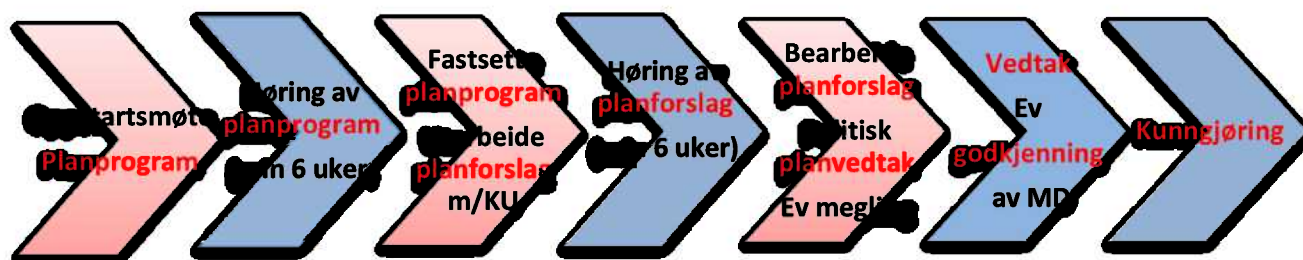
I forprosjekt vil en innledende fase bestå av arbeid med visjon, hovedmål og alternativ utviklingsmuligheter. Det skal varsles og utarbeides et planprogram som skal legges ut på høring, motta og behandle innkomne bemerkninger. Det skal utarbeides sak til politisk behandling og vedtak.

Hovedprosjekts innledende fase vil være å fastsette plantype og prosess, samt varsle oppstart og utarbeide planforslag som skal legges ut på høring. Også her skal innkomne bemerkninger mottas og behandles før det blir utarbeidet sak til politisk behandling.

Det er vanskelig å angi hvor lang tid planarbeidet vil ta. Det vil avhenge av en rekke faktorer og mange er utenfor planarbeidet kontroll. Dels gjelder det nødvendig teknisk infrastrukturspørsmål som må avklares og sikres gjennomføring av, dels avklaring av planens innretning, markedets respons og grunneiernes deltagelse, dels spørsmål om rekkefølge osv. I et så stort og komplekst planområde vil det normalt også oppstå uforutsette situasjoner som vil kunne medføre forskyvninger i tid. Det kan bli behov for mer tid til faglige og politiske avklaringer enn det som kunne forutses ved oppstart. Erfaringer fra andre store og sammenlignbare områder, for eksempel Oslos fjordby, tilsier at det kan ta lang tid fra planleggingen starter til den kan gjennomføres. Se mer om dette også nedenfor som beskriver arbeidet i de neste faser.



Figuren viser fasene for plansamarbeidet og * tiden for hver fase kan variere avhengig av flere forhold



Figuren over viser planprosessens faser etter plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler med planprogram (forprosjekt) og planforslag (hovedprosjekt)

For å sikre nødvendig infrastruktur til planområdet, vil det parallelt med planarbeidet være aktuelt å inngå **utbyggingsavtaler** mellom det offentlige og utbyggere i området. Utbyggingsavtaler kan inngås for hele eller deler av området. Avtalestrukturen vil avhenge av plannivå og utbyggingstakt og må for øvrig tilpasses den konkrete situasjonen i markedet mm, se om **utbyggingsavtaler** i kap 9.

7 FAGLIG ORGANISERING OG RESSURSBEHOV

Faglig organisering

Det skal legges vekt på å etablere en slagkraftig og tverrfaglig organisasjon som er i stand til å håndtere de problemstillinger som oppstår knyttet til et så komplekst planarbeid som dette. Med utgangspunkt i en planprosess som forutsetter konsekvensutredning, dvs enten en kommunedelflan eller en områderegulering, har vi sett nærmere på hvordan planarbeidet kan organiseres. Planarbeidet omtales som et prosjekt uavhengig av om det er ment å inngå helt eller delvis i eksisterende fagmiljøer. Det er vurdert ulike tilknytningsformer og lokaliteter for planprosjektet og med særlig vekt på kompetanse og fagmiljø, god ressursbruk og betydningen av planområdets profilering.

Vi har vurdert to alternativer som mest aktuell:

1. Planprosjektet er tilknyttet kommunenes planenheter og lokalisert sammen med én av disse, her kalt *felleskontor*.
2. Planprosjektet er tilknyttet kommunenes planenheter, men lokalisert utenfor i eget prosjektkontor, her kalt *prosjektkontor*.



Figuren over til venstre viser planprosjektet tilknyttet kommunenes planenheter, men lokalisert utenfor i eget prosjektkontor, her kalt *prosjektkontor*, eller i vist i figuren til høyre lokalisert sammen i *felleskontor*.

Når det gjelder betydningen av god kompetanse og et godt fagmiljø, kan et etablert godt fagmiljø med *felleskontor* være fornuftig for planprosjektet. Også når det gjelder ressursbruk vil et felleskontor gi lettere tilgang til informasjon og kunnskapsutveksling.

Et *prosjektkontor* utenfor kommunenes fagenheter kan gi en annen type profilering av planprosjektet enn et felleskontor, særlig dersom det etableres i planområdet. Som

eksempel vises det til Fjordbykontoret i Oslo som har vektlagt mer spesifikk profilering som møter og arrangementer på stedet.

Det kan også være aktuelt med *felleskontor i forprosjektet* når det kan være særlig behov for tett tilknytning og forankring til faglige og politiske miljøer, men med et *prosjektkontor for hovedprosjektet* med andre behov. Det legges til grunn at en løsning med prosjektkontor har de nødvendige ressurser for et tverrfaglig og slagkraftig fagmiljø som det må forventes at planarbeidet vil ha behov for.

Det anbefales at det etableres et felleskontor i oppstarten av forprosjektet og at annen etablering vurderes fortløpende.

Samarbeidsgrupper

Flere samarbeidsgrupper bør etableres for å bistå planarbeidet. Det gjelder berørte kommunale virksomheter som vil være sentrale i planarbeidet med hensyn til kommunal koordinering, og berørte regionale og statlige instanser og ulike offentlige aktører for råd og krav til planarbeidet. Det bør også etableres en gruppe med grunneiere i området. Videre må det vurderes samarbeidsform med relevante interesseorganisasjoner, næringsliv og beboergrupper utover de ordinære medvirkningsprosesser. Allerede etablerte samarbeidsarenaer som Buskerudbysamarbeidet vil være viktige aktører å samhandle med også i dette arbeidet.



Figuren over viser samarbeidsgrupper som kan bistå planarbeidet.

Ressursbehov

For å gjennomføre for- og hovedprosjekt må arbeidet sikres tilstrekkelige ressurser.

Ressurser for 2012

Forstudien avsluttes med sak for Lier kommunestyre og Drammen bystyre i oktober 2012 og i all hovedsak innenfor de budsjetterte rammer.

Oppstart av forprosjektet er planlagt til 2013. Det kan vurderes om det skal avsettes midler i 2012 for å sikre kontinuitet i planarbeidet i tiden mellom avslutning av forstudien og oppstart av forprosjektet (2-3 siste måneder i 2012).

Ressurser for 2013

Det legges til grunn at forprosjektet starter opp i 2013.

Forprosjektet skal fastsette strategier for planarbeidet, herunder mål, samarbeidspartnere, forholdet til regionalt nivå, bruk av utbyggingsavtaler, samt planlegging etter plan- og bygningssloven, dvs varsle og utarbeide planprogram med planavgrensning.

Arbeidet vil omfatte arbeid med mål og strategier som vil måtte klarlegges i oppstarten av forprosjektet. Det nærmere innhold i planprogrammet må defineres. Et sentralt element i arbeidet vil også være den overordnede styring og koordinering mot begge kommuner og mot regionalt nivå. Det vil omfatte samhandling og utviklingsarbeid i samarbeidsgrupper og med aktører, ivareta samarbeid og forhandlinger med grunneiere og rettighetshavere samt samhandle med sentrale offentlige virksomheter som er premissgivere. De planfaglige vurderinger skal sikres god kvalitet og inkludere utredningsbehov som skal bestilles og følges opp. Arbeidet skal sørge for gode medvirkningsprosesser samt utvikle og drifte et godt løpende informasjonsarbeid. Grunnlaget fra denne første fasen vil gi føringer for arbeidet med selve planprogrammet og det videre arbeid.

Det er mange faktorer som har betydning for omfang og ressursbruk i forprosjektet som dels ikke er kjent i dag og som dels er utenfor prosjektets styring, ref andre aktørers innspill, annet planarbeid etc.

Vi har vurdert et budsjettanslag på bakgrunn av noen erfaringstall fra arbeid med planprogram i sammenlignbare planområder relatert dels til volumer, dels programmer, kompleksitet mm fra Gjersrud-Stensrud og Filipstad i Oslo samt Buskerudbysamarbeidet, se vedlegg.

Planarbeidet for Lierstranda og Brakerøya vil bli svært omfattende med sammensatte problemstillinger. Det må derfor settes inn tilstrekkelige ressurser til å sikre nødvendig gjennomføringskraft og fremdrift. Eksempelene som er vurdert, illustrerer bemanningsbehov knyttet til store komplekse planprosesser og danner et godt utgangspunkt for å vurdere størrelse og fagkompetanse som vil trenge til grunnbemanningen i en planorganisasjon. På denne bakgrunn ser vi behov for å avsette midler til 4 årsverk til forprosjektet i 2013 (jfr at forprosjektet skal fastsette strategier for planarbeidet, herunder mål, samarbeidspartnere, forholdet til regionalt nivå, bruk av utbyggingsavtaler, samt planlegging etter plan- og bygningsloven, dvs varsle og utarbeide planprogram med planavgrensning).

Det nærmere innhold knyttet til *prosjektorganisasjon* og stillingskategorier må defineres og justeres når planleggingen av arbeidet er nærmere avklart. Som eksempel fra andre lignende prosjektorganisasjoner kan den for eksempel bestå av en prosjektleder med overordnet styring og koordinering av planprosjektet og som kan være kontaktpunkt mot grunneiere og sentrale aktører. Videre med en planlegger som har det planfaglige ansvar og koordineringen mot begge kommuner og regionalt nivå og en planlegger med ansvar for utredningsbehov, bestilling, oppfølging av eksterne utredninger samt ev egen utredning. Det bør også sikres kapasitet til informasjonsmedarbeider med ansvar for gjennomføringen av informasjonsstrategien og tilrettelegging av medvirkningsprosess, møtevirksomhet o.l.

Ut over dette må det påregnes *utredningsressurser*, som kan anslås å ligge i størrelsesorden 0,5 – 1,5 mill. Det kan være utredninger knyttet til at planarbeidet skal koordineres med areal- og transportplanen for Buskerudbyen og sikres transportløsninger for hele området, med tilkoblinger til øvrig bystruktur og transportnett. Det gjelder også de gjensidige forpliktelser til nødvendige rekkefølgebestemmelser om utbygging av nødvendig transportinfrastruktur før, eller samtidig med, arealutviklingen. Det kan gjelde utredningsbehov for samfunnsmessige konsekvenser i forhold til næringsliv og sysselsetting, barn og unge, byrom, blågrønn struktur, forholdet til tilgrensende (by) områder og ikke minst til bærekraftige transportsystemer, trafikk, jernbane og stasjon, veier og krysninger, bro – overganger, fleksibilitet for fremtidig ukjente behov, kollektivtilbud mm. Utredningsbehov vil for øvrig kunne gjelde flere tema, for eksempel om innhold og gjennomføring av bærekraftsmål og 0-visjonen. Eventuelle (nye) parallelloppdrag /plankonkurranser er ikke tatt med som ressursbehov her og vil ev komme som tillegg.

Ved mindre ressurser, for eksempel 3 årsverk, vil en naturlig konsekvens være at arbeidet strekker seg over lengre tid. Det kan medføre nedprioritering av viktige planoppgaver og kan gi et svakere beslutningsgrunnlag og en svakere koordinering og forankring. Det kan medføre mindre tid til samhandling med andre aktører og mindre tid til å arbeide med modeller for rolle- og ansvarsfordeling i gjennomføringen. Viktig

informasjonsarbeid kan på samme måte gå på bekostning av de mest sentrale planfaglige oppgaver. I tillegg må det påregnes ekstra arbeid som følge av at to kommuner skal arbeide og beslutte sammen, hvor god kommunikasjon og samhandling mellom ulike kulturer og strukturer vil være en av flere suksessfaktorer.

Ved kun 2 årsverk er det grunn til å tro at arbeidet vil lide sterkt i forhold til de nevnte forhold over. Kun 1 årsverk anses som lite realistisk for å gjennomføre planarbeidet innen rimelig tid og oppnå målsettingene.

Med 4 årsverk bør forprosjektet kunne håndtere et rimelig omfang av arbeid om felles mål og utviklingsalternativer for kommunene, samt arbeid med det formelle planprogrammet. Dersom det skal etableres et eget prosjektkontor utenfor kommunenes plankontorer, må det budsjetteres med utgifter til kontorlokaler, noe kontordrift og etableringskostnader til inventar og utstyr.

Tredje fase – hovedprosjektet antas å ha behov for samme ressurstilgang som forprosjektet avhengig av hvor komplekst planområdet er, prosessen rundt og øvrige forhold som pr i dag er ukjente.



Det anbefales å avsettes midler til 4 årsverk til forprosjektet i 2013 og utredningsressurser kr 0,5 – 1,5 mill. Dersom det skal etableres eksternt prosjektkontor må det avsettes midler til etablering og drift. Videre anbefales det å avsette 4 årsverk til hovedprosjektet for etterfølgende år samt vurdere behov for utredningskostnader og eventuelt drift av eksternt prosjektkontor. Kostnadsdeling for planarbeidet mellom Lier og Drammen avtales mellom kommunene.

8 ANDRE FASE – FORPROSJEKTET

Det må legges opp til at kommunene diskuterer og blir enige om det nærmere innhold i en felles visjon, hovedmål og alternative utviklingsmuligheter for planområdet. Planområdets rolle vurderes regionalt og lokalt og med strategiske grep og utviklingsprinsipper for planarbeidet. Tilsvarende må innholdet i Lier kommunens vedtak om 0-visjonen diskuteres om hvilke prinsipper som skal ligge til grunn å oppnå målene.

Planprogram

Det legges opp til at forprosjektet utarbeider et planprogram etter pbl og som redegjør for formål, behov for utredninger og analyser, ev hvilke alternativer som vil bli utredet og hvordan planprosessen skal gjennomføres, blant annet med hensyn til medvirkning.

I planprogrammet skal det gis en beskrivelse av planområdet med beliggenhet, avgrensning, topografi, eiendomsforhold, kulturminner, eksisterende arealbruk, trafikale forhold og tilliggende områder. Det forutsettes at området må konsekvensutredes² uavhengig av senere valg av plantype. Det må utarbeides et utredningsprogram over hvilke tema som skal utredes og med en begrunnelse for utredningsbehovet, også i forhold til valg av plantype, se mer nedenfor under 8.2. Etter at planprogrammet har vært ute på høring vil alle innkomne merknader bli vurdert og eventuelle endringer innarbeidet i planprogrammet før endelig planprogram fastsettes.

Fastsatt planprogram, de faktiske utfordringer og gjennomføringsperspektiver i planområdet vil danne *grunnlaget for det videre planarbeidet*.

For eksempel vil betydningen av de store og langsiktige investeringer i samferdsel som området vil ha behov for, både på vei og jernbane, gi føringer for valg av plantype. Det kan være aktuelt å vurdere om planarbeidet i første omgang skal begrenses til et mer strategisk dokument, for eksempel et prinsippgrunnlag for en senere formell plan.

Det må videre tas hensyn til det punkt i avtalen mellom kommunene som sier at dette planarbeidet ikke skal avvende forsinkelser som måtte oppstå i arbeidet med areal- og transportplanen for Buskerudbyen. Forholdet til annet pågående planarbeid som berører området må uansett vurderes, herunder KVVU for ny godsterminal i Drammensområdet som ventes klar i sommer, kommuneplan for Lier som ventes avklart i Miljøverndepartementet og kommunal planstrategi i begge kommuner. Det er lagt opp til å innarbeide resultatet av planarbeidet i kommuneplanene.

Rekkefølgen for gjennomføringen av de ulike deler av planområdet må vurderes så tidlig som mulig. Riktig rekkefølge vil ha betydning for det planfaglige arbeid, gi større forutsigbarhet for helheten, sikre mer realisme ved planlagt og tilrettelagt etappevis utbygging. Rekkefølgen på utbyggingen er helt sentralt i forhold til finansiering og inngåelse av gjennomføringsavtaler, både for det offentlige og for de private aktører, se mer nedenfor. Rekkefølgen vil også ha stor betydning for koordinering mot annet pågående arbeid.

² Pbl kap 14, jf forskrift om konsekvensutredning av 26.06.2009 nr 855

Interessenter

Det er utarbeidet en oversikt over alle dagens grunneiere og rettighetshavere i området, se vedlegg. Oversikten viser hvem som er eiere og festere til gnr/bnr i området. De store statlige og regionale grunneiere i området er Jernbaneverket, Statens Vegvesen, Norges Statsbaner AS v Rom Eiendom og Buskerud fylkeskommune. Kommunale grunneiere er Drammen Eiendom KF og Eidos eiendomsutvikling AS. Det er et stort spenn i private grunneiere og deres virksomheter. Det gjelder både type virksomhet og arealstørrelse for den enkelte eiendom.

I neste fase må det arbeides videre med en analyse av interessentene, herunder identifisere fremtidige aktører, hvem som fortsatt ønsker å bli i området, hvem som kan ha relokaliseringsbehov midlertidig eller permanent osv. Utbyggingsrekkefølge vil for eksempel ha betydning for midlertidig lokalisering av bedrifter som for en periode må flytte ut mens områdene klargjøres for utbygging o.l.

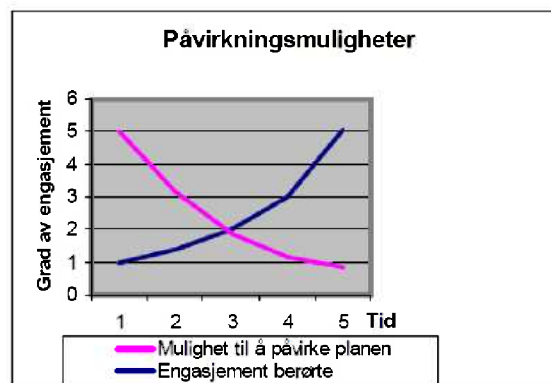
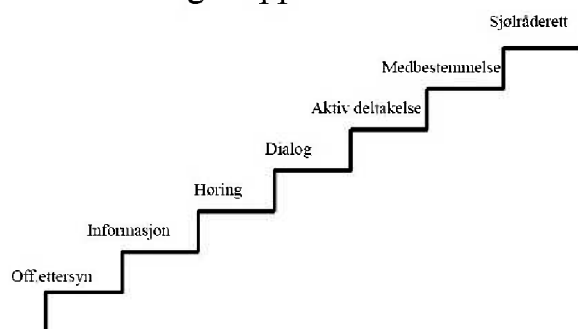
Gjennom Eidos eiendomsutvikling AS, som eier store deler av planområdet og med over 50% kommunalt eierskap, har Lier kommune vedtatt å aktivt benytte sin eierposisjon for å realisere fjordbyen, ref vedtak i Lier formannskap fra 2009. Det bør vurderes å etablere et eget utviklingsselskap med sentrale grunneiere i området. Eidos eiendomsutvikling AS vil være en sentral aktør alene eller sammen med andre.

Medvirkning

Utover det som fremkommer ovenfor i kap 7 om involvering av aktører gjennom ulike samarbeidsgrupper, skal det også foregå medvirkning etter plan- og bygningslovens bestemmelser om dette. Det gjelder retten til å uttale seg til plansaker og hvor kommunen skal tilstrebe størst mulig offentlighet og reell medvirkning i planarbeidet. Særlig har kommunen et ansvar for å sørge for å få innspill fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, slik som barn og unge. Tidlig i planprosessen bør kommunen bestemme hvordan denne medvirkningen skal skje.

Viktige målgrupper for medvirkning og informasjon er grunneiere og beboere i området, næringslivet og interesseorganisasjoner. Kommunen har videre et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge.

Medvirkningstrappa

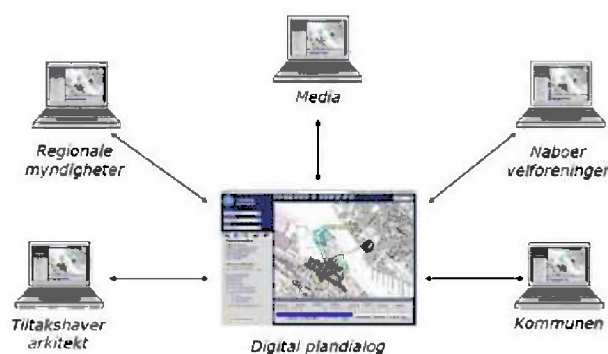


Figuren over til venstre viser Asle Farners medvirkningstrapp³ og figuren til høyre viser at normalt vil engasjementet hos berørte øke utover i planprosessen og når planarbeidet blir mer kjent for flere. Muligheten til å påvirke planen minsker tilsvarende lenger uti prosessen og etter hvert som beslutninger tas. Det blir derfor viktig å legge til rette for god og riktig medvirkning og informasjon.

Ved oppstart av planarbeidet bør det i neste fase utarbeides en plan for å sikre medvirkning fra innbyggere og ulike interessegrupper i begge kommuner på likt grunnlag. Det bør for eksempel legges til rette for et oppstartseminar og et åpent møte/folkemøte når planforslaget legges ut til offentlig ettersyn.

Informasjon

Som del av oppstarten av forprosjektet bør det lages en informasjonsstrategi som viser hvordan informasjon om planarbeidet skal foregå. Informasjon må rette seg mot flere målgrupper og gjennom ulike informasjonskanaler. Det kan være et virkemiddel for å bidra til at plansamarbeidets overordnede mål nås, og til å bygge et godt omdømme og forbedre prosessene og resultatene.



Figuren over er en illustrasjon på mulige elementer i en informasjonsstrategi

³ Fra boken «Verkted som verktøy» fra 2008 av Asle Farner hvor han har sett på medvirkning i Norge.

Informasjonsarbeidet må gis en prioritering ut i fra den til enhver tid gjeldende fase og hvilken informasjon som er best for å nå målene. Det innebærer også en konkret plan og en strategi for når og hvordan informasjonstiltakene skal benyttes. For eksempel hvordan man ønsker å bruke informasjonskanaler, herunder digitale og sosiale medier som internett, facebook, twitter o.l. og etter hvilke retningslinjer man vil benytte disse. Nyhetsbrev pr epost kan utgis internt, for eksempel i linjen/prosjektorganisasjonen og til folkevalgte, i tillegg til tradisjonelle eksterne informasjonskanaler som aviser, tv og radio. Informasjonsstrategien kan inneholde ulike informasjonstiltak, for eksempel husstandsinformasjon (foldere) til befolkningen, det kan lages filmer, egne arrangementer mm.

9 TREDJE FASE – HOVEDPROSJEKTET

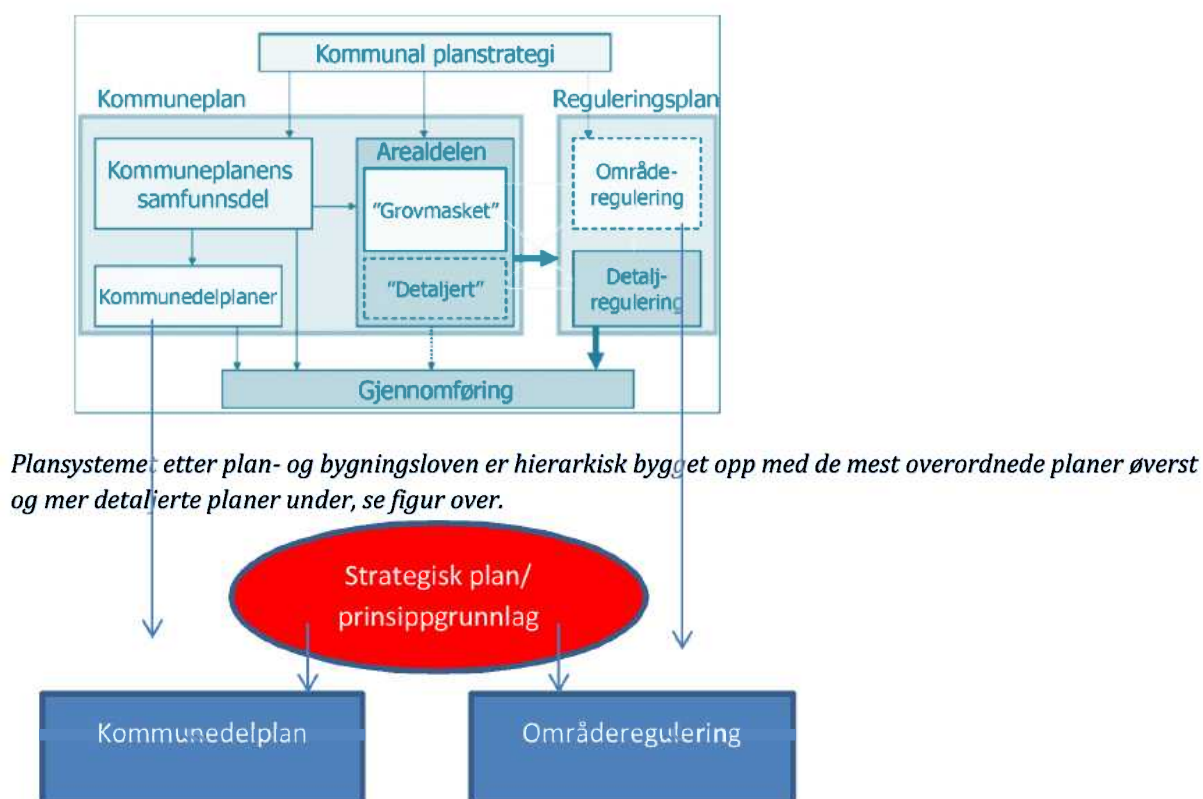
Valg av plantype

Senest i oppstarten av hovedprosjektet må det tas stilling til hvilken plantype som skal velges for området. Valg av plantype kan best gjøres etter at planprogrammet er ferdigbehandlet da det vil gi verdifulle innspill til hvilke utfordringer og muligheter som planområdet faktisk står overfor.

Valg av plantype avhenger av flere forhold. Det gjelder blant annet planområdets størrelse og kompleksitet, særlig forhold knyttet til lokal og/eller regional overordnet infrastruktur eller andre viktige premisser for planarbeidet. Det vil ta tid å planlegge og å gjennomføre arealbruken med nødvendig infrastruktur og som forutsetter samarbeid med både offentlige og private aktører. Avhengig av disse forhold og ev andre, kan det være aktuelt at det først utarbeides et strategisk dokument, en prinsipp plan e.l. før arbeidet med formell plan utarbeides. Rekkefølge og utviklingstakt må vurderes nøye og sees i sammenheng med områdets byggemodenhet. Det gjelder særlig hvilke utviklingsaktører som finnes i området og med hvilket gjennomføringsperspektiv, se nærmere om dette i kap 7.1.

Plansystemet

For Lierstranda og Brakerøya vil aktuell plantype etter plan- og bygningslovens system være enten en kommunedelplan eller en områdereguleringsplan. Begge plantyper er overordnede og kan variere i detaljeringsgrad, men har noen forskjeller som beskrives nedenfor under omtalen av plansystemet.



For planområde er det mest aktuelt med enten en kommunedelplan eller en områdereguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Alternativt en uformell plan: en strategisk plan /prinsippgrunnlag e.l. først.

Kommuneplanen er kommunens mest overordnede plantype som kommunen fastsetter hver 4. år eller så ofte den finner behov for det. Den består av to deler hvor samfunnsdelen angir hovedsatsingsområder og arealdelen angir hovedtrekk i arealbruken og skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien.

Kommunedelplan er en utdyping av kommuneplan, enten tematisk (for eksempel transportløsninger, grøntområder etc) eller geografisk avgrenset for å klargjøre premisser for et bestemt område innenfor kommuneplanen.

Reguleringsplaner kan enten være en *områderegulering* eller *detaljregulering*. En områderegulering vil ofte være for et større område med flere grunneiere og skal klargjøre utbygging, mens en detaljregulering ofte vil være for å tilrettelegge for utbygging av et konkret prosjekt.

Det er også full anledning til å utarbeide reguleringsplaner samordnet med kommuneplan-prosessen, slik at en velger reguleringsplan i stedet for kommunedelplan for å utdype plangrunnlaget i et område, eller utarbeider reguleringsplan parallelt med kommunedelplan der det er hensiktsmessig.

Områderegulering kan være godt egnet til den type arealavklaringer som det har vært vanlig bruke kommunedelplaner til, slik at en med omtrent samme detaljeringsnivå, men med en annen formell prosess, får sterkere rettslig bindende plan i form av områderegulering. Med en områderegulering kan man derved gjennomføre ekspropriasjon, eksempelvis til overordnet infrastruktur, som et tryggere grunnlag for eventuell prosjektforberedende detaljreguleringen (kan unnlates)..

Plantypene/nivåene utarbeides etter de samme hovedprinsipper men det er likevel noen forskjeller i enkelte saksbehandlingsregler og virkningen av plantypene, blant annet:

- ✓ Reguleringsplaner har mer omfattende varslingsregler enn kommuneplan
- ✓ Reguleringsplanen kan påklages i motsetning til kommuneplan
- ✓ Reguleringsplan gir ekspropriasjonsgrunnlag i motsetning til kommuneplan
- ✓ Reguleringsplanen gir videre adgang til å stille direkte vilkår for utbygging og arealbruk, f.eks. krav om gjennomføring av støytiltak som vilkår for byggetillatelse.
- ✓ Reguleringsplan kan sikre inndeling av arealbrukskategorier slik at f.eks. visse formål kan sikres permanent mens det i kommuneplanen har grovere inndeling med midlertidig sikring ved båndlegging.

I hovedprosjektet vil det for en formell planbehandling etter plan- og bygningsloven bli utarbeidet et planforslag til en kommunedelplan eller en områderegulering, alternativt et uformelt prinsippgrunnlag for senere formell plan.

Planforslaget skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn med frist for uttalelse og berørte parter skal varsles i tråd med pbl's regler. Merknadene skal behandles og planforslaget ferdigstilles før det sendes til behandling i kommune- og bystyre.

I hovedprosjektet vil avklaringer om infrastruktur og muligheter for finansiering måtte avklares og forhandles parallelt med planarbeidet. Hovedtrekkene i utbyggingsavtalene klargjøres. Gjennomføringen av planene vil følge i fasen etter planvedtakene og for de delområder og i den rekkefølge som er besluttet. Planene kan enten vedtas av kommunene som egengodkjente planer, eller dersom det er innsigelser, må planene stadfestes av Miljøverndepartementet.

Utbyggingsavtaler

Arealutvikling i byer og tettsteder krever ofte områdeløsninger ut over enkeltprosjekter og enkelteiendommer. Regulering av områder gir bedre muligheter for å sikre kvalitet, gode fysiske løsninger, ivareta grønnstruktur og natur- og kulturverdier, samt utbygging av felles infrastruktur ut over de enkelte prosjektene. Særlig ved fortetting og byomforming som krever store løft for infrastrukturen, er regulering av områder utover enkeltprosjekter viktig for gjennomføringen.

Områdereguleringsplan med rekkefølgekrav gjennomføres normalt ved bruk av utbyggingsavtaler som bl.a. fastsetter fordeling av kostnader på private og offentlige parter. Det krever at kommunen tar en aktiv tilretteleggingsrolle og kan i samarbeid med en eller flere grunneiere gjennomføre utbygging eller kommunen kan overlate alt til grunneierne. Det som ellers kjennetegner utbyggingsavtaler, er at kommunen bruker sin rolle som planmyndighet etter plan- og bygningsloven som grunnlag for avtale. Utbygger på sin side forplikter seg til å gjennomføre eller bekoste tiltak som kommunen ellers har ansvaret for.

Pbl åpner for at det kan avtales at utbygger helt eller delvis skal bekoste tiltak som skal avhjelpe offentlige behov som skapes av utbyggingen. Det er den konkrete plan- og utbyggingssituasjonen som avgjør i hvilken grad det foreligger et behov for denne typen tiltak. Det er to hovedkriterier for at utbygger skal kunne påta seg å bekoste eller ta ansvaret for denne typen tiltak. Det gjelder *nødvendighet* for at tiltakene blir gjennomført og at det foreligger en *forholdsmessighet* i det som avtales slik at den enkelte utbygger ikke finansierer mer enn den forholdsmessige delen denne utbyggingen innebærer i forhold til omgivelsene.

Utbyggingsavtaler bør i stor grad forhandles parallelt med plan. Det gir en bedre samordning mellom planens innhold og dens gjennomføringsevne, enn om utbyggingsavtale forhandles i etterkant.

Vedlegg 1: Eksempler ressursbehov

Vedlegg 2: Interessenter i planområdet