

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Nye samarbeidsmodeller i områdeutvikling: Gjennomføring av planprogram med prinsipplan for Bergeløkka i Larvik

Heidi Bergsli og Gro Sandkjær Hanssen

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET

Heidi Bergsli

Gro Sandkjær Hanssen

Nye samarbeidsmodeller i områdeutvikling: Gjennomføring av planprogram med prinsipplan for Bergeløkka i Larvik

NIBR-rapport 2024:1

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2023:7	Bærekraftig befolkningsutvikling og grønn distriktsomstilling
NIBR- rapport 2019:23	Styring av arealutvikling på områdenivå
NIBR-rapport 2019:21	Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling
NIBR-rapport 2019:7	Nærings- og distriktsutvikling - perspektiver, politikk/virkemidler og samhandling
Samarbeidsrapport NIBR/WSP	Fortetting og transformasjon i sentrumsnære bebygde områder – hvordan skal vi få til gode prosesser?

Tittel: Nye samarbeidsmodeller i områdeutvikling: Gjennomføring av planprogram med prinsipplan for Bergeløkka i Larvik

Forfatter: Heidi Bergsli og Gro Sandkjær Hanssen

NIBR-rapport: 2024:1

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-414-5 (PDF)

Prosjektnummer: 202426

Prosjektnavn: Bergeløkka følgeforskning

Oppdragsgiver: Larvik kommune

Prosjektleder: Heidi Bergsli

Referat: Rapporten oppsummerer følgeforskningen av Larvik kommunes utprøving av en ny samarbeidsmodell, i utviklingen av et planprogram med prinsipplan for Bergeløkka

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Januar 2024

Antall sider: 67

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet – storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2024

Forord

Denne rapporten handler om hvordan Larvik kommune har samarbeidet tett med en eiendomsutvikler for å utvikle en mer effektiv planprosess og en prinsipplan som kan skape balanse mellom forutsigbarhet og fleksibilitet og fungere som ramme for senere detaljregulering. Kommunen har prøvd ut en ny samarbeidsmodell der de har utviklet et planprogram med prinsipplan for Bergeløkka, etter inspirasjon fra VPOR-modellen (Veiledende plan for offentlige rom), som er utviklet i Oslo og etter hvert brukt i flere norske kommuner.

NIBR har hatt den glede å få følge denne planprosessen tett gjennom et følgeforskningsprosjekt, som vi har gjennomført på vegne av Larvik kommune, og som vi her presenterer funnene fra. Vi vil få gi en stor takk til både Larvik kommune og eiendomsutvikler Fritzøe Eiendom AS for åpenheten og for å se nytten av følgeforskning av en prosess som er preget av utprøving. Takk også til alle som har latt seg intervjuet og som har deltatt på verkstedene vi har organisert. Prosjektet har lært alle involverte, også oss, mye.

Berit Nordahl

Forskningsjef
NIBR, 2024

Innhold

Forord	1
Illustrasjoner.....	3
Figur.....	3
Sammendrag	4
Summary.....	8
1 Planprogram med prinsipp-program for Bergeløkka: en pilot i Larvik kommune	12
1.1 Innledning	12
1.2 Vurdering av “Larvikmodellen” som fleksibelt styringsverktøy	14
1.3 Problemstilling og metode	15
1.4 Perspektiver og tilnærminger til studien.....	16
1.5 Partnerskap og inkluderende planlegging	17
2 Kronologisk gjennomgang av planprosessen for Bergeløkka.....	20
2.1 Tidslinje.....	20
2.2 Regionalt planforum	22
2.3 Utredninger	23
2.4 Medvirkningsverksted i første fase	23
2.5 Bærekraftstrategi for Bergeløkka.....	24
2.6 Tredjepartskonsulent utformer prinsippplanen.....	24
2.7 Koordineringsverksted i Larvik kommune.....	24
2.8 Medvirkningsverksted i siste fase.....	25
2.9 Høring og vedtak av planen	25
2.10 Oppsummering i lys av opprinnelig fremdriftsplan	28
3 Utvikling av partnerskapet	29
3.1 Formaliseringen av samarbeidet	29
3.2 Partenes vurdering av organiseringen av samarbeidet.....	30
3.3 Rollefordeling mellom partene.....	32
3.4 Medvirkning.....	34
3.5 Oppsummering	35
4 Forankring i kommunen.....	37
4.1 Bergeløkka i Larviks byutvikling	37
4.2 Administrativ forankring.....	41
4.3 Politisk forankring.....	44
4.4 Oppsummering	47
5 Bærekraftig byutvikling gjennom nye samarbeidsmodeller for strategisk områdeplanlegging?.....	48
5.1 Grunneier/utbygger får «ett-kontaktpunkt-i-kommunen» (“Single-point-of-contact”).....	48
5.2 Tilstrekkelig fleksibilitet?.....	49
5.3 Tilstrekkelig forutsigbarhet?	50
5.4 Effektive planprosesser (og gjennomføring)	51
5.5 Vekting av hensyn og kvaliteter.....	53
5.6 Planprosessen som grunnlag for videre plan- og utviklingsarbeid på Bergeløkka og i Larvik.....	53
5.7 Bærekraft og småbyenes behov.....	55
5.8 Oppsummering	59
6 Avsluttende diskusjon.....	61
Referanser	65

Illustrasjoner

Illustrasjon 1: Bergeløkkas lokalisering i Larvik. Kilde: Larvik kommune.	13
Illustrasjon 2: Overordnet byplangrep for Bergeløkka (Larvik kommune og Fritzøe Eiendom, 2023, p. 20).	26
Illustrasjon 3: Oversikt over tiltakene i planen (Larvik kommune og Fritzøe Eiendom, 2023, p. 25).	27
Illustrasjon 4: Oversikt over sentralområdet på Bergeløkka (Larvik kommune og Fritzøe Eiendom, 2023, p. 27).	27
Illustrasjon 5: Bergeløkka ligger like ved en av avkjøringene fra E18 til Larvik by. Kilde: Heidi Bergsli.	38

Figur

Figur 3.1: Organiseringen av prosjektet (Larvik kommune, 2021a, p. 4).	30
---	----

Sammendrag

Arealplanverktøy slik som Veiledende plan for det offentlige rom (VPOR) har blitt prøvd ut i flere norske kommuner de siste årene, som svar på et behov for bedre verktøy i områdeplanlegging. Behovet gjelder bedre implementering av langsiktige politiske mål og strategier i områdeplanlegging, samtidig som felles visjoner for området utvikles tidlig i samarbeid med utbygger. I tillegg trengs både økt fleksibilitet og forutsigbarhet for utbygger, og mer effektivitet i planprosesser (Hanssen & Skogheim, 2020).

Larvik kommune ønsket å prøve ut bruken av et nytt planverktøy og samarbeidsmodell, da Fritzøe Eiendom tok kontakt om utvikling av Bergeløkka, et gammelt industriområde på rundt 100 dekar som ligger mellom Larvik sentrum og Europavei 18. Eiendomsselskapet var positiv til denne tilnærmingen, som innebærer at aktørene i samarbeid har utviklet et planprogram med prinsipplan, som ble vedtatt i Larvik kommunestyre i juni 2023.

Bergeløkka er et mulighetsområde for Larvik by. Vellykket utvikling i området kan bidra til bærekraftig byutvikling gjennom lokalisering av kompetansebedrifter, besøksintensive virksomheter, samt sentrumsfunksjoner i tilknytning til transportknutepunkt og rekreasjonsområder. I tillegg kan flere attraktive boliger innebære at Larvik integreres tettere i den regionale bo- og arbeidsmarkedsregionen.

Med dette som utgangspunkt har partene utformet et Planprogram for Bergeløkka. Programmet fastsetter overordnet plangrep, byromstruktur og utformingsprinsipper for offentlige gater, byrom, grøntstruktur og overvannshåndtering. Det danner grunnlag for rekkefølgekrav for detaljregulering og dermed utgangspunkt for utbyggingsavtale mellom utvikler og kommunen om finansiering av infrastruktur.

Siden utviklingen av arealplanverktøyet var en form for pilot i Larvik, med utprøving av verktøyets muligheter i kommunen, ønsket Larvik kommune at prosessen var gjenstand for følgeforskning. Et vellykket resultat av planprosessen for Bergeløkka ville være et prosessdesign og styringsverktøy som kan benyttes i senere plan- og utviklingsprosesser i Larvik kommune spesielt, og i mellomstore byer generelt, som også kan skape en samordningsarena for kommune og utbygger.

NIBR har i perioden 2021-2023 undersøkt hvordan modellen som er valgt for planprosessen for Bergeløkka fungerer som effektivt og demokratisk styringsverktøy for å avklare arealbruk og prinsipper for områdeutvikling i en mellomstor by som Larvik. Det betyr at vi har hatt fokus på utviklingen av en omforent visjon, fleksibel styring, intern koordinering i kommunen og grunnlag for å sikre forutsigbarhet for begge parter. I tillegg har vi vurdert om planarbeidet har vært preget av samarbeid og likeverdighet, god forankring og at det bygger på et tilstrekkelig kunnskapsnivå.

Vi har brukt et konstruktivt følgeforskningsdesign, som innebærer at vi i tillegg til datainnsamling har deltatt i diskusjoner og organisert verksteder. Vi har gjennomført to runder med kvalitative intervjuer med deltakere i arbeidsgruppa; i innledende fase og etter at planen var vedtatt. Denne gruppa bestod av prosjektleder (arealplanlegger) og næringssjef fra kommunen, prosjektleder fra eiendomsutvikler, og konsulent engasjert av eiendomsutvikler. I siste runde intervjuet vi dessuten plansjef i kommunen og en kommunestyrerepresentant. Vi har også gjennomført en plan- og dokumentanalyse av kommuneplaner, prinsipplanen med vedlegg og referat fra medvirkningsverksted, samt observert

arbeidsgruppe- og formannskapsmøter. Vi har i tillegg organisert et fokusgruppeintervju med deltakere primært fra kommunen og avholdt et koordineringsverksted med mange av de samme deltakerne.

Resultatene vi her oppsummerer hviler på muligheten vi hadde til å følge samarbeidet om planprosessen tett, delta i alle arbeidsmøter, samt å konsultere alle dokumenter som ble produsert. Denne transparensen vitner om partenes ønske om å lære av prosessen og modighet når det gjelder å vise at en kan feile, som en nødvendigvis vil når en prøver ut og eksperimenterer med nye tiltak og verktøy og med samskaping.

Ble en omforent visjon utviklet mellom grunneier/utbygger og kommune?

Bruken av en ny samarbeidsmodell skjedde på initiativ fra Larvik kommune og på bakgrunn av deres ønske om å tilrettelegge for en mer strategisk prosess, der kommunens mål for byutviklingen ble hensyntatt i utviklingen av et privat eid område – et område med stor verdi for Larvik by.

Det tette samarbeidet ga seg utslag i et omforent visjonsgrunnlag for byutviklingen, forankret både i kommunale planer og eiendomsselskapets målsettinger. Både eiendomsutvikler og kommunen har valgt ut bærekraftsmål som ledende for sitt utviklingsarbeid. Bærekraftig utvikling av Bergeløkka er en felles visjon, som er nedfelt i egen bærekraftstrategi. De to partene deler også synet på at Bergeløkka skal bli et flerfunksjonelt nytt byområde, men som ikke skal konkurrere med Larvik sentrum.

Samarbeidet ga også partene god forståelse for hverandres roller, noe som blant annet førte til at fordelingen mellom næringsformål og boligformål ble endret etter diskusjon om markedssituasjonen. Eiendomsutvikleren fikk dessuten forståelse for at kommunen ikke hadde ressurser til å overta driftsansvar hvis kvaliteten på designet av offentlige rom var for høyt. I tillegg kom det frem i prosessen at det kunne være gunstig å se på oppstått lokaliseringsbehov i at kommunale tjenester, som kunne trygge investeringer for eiendomsutvikler.

Har planen tilstrekkelig kvalitet til å stå seg over tid og samtidig fungere som et fleksibelt styringsverktøy i påfølgende detaljreguleringsprosesser? Og gir den et godt grunnlag som gir forutsigbarhet for begge parter med hensyn til hva som kreves av investeringer for å sikre offentlige rom og infrastruktur?

Målet med denne type planprosesser er å skape effektivitet og balansere mål om fleksibilitet og forutsigbarhet. Hensikten er å gjøre en del av prinsippavklaringene på strategisk nivå, slik at detaljreguleringsprosessene går raskere.

Gjennomgangen viser at forhåndsavklaringene som ble bestemt i planprogrammet oppleves å gi forutsigbarhet videre i utviklingsprosessen, for begge partene. Forankringen i kommuneplaner ga eiendomsutvikleren tydelige og forutsigbare rammer.

For kommunen er avklaringen av den fysiske strukturen med de offentlige rommene, samt noen rammer for funksjonsdeling på Bergeløkka, det viktigste prinsippplanen gir av forutsigbarhet.

Prinsippplanen måtte nødvendigvis få stor grad av fleksibilitet, noe som innebar at eiendomsselskapet ikke fikk gjennomført gode nok analyser og kostnadsberegninger, slik som hva de må forvente å bidra med. Den usikre markedssituasjonen for nærings- og boligutvikling krever fleksibilitet når det gjelder hvilke delområder som skal reguleres først og sist. Det betyr også at

hvilke offentlige rom som utvikles når, ikke er presisert. Kvalitet og omfang må også defineres senere i planprosessen.

Partene var i all hovedsak fornøyd med resultatet. Samtidig vil nytteverdien av prinsipplanen som verktøy for å sikre balanse mellom fleksibilitet og forutsigbarhet først bli tydelig i selve reguleringsprosessen. Det er også på det tidspunktet at partene vil kunne vurdere om nivået på medvirkning var tilstrekkelig eller ei og om det var et demokratisk underskudd i planprosessen. Disse momentene er viktige for om det oppstår konflikter senere i utviklingen. Det sentrale spørsmålet her er om prinsipplanen preges av en omforent enighet, eller om dens fleksibilitet innebærer en «desentralisering av dilemmaer» til det neste plannivået.

Ble kommunens ulike behov bedre koordinert internt og inn i områdeutviklingen?

Måten prosjektarbeidet ble lagt opp på med en kontaktperson og koordinator i Larvik kommune ga eiendomsutvikler ett kontaktpunkt og det forenklet kommunikasjonen mot kommunen. For kommunen kan det også ha vært en fordel i å tale med én stemme til utvikler, i den grad forankringen og involveringen av kommuneorganisasjonen var god nok.

Det har imidlertid vært en utfordring at kommunen ikke har hatt tilstrekkelig med ressurser til å ivareta behovet for større involvering fra kommuneorganisasjonen. Et større og systematisk tverrsektorielt samarbeid om planarbeidet innad i kommunen kunne ha koplet på flere fagpersoner og fagetater som ville ha gitt nyttig kunnskap inn i prosessen. Som pilot for kommunen kunne dette også ha rigget for nye måter å samarbeide på, basert på engasjementet fra ulike fagpersoner for å bidra i områdeplanleggingen. Dette kunne ha resultert i større diskusjoner av hvilke offentlige funksjoner som kunne være gunstig å lokalisere på Bergeløkka.

Har modellen potensial til å gi mer effektive planer?

Partnerskapsmodellen møter idealet for kommunikativ planlegging, med diskusjon og argumentasjon for ulike løsninger. Dette har medført at prosessen på dette planstadiet har vært effektiv. Grunnen er at en avgrenset prosjektgruppe, med stor tillit mellom deltakerne, har samarbeidet tett og gjennomgående i hele prosessen. Det har vært en tydelig arbeidsfordeling, samt regelmessige diskusjonsmøter preget av konsensus. Dette har gjort selve arbeidet effektivt.

Den største utfordringen til effektiviteten var at hovedprinsippet skulle utformes av et konsultentselskap, som ikke var del av det tette samarbeidet i partnerskapet. Prosjektgruppa var uenig i flere vurderinger som ble gjort av denne tredjepartskonsulenten, som ble engasjert etter at partnerskapet var godt etablert. Dessuten opplevde prosjektgruppa at konsulentens manglende lokalkunnskap forrykket den konsensus som var oppnådd om temaet mobilitet og hvilke funksjoner som kan være vellykkede i en småby som Larvik. Engasjementet av denne tredjeparten var hovedårsaken til at planprosessen overskred fremdriftsplanen.

Prosesen med å utforme prinsipplanen ser ut til å ha gitt større grad av dialog enn hva ordinære planprosesser normalt gir for de involverte aktørene. Dermed gir prosessen et godt grunnlag for omforente faglige løsninger i senere planarbeid, som dermed også kan bli effektive.

Til tross for dette hovedinntrykket, er enkelte dilemmaer blitt skjøvet videre til påfølgende reguleringsplanfase, som i tur kan gjøre neste planfase mindre effektiv. Dette gjelder blant annet *kvalitetsnivået* på løsninger i de offentlige

rommene; en uavklart veiing av hensyn til bilbruk versus hensynet til gåvennlighet og trygge offentlige rom; partenes ulike vektning av ønskede funksjoner på Bergeløkka, spesielt mellom næring og bolig, samt lokalisering av kommunale eller statlige tjenester.

Mens planprosessen på dette stadiet har vært mer effektiv på grunn av den anvendte og velfungerende samarbeidsmodellen, vil testen på om hele planprosessen blir mer effektiv komme i arbeidet med detaljreguleringen i neste fase.

Følgforskningen viser at verktøy slik som nye samarbeidsformer i utviklingen av planprogram med prinsipplan er nyttige i mellomstore byer slik som Larvik. Hvorvidt modellen vil fungere for samarbeid i en mer kompleks områdeutvikling, der det er flere aktører og interessenter involvert, kan være mulig dersom konteksten og aktørbildet vurderes på linje med forarbeidet som ble gjennomført i pilotarbeidet for Bergeløkka. Samtidig bør mulighetene og utfordringene være gjenstand for brede og tverrfaglige diskusjoner i kommunen.

Summary

Area planning tools have been tried out in several Norwegian municipalities in recent years. The need for better tools concerns better implementation of long-term political goals and strategies in area planning, while common visions for the area are developed in the early stages and in collaboration with the developer. In addition, both increased flexibility and predictability are needed for developers, and more efficiency in planning processes (Hanssen & Skogheim, 2020).

Larvik municipality wanted to try out the use of a new planning tool and collaboration model, when Fritzøe Eiendom contacted the municipality about the development of Bergeløkka, a former old industrial area of around 100 acres located between the centre of Larvik and the highway Europavei 18. The property company was positive about this approach, which implied that the actors in cooperation have developed a planning program with principles for Bergeløkka, which was adopted by the Larvik municipal council in June 2023.

Bergeløkka is an area of opportunity for Larvik city. Successful development in the area can contribute to sustainable urban development through the location of businesses, visitor-intensive businesses, as well as city centre functions in connection with transport hubs and recreational areas. In addition, more attractive housing can mean that Larvik is more closely integrated into the regional housing and labour market region.

With this as a starting point, the parties have designed a Planning Program for Bergeløkka. The program lays down overall planning measures, urban spatial structure and design principles for public streets, urban spaces, green structure and water management. It forms the basis for sequence requirements for detailed regulation and thus the starting point for a development agreement between the developer and the municipality regarding the financing of infrastructure.

Since the development of the spatial planning tool was a pilot in Larvik, with testing of the tool's possibilities in the municipality, Larvik municipality wanted the process to be the subject of monitoring research. A successful result of the planning process for Bergeløkka would be a process design and management tool that can be used in later planning and development processes in Larvik municipality in particular, and in medium-sized cities in general, which can also create a coordination arena for the municipality and developers.

In the period 2021-2023, NIBR has investigated how the model chosen for the planning process for Bergeløkka functions as an effective and democratic management tool to clarify land use and principles for area development in a medium-sized city such as Larvik. This means that we have focused on the development of an agreed vision, flexible management, internal coordination in the municipality and a basis for ensuring predictability for both parties. In addition, we have assessed whether the planning process has been characterized by cooperation and equality, good grounding and that it is based on a sufficient level of knowledge.

We have used a constructive monitoring research design, which means that, in addition to data collection, we have participated in discussions and organized workshops. We have conducted two rounds of qualitative interviews with participants in the working group, in the initial phase and after the plan was adopted. This group consisted of the project manager (planner) and business manager from the municipality, the project manager from the property developer, and a consultant engaged by the property developer. In the last round, we also interviewed the municipality's planning manager and a municipal council

representative. We have also carried out a plan and document analysis of municipal plans, the principle plan with annexes and minutes from the participation workshop, as well as observed working group and board meetings. We have also organized a focus group interview with participants primarily from the municipality and held a coordination workshop with many of the same participants.

The results we summarize here rest on the opportunity we had to closely follow the collaboration on the planning process, participate in all working meetings, and consult all documents that were produced. This transparency testifies to the parties' desire to learn from the process and their courage when it comes to showing that mistakes can be made, which you necessarily do when trying out and experimenting with new measures, tools and with co-creation.

Was an agreed vision developed between the landowner/developer and the municipality?

The use of a new collaboration model took place on the initiative of Larvik municipality and on the basis of their desire to facilitate a more strategic process, where the municipality's goals for urban development were taken into account in the development of a privately owned area - an area of great value to the city of Larvik.

The close collaboration resulted in an agreed vision for urban development, anchored both in municipal plans and the property company's objectives. Both the property developer and the municipality have selected UN sustainability goals as a guide for their development work. Sustainable development of Bergeløkka is a shared vision, which is embodied in its own sustainability strategy. The two parties also share the view that Bergeløkka should become a multifunctional new urban area, but which should not compete with the centre of Larvik.

The collaboration also gave the parties a good understanding of each other's roles, which led, among other things, to the division between commercial purposes and residential purposes being changed after discussion about the market situation. The property developer, in turn, understood that the municipality did not have the resources to take over operational responsibility if the quality of the design of public spaces was too high. In addition, the work revealed that municipal services that needed localization could be beneficial in securing investments for property developers.

Does the plan have sufficient quality to stand up over time and at the same time function as a flexible management tool in subsequent detail regulation processes? And does it provide a good basis that gives predictability for both parties with regard to what is required of investments to secure public spaces and infrastructure?

The aim of this type of planning process is to create efficiency and balance the goals of flexibility and predictability. The purpose is to clarify principles at a strategic level, so that the detailed regulation processes are more efficient.

The review shows that the preliminary clarifications decided in the planning program are experienced as providing predictability further in the development process, for both parties. The anchoring in municipal plans gave the property developer a clear and predictable framework.

For the municipality, the clarification of the physical structure with the public spaces, as well as some frameworks for the division of functions on Bergeløkka, is the most important thing the master plan provides in terms of predictability.

The principle plan necessarily had to be given a large degree of flexibility, which meant that the property company could not carry out good enough analyses and cost calculations, and what they must expect to contribute. The uncertain market situation for commercial and residential development requires flexibility when it comes to which sub-areas are to be regulated first and last. It also means that which public spaces are developed when is not specified. Quality and scope must also be defined later in the planning process.

The parties were generally satisfied with the result. At the same time, the usefulness of the principle plan as a tool to ensure a balance between flexibility and predictability will only become apparent in the regulatory process itself. It is also at that point that the parties will be able to assess whether the level of participation was sufficient or not and whether there was a democratic deficit in the planning process. These aspects are important for whether conflicts arise later in the development. The central question here is whether the principle plan is characterized by a unified agreement, or whether its flexibility implies a "decentralization of dilemmas" to the next planning level.

Were the municipality's various needs better coordinated internally and in the area development?

The way the planning process was set up with a contact person and coordinator in Larvik municipality gave the property developer "a single point of contact" and simplified communication with the municipality. For the municipality, it may also have been an advantage to speak with one voice to the developer, to the extent that the grounding and involvement of the municipal organization was good enough.

However, it has been a challenge that the municipality has not had sufficient resources to meet the need for greater involvement from the municipal organisation. A larger and systematic cross-sector collaboration on the planning process within the municipality could have connected more professionals and specialist departments who would have provided useful knowledge into the process. As a pilot for the municipality, this could also have set the stage for new ways of working together, based on the commitment of various professionals to contribute to area planning. This could have resulted in greater discussions of which public functions could be beneficial to locate on Bergeløkka.

Does the model have the potential to provide more effective plans?

The partnership model meets the ideal of communicative planning, with discussion and argumentation for different solutions. This has meant that the process at this planning stage has been efficient. The reason is that a limited project group, with great trust between the participants, has collaborated closely and throughout the entire process. There has been a clear division of labour, as well as regular discussion meetings marked by consensus. This has made the work itself efficient.

The biggest challenge to efficiency was that the main principle had to be designed by a consultancy company, which was not part of the close collaboration in the partnership. The project group disagreed with several assessments made by this third-party consultant, who was engaged after the partnership was well established. In addition, the project group experienced that the consultant's lack of local knowledge shifted the consensus that had been reached on the topic of mobility and which functions could be successful in a small town like Larvik. The involvement of this third party was the main reason why the planning process exceeded the progress plan.

The process of designing the principle plan appears to have provided a greater degree of dialogue than ordinary planning processes normally provide for the actors involved. The process thus provides a good basis for agreed professional solutions in later planning stages, which can thus also be effective.

Despite this main impression, certain dilemmas have been pushed forward to the subsequent planning phase, which in turn can make the next planning phase less effective. This applies, among other things, to the quality level of solutions in the public spaces; an unclear weighing of considerations for car use versus considerations for walkability and safe public spaces; the parties' different weighting of desired functions on Bergeløkka, especially between business and housing, as well as the location of municipal or state services.

While the planning process at this stage has been more efficient due to the applied and well-functioning collaboration model, the test of whether the entire planning process will be more efficient will come in the work on detailed regulation in the next phase.

The monitoring research finds that tools such as new forms of collaboration in the development of planning programs with master plans are useful in medium-sized cities such as Larvik. Whether the model will work for cooperation in a more complex area development, where there are several actors and stakeholders involved, may be possible if the context and the image of actors are assessed in line with the preliminary work that was carried out in the pilot work for Bergeløkka. At the same time, the opportunities and challenges should be the subject of broad and interdisciplinary discussions in the municipality.

1 Planprogram med prinsipp-program for Bergeløkka: en pilot i Larvik kommune

1.1 Innledning

Flere norske byer har prøvd ut og utviklet plangrep som går ut over formelle arealplanverktøy i henhold til plan- og bygningsloven, spesielt i områdeplanlegging med private grunneiere/utbyggere. Viktige grunner til denne praksisen er at kommunene ønsker bedre verktøy for å implementere kommuneplanens mål og strategier i områdeplanlegging, sette felles visjoner tidlig i en utviklingsprosess, å øke både fleksibiliteten og forutsigbarheten for utbygger, samt å øke effektiviteten i planprosessen. Det er identifisert et behov for nye strategiske instrumenter for å sikre langsiktig, helhetlig *områdeutvikling* (se f.eks. NIBR-rapport 2019:23; «Styring av arealutvikling på områdenivå» (Hanssen og Skogheim 2019), samt Hanssen og Aarsæther 2018b, Børrud mfl. 2018).

Som andre kommuner erfarer Larvik at planprosesser tar lang tid, krever stor innsats og mye ressurser. Planene oppleves ikke alltid å bli det beste verktøyet for videre forvaltning og heller ikke det beste grunnlaget for realisering av en kvalitativ god byutvikling. Da Fritzøe Eiendom AS, som er en sentral grunneier og utvikler i Larvik, tok kontakt med Larvik kommune om utvikling av et større utbygd område mellom Larvik sentrum og Europavei 18, foreslo kommunen å gjennomføre et planarbeid på områdenivå, inspirert av Oslo kommunes VPOR-modell (Veiledende plan for det offentlige rom).

I partnerskap har Larvik kommune, ved virksomhet Arealplan, og Fritzøe Eiendom, som både er eier og utvikler, samarbeidet om å utvikle et planprogram med prinsipplan for området Bergeløkka. Området ligger på den tidligere industritomten til Larvik Cellulosefabrikk.

Planprogrammet fastsetter overordnet plangrep, byromstruktur og utformingsprinsipper for offentlige gater, byrom, grøntstruktur og overvannshåndtering. Programmet danner grunnlag for rekkefølgekrav for detaljregulering samt for utbyggingsavtale mellom utvikler og kommunen om finansiering av infrastruktur.

For Larvik kommune var det viktig at utviklingen av planprogram med prinsipplan for Bergeløkka innebar utprøving, læring og vurdering av om dette planverktøyet kan brukes i senere planprosesser. Kommunen ønsket derfor at utviklingen ble gjenstand for følgeforskning, som NIBR har gjennomført i perioden 2021 til 2023.

Denne rapporten diskuterer funnene fra følgeforskningen. Følgeforskningen har vært muligjort på grunn av eksepsjonelt stor åpenhet fra kommunen og eiendomsutvikler. Som forskere har vi fått observert og deltatt i alle arbeidsmøter og diskusjoner, noe vi som forskere sjelden får oppleve. Denne åpenheten gir dypere læring og innsikt som følgeforskningen får nære godt av, og som denne rapporten kommuniserer læringspunkter fra.

1.1.1 Bergeløkka som pilot

Utviklingsområdet Bergeløkka er på rundt 100 dekar og ligger strategisk plassert mellom Europavei 18 (E18) og Larvik sentrum. Området omkranses av viktige naturkvaliteter, som den vernede Bøkeskogen og Vestfolds største innsjø og drikkevannskilde Farrisvannet.

Bergeløkka eies av Fritzøe Eiendom AS, som forvalter store næringseiendommer i Larvik. Disse er primært lokalisert i Hammerdalen langs Farriselva, hvor selskapets historiske utspring ligger i jernverks- og treforedlingsindustri. Etter industrinedleggelsene i Larvik som i byer ellers etter 1970-tallet, har selskapet utviklet blant annet Farris Bad, Bølgen kulturhus og Fritzøe brygge, samt ført opp leilighetskomplekser i Hammerdalen, et landområde som følger Farriselva ut mot Larviksfjorden.

For Larvik kommune og Fritzøe Eiendom ligger potensialet i Bergeløkka i utviklingen av et nytt og flerfunksjonelt område for nye kontorvirksomheter og besøksintensive arbeidsplasser, kombinert med boliger og bokvaliteter i gåavstand til bysentrum og jernbanestasjonen.

Målet er at Bergeløkka skal forsterke Larviks regionale rolle ved å utvide bykvaliteter i kontakt med den viktige transportåren E18. Området har blitt et nytt, sentraliserende lokaliseringssentrum for næringslivet og er også pekt på som et prioritert område for fremtidige etableringer av statlige og regionale arbeidsplasser.

Siden Bergeløkka anses som strategisk viktig for både Larvik kommune og grunneier, gikk partene sammen om å prøve ut og gjennomføre en alternativ planprosess som kan gi et bedre og mer effektivt rammeverk for utviklingen av området.



Illustrasjon 1: Bergeløkkas lokalisering i Larvik. Kilde: Larvik kommune.

Larvik kommune ønsket å ta med seg noen erfaringspunkter fra Oslo, som særlig handlet om følgende behov, dokumentert i NIBR-rapport 2019:23:

- Behov for et omforent visjonsdokument
- Behov for analyse med kostnadsestimat for opparbeidelse av fellestiltak og infrastruktur
- Behov for i større grad å sammenstille kostnadssiden med inntektssiden
- Sikre involvering av statlige sektormyndigheter, for å ikke skyve avklaringer som utgjør viktige forutsetninger til et lavt plannivå
- Sikre involvering av grunneiere, næringsliv, sektormyndigheter, befolkningen og sivilsamfunn
- Sikre at konsekvensene av arealendringene det legges opp til blir belyst.

Gjennom planprosessen for Bergeløkka skal planprogrammet med en prinsipplan klarlegge premisser og overordnede rammer for arealutviklingen.

Planprogrammet skal være et styringsverktøy og sørge for sammenheng mellom etterfølgende detaljreguleringer i området. Målet er at arbeidet skal konkretisere grunnlag for utbyggingsavtaler knyttet til finansiering av offentlige rom og infrastruktur, klargjøre analyse- og utredningsbehov, og gjennomføre nødvendige utredninger på overordnet nivå.

1.2 Vurdering av “Larvikmodellen” som fleksibelt styringsverktøy

Et vellykket resultat av planprosessen for Bergeløkka er et prosessdesign og styringsverktøy som kan benyttes i senere plan- og utviklingsprosesser i Larvik kommune spesielt, og i mellomstore byer generelt, som også evner å skape en samordningsarena mellom kommune og utbygger.

I NIBR-rapport 2019:23 beskrives et behov for å *utforme eller samskape et omforent* visjonsdokument forut for formelle planprosesser. Dette kan gi mer forutsigbare rammer og signaler om byrdefordeling knyttet til infrastruktur (grå, grønn, blå, sosiale møteplasser) mellom kommunale, statlige og private aktører. Visjonsdokumenter kan gi utgangspunkt for kostnadsestimat for opparbeidelse av fellestiltak og infrastruktur, men også for å sikre involvering av grunneiere, næringsliv, sektormyndigheter og sivilsamfunnet tidlig i en områdetransformasjon.

Siden en slik type strategisk visjonsdokument *ikke* er juridisk bindende, vil det best kunne fungere som retningsgivende, dersom både kommunale og private aktører opplever eierskap til dokumentet. Derfor er et av kjernespørsmålene i følgeevalueringen hvorvidt og hvordan et slikt eierskap kan oppnås, for å sikre oppslutning både om prosess og resultat. Skaper modellen brukt i Larvik de resultatene den er tiltenkt, og hva kan andre små og mellomstore byer lære av prosessen og modellen?

Samarbeidet mellom utbygger og Larvik kommune ledet frem til “Planprogram med prinsipplan”, som vi har vurdert som et fleksibelt styringsverktøy med hensyn til følgende dimensjoner:

- Politisk forankring
- Klargjøring av analyse- og utredningsbehov
- Funksjon som styringsverktøy i påfølgende detaljreguleringsprosesser - grad av klargjøring av premisser (nivå på detaljering)
- Grunnlag for utbyggingsavtaler og utregning av grunneierbidrag
- Flexibilitet versus forutsigbarhet

I denne vurderingen sammenholder vi “Larvikmodellen” med erfaringer fra de nyeste versjonene av “Oslo-modellen”, for å kunne peke på styrker og svakheter, men også innovative elementer som en “Larvikmodell” kan frembringe.

Larvik kommune er mindre i størrelse, og fungerer som planmyndighet på en annen måte enn Oslo. Mens det i liten grad er et bredt samarbeid for å utforme “Planprogram med tiltaksliste/prinsipplan” i Oslo, har “Larvikmodellen” en formell samarbeidsmodell. I Larvikmodellen er det dermed interessant å se hva en formell samarbeidsmodell betyr for prosess, resultat og funksjonen som dokumentet kan få som styringsdokument i påfølgende detaljreguleringer.

1.3 Problemstilling og metode

Den overordnede problemstillingen for følgeforskningen har vært følgende:

Hvordan fungerer modellen som er valgt for planprosessen for Bergeløkka som effektivt og demokratisk styringsverktøy for å avklare arealbruk og prinsipper for områdeutvikling i en mellomstor by som Larvik?

For å besvare denne problemstillingen ligger fire delproblemstillinger til grunn:

- Hvordan veker planen ulike hensyn og kvaliteter fremmet i overordnede plan- og strategidokumenter?
- Hvordan bidrar planprosessen til samskaping, - til tillit og forankring av planprogram og prinsipplan blant impliserte aktører?
- Hvordan kan planprosessen danne grunnlag for videre plan- og utviklingsarbeid, inklusive utbyggingsprosjekter?

For å besvare de overnevnte problemstillingene har vi benyttet kvalitative forskningsmetoder. Vi har foretatt en dokumentstudie av relevante planer, strategidokumenter og saksfremlegg. Denne tilnærmingen gir kunnskap om styringssignaler, faglige avveininger og anbefalinger, samt utviklingen av Bergeløkka som del av Larvik kommunes planhierarki.

Larvik kommune, Fritzøe Eiendom AS og konsulent fra Asplan Viak gjennomførte regelmessige arbeidsgruppemøter i 2021 og 2022, som NIBR observerte og gjorde systematiske nedtegnelser av. Som vi nevnte innledningsvis, har vi fått en sjelden mulighet til å observere arbeidsprosesser på nært hold i denne følgeforskningen. Dette vitner om kommunens ønske om å evaluere og lære av piloten, som Bergeløkka-prosjektet utgjør.

Det er videre gjennomført kvalitative intervjuer med de faste medlemmene i arbeidsgruppa i innledende og avsluttende fase i planprosessen (høsten 2021 og høsten 2023). Fra Larvik kommune deltok prosjektleder (arealplanlegger) og næringssjef, prosjektleder for Fritzøe Eiendom og deres engasjerte konsulent fra Asplan Viak. I avsluttende fase ble også kommunens plansjef og en kommunestyrerepresentant intervjuet. Intervjuene ble gjennomført digitalt, med varighet på cirka en time. De ble transkribert med autotekst og analysert i det kvalitative analyseprogrammet NVIVO. Følgeforskningsprosjektet er meldt til SIKT (tidligere Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste, NSD).

I tidlig fase gjennomførte NIBR en fokusgruppesamtale med 13 fagpersoner og ledere i Larvik kommune. Prosjektleder i Larvik kommune presenterte planprosessen for Bergeløkka, hvorpå forskerne stilte følgende spørsmål til deltakerne:

- Hvilke fremtidige samfunnsutviklingstrekk er det viktig at utviklingen av Larvik tar hensyn til?
- Hvordan kan kommunen samarbeide internt for å få helhetstankegangen som ivaretar lokalsamfunnets behov?
- Hvilke muligheter gir Bergeløkka for Larvik?

Følgeforskningen har hatt en konstruktiv tilnærming ved at NIBR som kunnskapsmiljø har kommet med faglige innspill og anbefalinger. Den viktigste rollen i denne sammenhengen var at NIBR tok initiativ til et fagseminar på kommunehuset i Larvik 30. mars 2022.

På grunn av forsinkelse i planarbeidet besto følgeforskningen mellom våren 2022 og våren 2023 av jevnlig samtaler mellom NIBRs prosjektleder og prosjektleder i Larvik kommune, frem til planprogrammet ble vedtatt i juni 2023.

1.4 Perspektiver og tilnærminger til studien

Et viktig resultat av planprosessen er at planprogram og prinsipplan for Bergeløkka legger til rette for bærekraftig områdeutvikling og nærmiljøutvikling, gjennom overordnede strukturer og funksjonsblanding. Dette kan reflekteres i utviklingen av en kompakt byvev og demokratiske offentlige rom, som NIBR har gjennomført større forskningsprosjekter på (Se f.eks. Bergsli et al., 2019; Hanssen et al., 2020; Hanssen et al., 2021; Millstein & Hofstad, 2017).

Bergeløkka er dessuten et mulighetsområde for Larviks utvikling, der en vellykket områdeutvikling kan bidra til bærekraftig byutvikling gjennom lokalisering av kompetansebedrifter, besøksintensive virksomheter, samt sentrumsfunksjoner i tilknytning til transportknutepunkt og rekreasjonsområder.

Bærekraftighet handler i denne sammenheng om balansert, rettferdig og langsiktig utvikling av bysamfunn i tråd med FNs bærekraftsmål 11, Bærekraftige byer og samfunn. Dette målet fremhever integrert og bærekraftig bosettingsplanlegging og forvaltning som ivaretar livskvalitet og levekår for alle innbyggerne, gjennom blant annet tilgang til rent miljø og grøntområder, bolig og transport; vern av naturmangfold og kulturminner; og reduksjon i klimagassutslipp og klimatilpasning.

Nasjonale og regionale forventninger og planverk tar opp i seg dette målet, på linje med Larviks kommuneplan. I tillegg er andre bærekraftsmål relevante for en balansert byutvikling, spesielt mål 8 om arbeidsliv og mål 17, som handler om samarbeid.

I byutviklingen i dag ser vi ofte målkonflikter mellom attraktivitet og bærekraft, og mellom sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft. Kan slike spenninger løses ved hjelp av samskapingsmodeller, og gjennom innovative planverktøy? Vil prinsipplanen for Bergeløkka operasjonalisere mål for bærekraftig byutvikling, slik de er nedfelt i overordnede planer og strategier?

1.4.1 Strategisk områdeplanlegging

Evalueringen av plan- og bygningsloven (2008) påpekte at loven representerer en strategisk vending (Hanssen & Aarsæther, 2018a, 2018b). Målet med strategisk planlegging er at planer etter loven skal være overordnede politiske styringsverktøy, involveringsprosesser skal sikres, samt at planer skal gi klare prioriteringer og retningsvalg (Albrecht, 2006; Albrechts, 2004). Evalueringen fant imidlertid at lovens instrumenter for områdeplanlegging *ikke* nødvendigvis ble oppfattet som strategiske og fleksible nok (Hanssen & Aarsæther, 2018a, 2018b). Den identifiserte derfor et behov for nye strategiske instrumenter for å sikre langsiktig og helhetlig *områdeutvikling*.

Det identifiserte behovet kan bidra til å forklare fremveksten av ulike selvgrodd, strategiske områdeverktøy i flere byer, ofte kalt VPOR, planprogram med VPOR, byplangrep, eller områdeprogram. Disse verktøyene er ikke hjemlet i plan- og bygningsloven (2008), men er politisk vedtatte eller forankrede planer. De er ment å være veiledende for utformingen av offentlige arealer, slik som veier/gater, forbindelser, torg/møteplasser og blågrønn struktur, samt å ligge til grunn for rekkefølgebestemmelser og grunneierbidrag (Grette AS, 2019; Hanssen & Skogheim, 2019).

De ulike strategiske områdeverktøyene har ofte ulike prosessmodeller. Mens den første VPOR i Oslo (for Ensjø-utbyggingen) i stor grad ble opplevd som utarbeidet i samarbeid mellom grunneiere og kommune, er mange av de nyeste versjonene av «Planprogram med VPOR» opplevd som å være utarbeidet av kommunen selv (Hanssen & Skogheim, 2019). I den sammenheng er ambisjonen til Larvik kommune et godt utgangspunkt for sammenligning, i og med at et tett, likeverdig samarbeid mellom kommune og grunneier/eiendomsutvikler har vært en intensjon for «Larvik-modellen».

Som tidligere forskning har pekt på (Børrud et al., 2018; Hanssen & Skogheim, 2019) og som vi til dels har vært inne på innledningsvis, kan et områdeverktøy slik som VPOR bidra til:

- Utviklingen av en *omforent visjon* mellom grunneier/utbygger og kommune
- En *fleksibel styring* av en langsiktig områdeutvikling, altså at det innehar tilstrekkelig forutsigbarhet til å stå seg over tid, men samtidig fungere som styringsverktøy i påfølgende detaljreguleringsprosesser (grad av klargjøring av premisser)
- Bedre *intern koordinering* av kommunens ulike behov inn i områdeutviklingen
- Godt grunnlag som gir *forutsigbarhet* for begge parter med hensyn til hva som kreves av investeringer for å sikre offentlige rom og infrastruktur (og dermed utregning av grunneierbidrag, utbyggingsavtaler og kommunale investeringer).
- Rapporten vil derfor belyse hvordan Larvik-modellen skiller seg fra Oslo-modellen, og hvordan den fungerer med hensyn til de overnevnte funksjonene. Det betyr at det er nødvendig å vurdere faktorer som spiller inn, som at arbeidet med «Planprogram med prinsipplan» har vært:
 - preget av samarbeid og likeverdighet i utviklingen av planen
 - forankret hos begge parter (administrativt og politisk i kommunen)
 - bygger på tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag (medvirkning, nivå av utredning/ kunnskapsinnhenting og analyse).

I vurderingen av Larvik-modellen vil vi spesielt se på hvordan aktørene vurderer hvordan disse dimensjonene er oppnådd eller ei.

1.5 Partnerskap og inkluderende planlegging

I de siste årtier har den rasjonelle og toppstyrte tilnærmingen til de modernistiske planleggingsidealene fra 1960- og 70-tallet blitt utfordret av den såkalte «kommunikative vendingen» (Healey, 1993; Innes, 1995) i planleggingen.

Tilhengerne av den kommunikative vendingen har fremmet en mer inkluderende planlegging som utforsker og tar høyde for maktforhold og interessekonflikter, sosiale relasjoner, kulturell mangfoldighet og samarbeidende prosesser. Særlig innflytelsesrik har boka *Collaborative Planning* (2006) av byplanlegger Patsy Healey vært i denne forbindelse. Boka tar utgangspunkt i verdi- og representasjonsaspektet ved planleggingen fremfor dennes materielle og romlige aspekter. Her poengterer Healey at planleggerens viktigste rolle er å utforske hvem som har en interesse i en sak. Dette gjøres ved å lage en analyse for å identifisere hvem som er interessenter og så sørge for at planleggingen tar utgangspunkt i disse særlige interessene. Denne tilnærmingen risikerer imidlertid å overse planleggingens performative natur.

Som planlegger Jonathan Metzger (2013) påpeker, har Healeys teorier ført til en bred enighet om at planleggere lokaliserer gitte interessenter for så å inkludere dem og de interessene de tilsynelatende allerede besitter i planprosessen.

Innen byplanleggingen har det parallelt med den kommunikative vendingen vært en dreining mot mer offentlig-privat samarbeid og partnerskap, i det som i den internasjonale litteraturen har vært kalt en overgang fra government til governance (Harvey, 1989). I forskning på bypolitikk har kritikken vært at offentlige myndigheter overfører for mye makt til private eiendomsutviklere, som besitter ressurser og kompetanse til å gjennomføre byutviklingsprosjekter. Bymyndighetene får i ytterste konsekvens en svakere, tilretteleggende rolle overfor næringsaktører. På samme vis kan bypolitikken representere visse interesser, og overse andres visjoner for hvordan byen skal utvikle seg (Bergsli, 2011).

I dagens oppmerksomhet mot bærekraftutfordringer, kreves nye, sterke samarbeid, der partnerskap i ulike former for plan- og utviklingsarbeid er frontet som en nødvendig organisering for å samordne ressurser fra offentlig, privat så vel som sivil sektor (Wiggins et al., 2021). Partnerskap forstås da som fleksible relasjoner mellom ulike aktører som deler mål i et oppgavefelleskap. Partnerne skal bidra med sine respektive kompetanser, mens fremgangsmåten skal være kjent og akseptert av alle partnerne. Gjensidig respekt, tillit, jevnbyrdig ansvar og beslutningsmyndighet, er kvaliteter som fremmer et effektivt og velfungerende partnerskap.

Kolovou mfl. (2023) vektlegger at enighet om mål og det å oppnå målbare resultater tidlig i samarbeidet er viktig, for å opprettholde engasjement, bygge tillit og for å unngå konflikter og forsinkelser. Gjennom NIBRs arbeid med medvirkning i planprosesser, har vi erfart at det er viktig at interessenter trekkes tidlig inn i diskusjoner om muligheter og utfordringer ved en gitt utvikling. Heller enn å kun reagere på allerede definerte problemer og løsninger, skal de ha muligheten til å påvirke hvordan problemer defineres og forstås. Dette er viktig for å sikre en gjensidig forståelse og forankring for alle parter underveis i prosjektet.

En nyere styringslogikk og metodikk tar opp i seg mål om distribuert ledelse, som innebærer at lederskapet ikke tilhører én bestemt aktør, men er en sosial prosess som oppstår i samhandling mellom forskjellige aktører (Crawford, 2012). Distribuert ledelse gir rom for å anerkjenne og dra inn forskjellige former for ekspertise på tvers av aktører og interesser i planprosessen. Dermed kommer mange kompetanser i spill, hvilket skaper rammer for nødvendig innovasjon og utvikling i prosessen.

I den kommunale konteksten er prinsippene for distribuert ledelse å gjenfinne i arbeidet med samskaping, som tar utgangspunkt i de gjenstridige problemkompleksene som preger samfunnsutviklingen (Head & Alford, 2015, p. 712). Perspektivet er at utviklingen må forstås som kompleks. Når problemer/utfordringer oppstår sammenbuntet, slik som klima, miljø og folkehelse, er det ingen enkelteier, det er ingen enkeltløsning, og det finnes ingen enkle løsninger. Dermed er én tilnærming til samskaping at impliserte interessenter må samarbeide på en likeverdig måte fra problemstilling og utfordringsbilde defineres til løsningene implementeres.

I det kommunale virket vil dette typisk dreie seg om at kommunen skaper plan- og utviklingsprosesser sammen med sivilsamfunn, næringsliv, andre offentlige myndigheter og kunnskapsmiljø fra start til mål (Kobro et al., 2018). Dette skal lede til både større realisme og forankring i gjennomføringen av tiltak som bidrar til samfunnsutviklingen. På samme måte har samskapingsperspektivet nådd

forskningen, der utgangspunktet er at mer innsikt og kunnskap genereres om samfunnsutfordringer, når det forskes *med* og ikke *på* sosiale aktører.

Samskaping egner seg som metodisk tilnærming til arealutvikling i byene, der det i tillegg til offentlige myndigheter er mange interessenter slik som grunneiere, eiendomsutviklere og innbyggere, som skal ivareta allmenne hensyn, slik som naturmangfold, klimamål og folkehelseutfordringer. Spenningen som ligger i samskapingsbegrepet mellom fokus på effektivisering og demokratiutvikling er tydelig (Se f.eks. Heimburg & Hofstad, 2019), men er samtidig interessant for utforsking av arealutvikling. Vil den underliggende samskapingslogikken i planprosessen for Bergeløkka reflektere og balansere mål om både effektiv områdeutvikling og demokratisk, inkluderende planlegging preget av delegert ledelse?

2 Kronologisk gjennomgang av planprosessen for Bergeløkka

Bergeløkka-piloten ble gjennomført i perioden vinter 2021 til sommer 2023. I dette kapittelet beskriver vi kronologisk hvordan planprosessen har vært gjennomført, og oppsummerer tidslinjen vis-à-vis opprinnelig framdriftsplan.

2.1 Tidslinje

	Tidspunkt	Aktivitet	Hovedansvarlig
2021	24.03	Kommunestyret vedtok at Larvik kommune skulle inngå samarbeid med Fritzøe Eiendom	Larvik kommune
	19.5	Medvirkningsverksted	Asplan Viak
	9.6	Regionalt planforum	Larvik kommune
	Sommer	Stedsanalyse, konsekvensutredning og ROS-analyse	Larvik kommune
	Høst	Utredning av grunnforhold	Ekstern konsulent
	10.8	Varsel om igangsetting av arbeid med planprogram og prinsipplan for Bergeløkka, med frist for spørsmål eller synspunkter 27.08.21.	Larvik kommune
	Høst	Bærekraftstrategi utvikles av Asplan Viak og Fritzøe	Asplan Viak
	Høst	Farristomten vurderes	Fritzøe
	19.10	Orientering ved prosjektledere i Formannskapet	Larvik kommune
	14.10	Tredjepartskonsulent starter oppdrag med å utvikle hovedgrepet	Larvik kommune
	6.10	Kommunedelplan for Larvik by med sentrumsstrategi 2021-2033 ble vedtatt av Larvik kommunestyre	Larvik kommune
	November	Fokusgruppeintervju 25.11 og enkeltintervjuer gjennomføres til følgeforskningen	NIBR
2022	19.10	Orientering om prosjektet i Formannskapet	Larvik kommune/ Fritzøe

	Vår	Tredjepartskonsulent leverer prinsipplanutkast	Konsulent
	30.03	Koordineringsverksted i Larvik kommune	NIBR
	10.10	Hovedgrep diskutert på medvirkningsverksted	Asplan Viak
	30.11	Planprogram behandles i formannskapet og sendt på høring og offentlig ettersyn med frist 3/2 2023.	Larvik kommune
2023	6.2	Presentasjon på årsmøtet til Bøkelia velforening	Larvik kommune/ Fritzøe
	April	Ekskursjon for prosjektledergruppa til Moss, bydel Verket	Fritzøe
	14.6	Planprogram med prinsipplan for Bergeløkka (med vedlegg) vedtas i Larvik kommunestyre	Larvik kommune
	August	Fritzøe engasjerer arkitektbyrå	Fritzøe
	Sept./okt.	Enkeltintervjuer gjennomføres	NIBR

Som oversikten viser, kom *det politiske vedtaket* om at kommunen skulle inngå partnerskap med Fritzøe kommune i mars 2023, og vedtak av planprogram med prinsipplan for Bergeløkka i juni 2023. Den politiske behandlingen har for øvrig bestått av utsendelse av planen på høring i november 2022. Formannskapet som styringsgruppe ble orientert om planarbeidet to ganger, i 2021 og 2022.

Det anslåtte ressursbehovet var på 4 millioner kroner for å dekke kostnader utover overhead og arbeidstimer. Arbeidet skulle finansieres 50/50 av begge partene.

Målene for arbeidet som angitt i prosjektplanen (datert 09.03.21), vedtatt av Larvik kommunestyre i mars 2021 (Larvik kommune, 2021a), var:

- Å forme og prøve ut en alternativ planmetode som skal gi en raskere og bedre prosess i større utbyggingsprosjekter.
- Det utarbeides et planprogram med en prinsipplan for Bergeløkka som skal klarlegge premisser og overordnede rammer for utvikling av området, gi forutsigbarhet rundt gjennomføring og være et styringsverktøy for etterfølgende detaljreguleringer.
- Planprogram med prinsipplan skal konkretisere grunnlag for utbyggingsavtaler knyttet til finansiering av offentlige rom og infrastruktur, samt koordinere byrdefordeling, som skal nedfelles som rekkefølgekrav i etterfølgende detaljreguleringer.
- Planprogram med prinsipplan skal sikre gjennomføring av nødvendige konsekvensutredninger, redegjøre for gjennomførte utredninger og beskrive utredningsbehov i framtidige detaljreguleringer.

- Tidlig og bred samhandling skal bidra til å sikre avklaring på riktig nivå til riktig tid, herunder også avklaringer med innsigelsesmyndigheter og andre berørte tredjeparter.
- Planprogrammet med prinsipplan får gjennom politiske vedtak status som et retningsgivende dokument for framtidig utvikling av området som helhet og detaljreguleringer av delområder innenfor området.

2.2 Regionalt planforum

Før varsel om oppstart av planarbeidet gjennomførte Larvik kommune i juni 2021 et møte i regionalt planforum, med fylkeskommune, statsforvalter og andre relevante fagmyndigheter for å informere om planprosessen.

I planforum som Telemark og Vestfold fylkeskommune hadde ansvar for i 2021, møter kommunale og regionale myndigheter. I det formelle forumet kan plansaker tas opp til uformell drøfting og utveksling av kunnskap og forhold som gjelder plansaken. Målet er å bidra til å effektivisere saksbehandlingen, gi større forutsigbarhet og minske konfliktnivået knyttet til kommunale og regionale planer (presisert i referat fra planforum 9.6.21).

For Larvik kommunes del var målet med presentasjon på planforumet at de regionale myndighetene var forberedt på at de kom til å få varsel om oppstart av et planarbeid, som ikke var en ordinær plan etter plan- og bygningsloven. I møtet presenterte kommunen prosjektplan og fikk tilbakemeldinger. Hensikten var å sikre at regionale myndigheter og fagmyndigheter hadde en grunnleggende kjennskap til hva slags prosess kommunen la opp til, slik at uttalelser kunne komme på «riktig nivå».

De tematiske innspillene som kom fra Statsforvalter, fylkeskommunen, Mattilsynet og Statens vegvesen, gjaldt forholdet til hhv. tilgrensende boligområde, Larvik sentrum, Bøkeskogen og Farrisvannet, forurensing og kulturarv.

Prosessen ble også diskutert, der hovedhensynene som ble spilt inn gjaldt inkludering av barn, unge og nærmiljøet. I tillegg ble det påpekt at «samhandling i tidlig fase er verdifull for den videre dialogen om saken. Bruk gjerne Regionalt planforum videre, og særlig når prosjektet bli mer konkret». Forumet hadde dessuten anbefalinger om rekkefølgekrav som samtidighetskrav for utvikling av fellesgoder. I den forbindelse ble det påpekt at «planleggingen må ha en bevissthet om disse forholdene. I hvilke faser kan man være trygg på at fellesgoder er opparbeidet (Vestland og Telemark fylkeskommune). En annen fellesgode det ble lagt vekt på er grøntstruktur, der fylkeskommunen anbefalte en grønnstrukturplan med finansiering, for å sikre at grøntstrukturen ble finansiert.

Det regionale forumet utgjorde også en læringsarena, hvor det ble formidlet erfaringer fra Skien, og henvist til at Tønsberg kommune hadde gjennomført en VPOR som Larvik kommune kunne lære av.

Fylkeskommunen og statsforvalteren var dessuten opptatt av at utredningsarbeidet ble grundig, og at det ble foretatt en konsekvensutredning.

Larvik kommune varslet om oppstart i begynnelsen av august 2021. Det kom inn 11 uttalelser, i hovedsak fra statlige og regionale virksomheter, men også interessenter som tilgrensende borettslag, friluftslags- og idrettsforbund.

2.3 Utredninger

Utredningsarbeidet har bestått av utforming av stedsanalyse og utredning av grunnforhold.

Larvik kommune gjennomførte selv en enkel stedsanalyse sommeren 2021. Analysen tok for seg landskap, blågrønn struktur, eiendomsforhold, arealbruk i nærhet til området, teknisk og sosial infrastruktur, kulturminner, støy og transport, samt forholdet til øvrig by- og bebyggelsesstruktur.

Høsten 2021 ble et konsulentselskap engasjert for å gjennomføre geoteknisk og miljøteknisk analyse (områdestabilitetsberegning) og rådgivning for grunnforhold, som ble vurdert med lav risiko (kvikkleiresone). I den miljøtekniske utredningen ble det funnet sterkt forurensede masser, som krever utarbeiding av tiltaksplan forut for fremtidige terrenginngrep.

NIBR har arrangert to møter, et fokusgruppeintervju og et koordineringsverksted med representanter for Larvik kommune, og deltakelse fra eiendomsutvikler Fritzøe og konsulentselskapet Asplan Viak. Disse ble avholdt midt i planprosessen.

I tillegg ble en tredjepartskonsulent engasjert til å utforme hovedprinsippet for området, et arbeid som pågikk fra oktober 2021 til sommeren 2022.

Høsten 2022 gjennomførte prosjektet et medvirkningsverksted der bærekraftdimensjonene ble lagt til grunn for gruppearbeid. Planen ble sendt på høring i slutten av november, med drøye to måneders frist for å komme med innspill. Til høringen kom det 12 innspill fra regionale myndigheter og sivilorganisasjoner og kraftselskap. Planen ble vedtatt i Larvik kommunestyre i juni 2023.

2.4 Medvirkningsverksted i første fase

I mai 2021 gjennomførte Larvik kommune et digitalt medvirkningsverksted på tre kveldstimer for politikere, byutviklingsforum, næringsforeningen, kommunerådgiver, fylkeskommunen, ungdomsrådet og eiendomsselskapet. I tillegg var lokale arkitektbyråer og konsulentselskap invitert. Et tjuetalls personer deltok. Konsulentselskapet Asplan Viak var prosessleder for verkstedet.

Hensikten var å skape et felles mål bilde for hvilket sted Bergeløkka skulle være i fremtiden, som bygger opp om og styrker Larvik by. Målet med verkstedet var å gi et kunnskapsgrunnlag med konkrete innspill for å etablere en visjon med effektmål.

Kommunen ved arealplanlegger og næringsavdelingen presenterte området, prinsipplanen og kommunens næringsstrategi, mens prosjektleder for Fritzøe presenterte grunneiers tanker om Bergeløkkas potensiale, før gruppene brukte menti til å peke på hvilke kvaliteter Bergeløkka har som kan forsterkes og ivaretas i utviklingen, og hvilket potensial området har. Sentrumsnærhet var den mest valgte kvaliteten blant deltakerne.

Deretter ble gruppene invitert til å velge tre av ti forhåndsbestemte målformuleringer for fremtidig utvikling, med både nærings- og boligattraktivitet i mente. I høyest grad fremhevet deltakerne Bergeløkkas bidrag til å gjøre Larvik til et regionalt midtpunkt; muligheten for møteplasser for dem som bor og jobber i Larvik; samt styrking og komplementering av sentrum og en ung, urban og nyskapende bydel.

Gruppene valgte til sist ut seks bilder for å illustrere kvalitetene som underbygger målformuleringene. Asplan Viak oppsummerte innholdet i de fire utvalgte målbildene.

2.5 Bærekraftstrategi for Bergeløkka

Høsten 2021 utviklet Asplan Viak i samarbeid med Fritzøe en bærekraftstrategi for Bergeløkka, som ligger som vedlegg til planprogrammet. Formålet med strategien er å forene Fritzøe Eiendom og Larvik kommune sine utvalgte bærekraftsmål. På samme måte som Larvik kommune lar FNs bærekraftsmål være styrende for kommunens målsettinger og strategier, har Fritzøe tilsvarende ambisjoner, med utgangspunkt i fem utvalgte bærekraftsmål (7, 11, 12, 13 og 17). For Bergeløkka skal bærekraftstrategien tydeliggjøre hvordan bærekraftmålene skal operasjonaliseres, slik at de kan gi retning å styre etter, og muligheter for vurdering av måloppnåelse (Bærekraftstrategi, vedlegg til planprogram for Bergeløkka s. 6).

De valgte målene for Bergeløkka er en bydel med en tydelig og synlig miljøprofil (miljømessig bærekraft), en livskraftig og inkluderende bydel (sosial bærekraft), og regionens foretrukne etableringssted for fremtidsrettet kompetansenæring og nye tilflyttere (økonomisk bærekraft) (*Ibid.*, s.6). Som vi skal se ble disse målene førende for prinsiplanen, og de er tydelig forankret i Larvik kommunes styringsdokumenter.

For området miljømessig bærekraft er målsettingen at «Bergeløkka skal utvikles på en skånsom, miljøbevisst og klimavennlig måte, som bygger opp om og forbedrer stedets naturgitte kvaliteter, og gir bydelen tydelig og synlig miljøprofil» (*Ibid.*). Sju delmål er valgt for å møte denne målsettingen. Som eksempel kan nevnes mål om at «utviklingen av Bergeløkka skal tilrettelegge for et effektivt og klimavennlig transportmønster, både innad i bydelen, og mellom bydelen og resten av Larvik». Blant de fem tiltaksområdene som er utpekt kan nevnes det første, som er at «det skal gjennomføres transportplanlegging og utarbeides en mobilitetsplan iht. metodebeskrivelsen i «Tra01» i BREEAM-NOR (v.6.0)» (s.7).

2.6 Tredjepartskonsulent utformer prinsiplanen

Høsten 2021 ble et konsulentselskap engasjert som offentlig anskaffelse av prinsiplanen. Den endelige leveransen forelå et år etterpå. Konsulentselskapet gjennomførte tre temastudier på områdene blågrønn struktur, mobilitet og byromsnettverk.

Konsulentselskapet skulle opprinnelig organisere et medvirkningsverksted mot slutten av 2021, som ble avlyst.

Våren 2022 ble det gitt alternativer til hovedgrep som omhandlet adkomst og gateprioritering, der tilgjengelighet for bil ble vektlagt. Konsekvensutredning gjennomført av konsulenten var en trafikkavviklingsanalyse.

2.7 Koordineringsverksted i Larvik kommune

I mars 2022 organiserte NIBR i samarbeid med Larvik kommune et verksted, der NIBR presenterte faginnspill, næringssjef i Larvik kommune utredet om den strategiske bakgrunnen fra kommunens side, og prosjektlederne i Fritzøe Eiendom og Larvik kommune presenterte status for planarbeidet. Samfunnsplanlegger presenterte FNs bærekraftsmål i Larviks

samfunnsplanlegging og stedsutvikling, før fire fagpersoner ble gitt hver sine spørsmål om Bergeløkka:

- Virksomhetsleder miljø og stedskaping: *Hvilke miljøhensyn bør veie tungt i Bergeløkka?*
- Avdelingsleder Vei og trafikk: *Hvilke hensyn er viktige å ta for bærekraftige mobilitetsløsninger for Bergeløkka?*
- Prosjektutvikler, Larvik helsehus: *Tjenestebehov og muligheter for samordning av tjenester og gode bomiljøer for eldre i Larvik og på Bergeløkka.*
- Prosjektleder i oppvekstsektoren: *Bergeløkka i lys av Larviks behov for oppvekstarenaer.*

Deretter satte NIBR sammen tverrfaglige grupper som under overskriften bærekraftig steds- og nabolagsutvikling diskuterte 1) Hvordan sikres gode oppvekstsvilkår, gode bomiljø for alle, og nye fellesskapsarenaer i et bærekraftig Bergeløkka? Og 2) Hvordan kan Bergeløkka styrke Larvik sentrum, og hva kan Larvik by tilby Bergeløkka?

2.8 Medvirkningsverksted i siste fase

I oktober 2022 ble det avholdt et medvirkningsverksted med 23 deltakere fra kommunestyre, velforeninger, arkitekt- og konsulentselskap, ungdomsråd, Fritzøe og kommuneorganisasjonen. Her ble spørsmål om hvordan utbygging på Bergeløkka skal foregå for at prosjektet når sine mål og ambisjoner diskutert.

2.9 Høring og vedtak av planen

Planprogrammet ble vedtatt sendt på høring av formannskapet i Larvik kommune i desember 2022. Det kom 12 merknader til planprogrammet.

Den 14. juni 2023 ble planprogrammet vedtatt av kommunestyret i Larvik, med følgende hovedgrep:



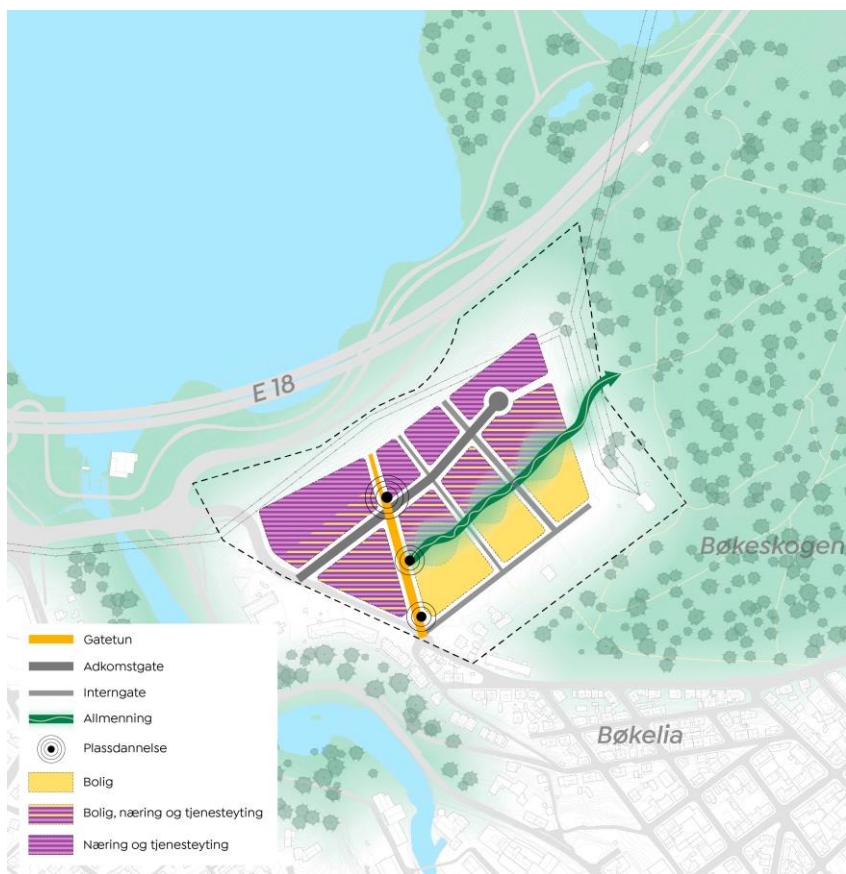
Illustrasjon 2: Overordnet byplangrep for Bergeløkka (Larvik kommune og Fritzøe Eiendom, 2023, p. 20).

De utvalgte målene for Bergeløkka er forankret i bærekraftsmål og bærekraftstrategien som bygger på både kommunens og eiendomsselskapets målområder:

- En bydel med en tydelig og synlig miljøprofil (miljømessig bærekraft)
- En livskraftig og inkluderende bydel (sosial bærekraft)
- Regionens foretrukne etableringssted for framtidretta kompetansenæring og nye tilflyttere (økonomisk bærekraft)

Hovedgrepet for Bergeløkka er å utvikle en urban og fremtidsrettet bydel tilrettelagt for bokvaliteter og attraktive kompetansearbeidsplasser for hele regionen, ved å fremme stedskvaliteter og gode rammer for bymessig utvikling (Larvik kommune og Fritzøe Eiendom, 2023, p. 18). Forbindelseslinjer til Larvik sentrum og Bøkeskogen samt siktlinjer til landskapsrom skal etableres, og det skal tilrettelegges for fleksibel og trinnvis utbygging av felt til næring, tjenesteyting og boliger.

Gate- og byromsstruktur med tre ulike veikonsepter, blågrønn forbindelse med overvannshåndtering, møteplasser og byliv skal skape trivsel og ulik aktivitet er en vektlagt del av hovedgrepet. For den sosiale bærekraften skal «kvalitet i utforming, ulike aktiviteter og programmering av førsteetasjer bidra til å skape liv på plassen (*Ibid.*, s.21).



Illustrasjon 3: Oversikt over tiltakene i planen (Larvik kommune og Fritzøe Eiendom, 2023, p. 25).



Illustrasjon 4: Oversikt over sentralområdet på Bergeløkka (Larvik kommune og Fritzøe Eiendom, 2023, p. 27).

Av illustrasjonen over vises hvor sentralområdet for Bergeløkka er planlagt, rundt et byrom beliggende mellom næringsbyggene og blandet bygg, der det skal være aktive fasader og ulike aktiviteter for tjenesteyting i 1. etasje.

Utformingsprinsipper er bestemt for vei, hovedtorg og adkomstplass, samt for offentlig blågrønn struktur.

Videre angir planen overvannsprinsipp, tiltak utenfor planområder og kvalitet og standard. For sistnevnte prinsipper er det angitt to kvalitetsnivåer for offentlige rom: høy standard og normal standard. Det oppgis videre at standarden må vurderes spesifikt i den videre utviklingen:

Den endelige avklaring rundt omfang og for-delning av arealer med høy standard må avklares gjennom reguleringsplan. Som hovedregel kan kommunen ikke overta driftsansvar for arealer med høy standard, og det må derfor gjøres en konkret vurdering av dette omfanget i de videre planprosessene (Larvik kommune og Fritzøe Eiendom, 2023, p. 37).

I kostnadsberegninger for tiltakene er disse beregnet til omtrent 138 millioner kroner +/- 40 prosent, basert på angitte arealprognosene. Kostnader for hvert enkelt tiltak er et eget vedlegg til prinsipplanen (*Ibid.*, s.39).

Vedleggene til planen består i tillegg til bærekraftstrategien av høydeutredning, kostnadsutredning, konsekvensutredning, trafikkanalyse, geoteknisk utredning, miljøteknisk utredning, samt høringsuttalelser med kommentar.

2.10 Oppsummering i lys av opprinnelig fremdriftsplan

I henhold til opprinnelig fremdriftsplan (vedlagt politisk sak behandlet i kommunestyret i mars 2023), ble prosessen forsinket med tre kvartal. Konsekvensutredninger av planlagte tema ble i all hovedsak gjennomgått. Medvirkningsopplegget ble i første fase gjennomført i henhold til planen, mens det ble utsatt og endret i siste fase. Det ble ikke gjennomført et eget opplegg for barn og unge, som den opprinnelige fremdriftsplanen la opp til. Det ble heller ikke gjennomført et nytt regionalt planforum i 2022, slik fremdriftsplanen skisserte.

I første halvdel av 2022 var det også skissert en mulighet for eventuell oppstart av parallelt arbeid med reguleringsplan for 1.trinn, som ikke ble igangsatt i løpet av pilotperioden.

3 Utvikling av partnerskapet

For at planprogram med prinsipplan skal bli et effektivt (og forpliktende) planverktøy, er samarbeidet mellom partene avgjørende. Det må opparbeides tillit mellom kommune og utbygger og ulike aktører i kommuneorganisasjonen og eiendomsselskapet må involveres i arbeidet til riktig tid. Tydelige mandater og formelle avtaler fremheves i litteraturen som viktig for denne type samarbeid, ved siden av tillitsbygging og arbeid med felles visjon med fastsettelse av ressurser, oppgave- og ansvarsfordeling (Kolovou et al., 2023). Vi skal i denne delen gjennomgå prosessen, og se hvordan disse dimensjonene var ivarettatt.

3.1 Formaliseringen av samarbeidet

Fritzøe startet opp arbeidet med Bergeløkka i 2018 med en arkitektkonkurranse for utviklingen av området, med bruk av ekstern jury. Eiendomsselskapet gikk videre med utgangspunkt i ett forslag. Siden Bergeløkka er et stort område for både Fritzøe og Larvik, så eiendomsutvikleren det som naturlig å inngå et aktivt samarbeid med kommunen. På dette tidspunktet hadde ikke Larvik kommune et samarbeidsverktøy for utvikling, men var positiv til samarbeid. Derfor avventet Fritzøe videre reguleringsarbeid for Bergeløkka.

I oppstarten av samarbeidet var et usikkerhetsmoment at ingen av partene hadde vært del av lignende samarbeid tidligere. Eiendomsutvikleren ønsket opprinnelig å utvikle en områderegulering, som ikke var aktuelt for kommunen, og siden området er stort, var det uaktuelt for Fritzøe å gjennomføre en detaljregulering. Valget falt derfor ned på å prøve ut arealverktøyet VPOR, som hadde vært brukt blant annet i Oslo, Trondheim og Tønsberg. Pandemien ble dessuten opplevd som en anledning til å få en politisk forankring.

Bergeløkka ble forstått som en god pilot for utprøving av en planform som krevde tettere samarbeid mellom partene. Kommunen hadde allerede diskutert bruk av VPOR, som kommunalsjefen på det tidspunktet hadde benyttet i en kommune hun jobbet i tidligere. Det hadde lenge vært et ønske om å prøve ut forenklete planprosesser for næringsutvikling, med «bedre dialog, prosess og samhandling med initiativtakere i disse prosessene», ifølge nærings sjef i Larvik kommune.

Fordelen med utprøving av verktøyet på Bergeløkka var at som sentral eiendomsaktør i Larvik, var Fritzøe en forutsigbar, troverdig og stor aktør. Bergeløkka har dessuten kun én grunneier, et faktum som også forenklet prosessen, ifølge en informant fra kommunen.

Kommuneorganisasjonen var usikker på slags risiko som lå i en alternativ planprosess hvis den ikke skulle føre frem, og en måtte «rykke tilbake til start». Dette spørsmålet er gjerne grunnen til at utprøving av nye tiltak organiseres som pilot eller prosjekt (Joosse & van Buuren, 2023). Det kan gi større legitimitet til å feile i utprøvingen. I tillegg vektlegges behovet for evaluering når nye tiltak prøves ut (Wiggins et al., 2021). Kommunens avgjørelse om at piloten skulle følgeforskes er derfor i tråd med anbefalingene fra forskningslitteraturen.

Internt i kommuneorganisasjonen ble også fordelene og ulempene ved å utforme en formell avtale diskutert. Fordelen ved å *ikke* inngå en formell avtale, som ble utfallet, var at tillit og trygghet kunne utvikle seg, og at ingen av partene var bundet dersom det skulle vise seg å bli vanskelig å samarbeide. Da måtte heller samarbeidet avbrytes.

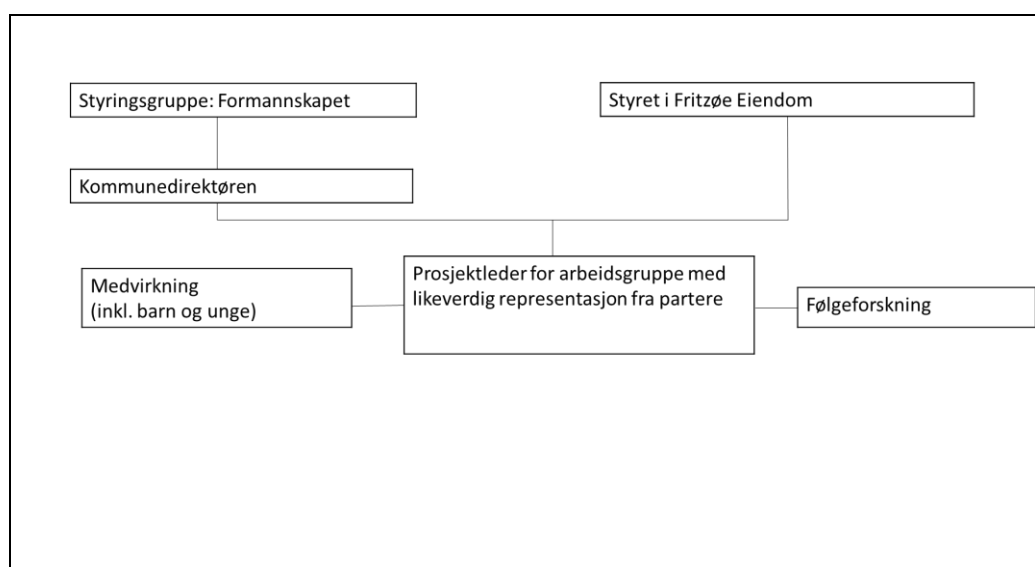
Samtidig formidler prosjektplanen vedtatt av Larvik kommune hvordan uenighet skulle behandles. For det første presiseres det at saker det oppstod uenighet om

i prosjektgruppa, skulle løftes til kommunedirektør og styreleder i Fritzøe Eiendom, med sikte på å avklare uenigheten. I tillegg presiseres det at partene kan velge å avslutte samarbeidet, og at hvis arbeidet avsluttes, «vil underliggende avtaler med tredjepart bli terminert, gjenstående kostnader og ressurser bli fordelt, og partene vil ha like rettigheter til å benytte materialet som er utarbeidet» (Larvik kommune, 2021a, p. 5).

Det var også en forståelse i kommunen om at det var nødvendig at planarbeidet ble forankret og at det ble skapt tillit til prosessen i kommuneorganisasjonen, dersom det skulle være verdt å inngå partnerskap med eiendomsutvikler om et uformelt planverktøy.

Styringsmodellen som ble utviklet for planarbeidet (figur 4.1) består av Formannskapet som styringsgruppe fra Larvik kommune sin side, mens Fritzøe Eiendom sitt styre utgjør styringsgruppen for eiendomsselskapet. Disse gruppene har ikke hatt felles møte.

Figur 3.1: Organiseringen av prosjektet (Larvik kommune, 2021a, p. 4).



3.2 Partenes vurdering av organiseringen av samarbeidet

Prosjektgruppa for gjennomføring av planarbeidet bestod av likeverdige representanter for begge parter. Gruppa utviklet seg organisk uten et tydelig mandat, og med en liten kjernegruppe. Fra kommunen deltok prosjektleder/arealplanlegger og næringssjef, for Fritzøe deltok markeds- og utviklingsdirektør som prosjektleder, samt innleid konsulent for Fritzøe. Administrerende direktør for eiendomsselskapet deltok i en avgrenset serie møter når hovedgrepet begynte å ta form. Begge parter åpnet for å inkludere flere representanter.

Gruppa møttes i snitt hver andre uke i løpet av 2021 og 2022, med prosjektleder for henholdsvis kommunen og utvikler som kjerne, mens konsulent engasjert av eiendomsselskapet og næringssjef i kommunen deltok i stor grad.

Det ble lagt vekt på at møtene skulle være fysiske, slik at gruppa ble godt kjent med hverandre for å bygge tillit. I oppstartsperioden diskuterte ikke partene hva de skulle gjøre dersom de skulle bli uenige. Dette illustrerer den tillitsbaserte samarbeidsformen som ble utviklet i partnerskapet.

Fra kommunens side deltok nærings sjefen, for å tydeliggjøre at samarbeidet var strategisk viktig for kommunen. Selv om det var åpent for at kommunen skulle invitere inn fagpersoner ved behov, ble det ikke vurdert som aktuelt i løpet av arbeidsprosessen. Heller ikke plansjefen ble aktivt trukket med inn i arbeidsprosessen.

For eiendomsselskapet ble det en trygghet å inkludere et eksternt kunnskapsmiljø fra tidlig fase, representert ved Asplan Viaks konsulent, som deltok i store deler av arbeidsprosessen. Grunnen var at eiendomsutvikleren følte behov for reguleringsplankompetanse, og engasjerte konsulent som kunne bistå både med planfaglig kompetanse og være en praktisk ressurs. Konsulenten var engasjert tidlig i forberedelsesfasen, som sikret en felles forståelse av hva som var riktig planverktøy og hva innholdet skulle være:

[Eiendomsutvikler] prøvde å få dialog med kommunen og ble bedt om å komme med et planforslag. Og så begynte kommunen selv å tenke nye tanker. Men det var en prosess før vi landet på at det var dette vi skulle samarbeide om. Vi hadde flere runder der vi også bistod dem i å diskutere frem og tilbake hva som var hensiktsmessig. De var egentlig klare for en mer ordinær områdeplan. Så det var jo en prosess som ledet frem til dit vi er i dag. Det tok lang tid å lande prosjektbeskrivelsen for hva dette skulle være. Og der var vi inne aktivt på å forme den prosjektbeskrivelsen sammen med både Fritzøe og kommunen (*Innleid konsulent*).

Aktørene opplevde at det å bruke lang tid i forankringsfasen bidro til å skape tillit mellom partene og å sikre et felles utgangspunkt, slik vellykkede partnerskap kjennetegnes ved (Wiggins et al., 2021). Et avgjørende element var at dialogen mellom partene var god fra starten, selv om det var bytte av en involvert fagperson (som skiftet arbeidssted). Fallgruvene ble dessuten åpent diskutert.

Et annet suksesskriterium for partnerskapsmodeller som den prosjektgruppa bygde opp, er at tilliten tydelig er etablert og vedlikeholdt gjennom arbeidsprosessen, med en opplevelse av et jevnbyrdig partnerskap. Dette opplevde deltakere i gruppa er til dels personavhengig, men også preget av det ikke var store konfliktlinjer i hvilke funksjoner Bergeløkka skulle ha. Erfaringen er dessuten at det var få politiske motforestillinger om utvikling av området, som i all hovedsak består av ubebygde og ubenyttede arealer.

Den stabile prosjektgruppa og en hyppig møtefrekvens var ifølge aktørene viktig for å oppnå den høye graden av konsensus. Prosjektgruppa evaluerte også selv samarbeidet underveis. Erkjennelsen var at den avsatte tidsrammen ble for knapp. Opprinnelig fremdriftsplan hadde anslått at planen kunne vedtas av Larvik kommunestyre i august/september 2022. Behovet for mer tid ble begrunnet i at det ikke var et standardopplegg som ble gjennomført og at det var viktig å være fleksibel i prosessen. Presiseringen av at prosessen var en pilot, hjalp dessuten gruppa til å akseptere at arbeidet ikke ble så effektivt som ønsket.

Fokus på løsningene som planen skulle skissere var en viktig motivasjon for eiendomsselskapet, som så etableringen av partnerskapet som en faktor for å lykkes:

Jeg tror vi finner de beste løsningene ved samarbeid. Noe av det som skapte usikkerhet tidligere, der vi ser det er lite samarbeid - du lager et utkast så har du et møte, så har du et nytt utkast, da blir det ikke dialog (...). Jeg er veldig åpen, jeg tror vi finner bedre løsninger. Fordelen er at vi kan sitte og

snakke om løsninger over bordet, det er mye bedre enn å levere oppgaver, som jeg ofte føler planprosesser blir (*representant for eiendomsselskapet*).

Eiendomsselskapets representant viser her hvordan dialogen og samarbeidet ble opplevd som mer fruktbart enn tidligere erfaringer. Kommunen hadde på sin side også forståelse for at den måtte bygge Fritzøes tillit til organisasjonen, basert på utviklers tidligere erfaringer med planprosesser i Larvik kommune.

Utfordringen opplevdes i tidlig fase å være at partene har ulike roller de skal fylle, som kunne skape diskusjon når ulike hensyn skulle veies, fra behovet for økonomisk bærekraft til samsvar med overordnede planer. Samtidig var enigheten om grunnprinsippet en betryggende faktor for prosessen:

Vi har felles intensjoner når det gjelder Bergeløkka, både bolig og næring, høy bymessig utnyttelse, det er en del fundamentale ting vi er enige om. Det blir mye enklere i et samarbeid (*representant for eiendomsselskapet*).

Felles visjoner for Bergeløkka, som var godt forankret i begge parter sine planer, var sentralt. Prosjektgruppa hadde dessuten en holdning om at diskusjon er fruktbart for gode løsninger:

Vi har ikke diskutert hva som skjer når vi blir uenige, men er veldig åpen, og kanskje det ikke kommer, at en finner en god løsning via diskusjoner. Vi tåler å utfordre hverandre, og det skal til også, for det er ingen god dynamikk hvis en er enig, det er [viktig i prosessen] (*representant for eiendomsselskapet*).

Tillit, gjensidig respekt og relasjonsbygging bidrar til at diskusjoner ikke forstyrrer samarbeidet og at deltakerne vil jobbe for å oppnå enighet eller finne løsninger. Samtidig kan de samme kvalitetene gjøre det vanskeligere å gå i konflikt, fordi gode relasjoner er utviklet. Faren er at et partnerskap med høy tillit og respekt kan gi for mye konsensus, når deltakerne ikke befinner seg på ledernivå.

For prosjektgruppa for Bergeløkka kan det se ut til at vanskelige avgjørelser ble skjøvet på og modnet, og at det muligens har vært en for stor konsensuskultur. Høsten 2021 uttaler et medlem av gruppa at det lå noen mulige konfliktlinjer i vente, når det gjaldt utnyttelsesgrad på Bergeløkka:

Vi har ikke kommet dit hvor vi skal ta konkrete valg på hvor mye bolig-næring, hvor høy utnyttelse osv. Nå ligger det mye høyder og sånn i kommuneplanen, som Fritzøe er komfortable med. Men når det kommer til kvadratmeterne så blir det spennende å se, hvor enige blir vi der. Foreløpig har vi vært utrolig enige i all ting, men det har ikke spisset seg til noen avgjørende beslutninger (*medlem av prosjektgruppa*).

Hvorvidt det er viktig at avklaringer slik som arealutnyttelse skisseres i planen, eller om dette vil være hensiktsmessig å avgjøre i en senere fase av områdeutviklingen, vil her være spørsmålet.

3.3 Rollefordeling mellom partene

Hvordan var så rollefordelingen i utformingen av prinsipplanen? Var det en likeverdig innsats fra partnerne?

Larvik kommune og Fritzøe Eiendom delte likt på kostnadene som påløp ved utformingen av prinsipplanen, og begge parter deltok med personressurser inn i prosjektgruppa.

Larvik kommune tok på seg hovedansvaret for utviklingen av selve prinsipplanen, og med dette den operative rollen på vegne av partnerskapet. Det innebar at kommunens arealplanlegger tok rollen med praktisk og koordinerende prosjektledelse, samt å være ansvarlig for å innhente nødvendige utredninger. Samtidig uttrykker de medlemmene av prosjektgruppa at det har vært en organisk oppgavefordeling mellom partene, og at det ikke har vært behov for tydelig definerte roller i samarbeidet. Partene opplevde også at kommunen stilte med tilstrekkelige ressurser og sørget for god fremdrift. Det ble uttrykt en opplevelse av at motsatt part «spiller med åpne kort».

Opplevelsen i prosjektgruppa var at de hadde behov for en operativ men nøytral plankompetanse for å utforme hovedgrep for prinsipplanen. Asplan Viak hadde vært inne som konsulent for Fritzøe og ønsket å fortsatt være engasjert direkte av grunneier. Dermed la kommunen ut konkurransegrunnlag for offentlig anskaffelse for engasjement av ekstern konsulent. I ettertid så arbeidsgruppa at anskaffelse fra en tredjepart resulterte i at arbeidet ble utsatt med flere måneder, fordi det ble ressurskrevende å utforme anskaffelsen. Spørsmålet er derfor om Asplan Viak kunne ha gjennomført prinsipplanen på vegne av begge parter, siden konsulenten kjente området og arbeidet godt. Representanten for eiendomsutvikler uttrykker frustrasjon over dette:

Hvis vi hadde fått brukt vår rådgiver som utførende til prosjektrapporten, så hadde det vært en mye smidigere og bedre prosess enn at vi hadde en tredjepart inn. Hvis det hadde latt seg løse, så hadde det vært mye bedre for alle parter (*representant for eiendomsselskapet*).

Engasjementet av en tredjepart var tidkrevende, og siden denne konsulenten ikke hadde tilstrekkelig med forhåndskunnskap, tok oppdraget lengre tid enn forutsatt. Det ble mer komplisert å koordinere med en tredje aktør som ikke var del av det opprinnelige partnerskapet. Kommunens anskaffelsesreglement ble ikke utfordret på dette området, og kommunens prosjektleder erkjenner også at en felles ressurs (samfinansiert av kommunen og utvikler) ville vært besparende. Vurderingen er at en slik modell kunne de ha gitt raskere beslutninger.

For partene ble det derfor tydelig at de hadde ulike arbeidskulturer i slike prosesser. Mens utbygger er vant med å samarbeide tett sammen med for eksempel konsulent- og kunnskapsmiljø om utredninger eller annen konsulentbistand, opererer kommunen med en tydeligere bestiller-utfører-modell. Dette kom tydelig til syne i arbeidsprosessen, da utredninger om grunnforhold og utarbeidelse av prinsipplanen ble anskaffet. Offentlige myndigheter, som må forholde seg til strenge regler om offentlige anskaffelser, har vært vant til å ha en armlengdes avstand, mens private selskaper var vant til å operere mer fleksibelt. Dette førte til at prosessen med offentlige anskaffelser opplevdes som mer tidkrevende enn nødvendig for det private selskapet.

I sum ser vi at rollefordelingen i denne partnerskapsmodellen hovedsakelig ble sett på som god, selv om eiendomsselskapet opprinnelig ønsket å stå for utformingen av prinsipplanen selv, for å ha kontroll på prosessen. Siden dette var uaktuelt for kommunen, gikk selskapet med på å overlate den operative prosjektledelsen til kommunens arealplanlegger og oppgi noe kontroll ved å dele ansvaret for å utforme prinsipplanen for områdeutviklingen.

Den private aktøren er likevel positiv til at kommunen her har tatt en mye mer aktiv samarbeidsrolle og at de dermed får sterkere elementer av «dialog-basert» planlegging, enn om kommunen skulle vært en passiv mottaker av en innsendt plan.

Gevinsten av denne rollefordelingen forklares som besparelser når det gjelder utredninger, bedre forståelse av hverandres roller, deling av kunnskap og et bredere perspektiv. For flere deltakere blir det sett som et vel så nyttig resultat som effektivitet, og flere peker også på læringseffekten som kan gjentas i fremtidige planprosesser.

3.4 Medvirkning

I planer etter plan- og bygningsloven (2008) er det nedfelt strenge krav til medvirkning, primært gjennom annonsering av oppstart og høring. I strategiske planer, som slike prinsiplaner, er man ikke i samme grad forpliktet til dette. Ble det så gjennomført medvirkning i utformingen av prinsiplanen?

Bergeløkka er et stort transformasjonsområde sentralt i Larvik by, som skal tilby en ny flerfunksjonell bydel med boliger, arbeidsplasser og grøntområder. Dette veier tungt for at medvirkning fra innbyggere, foreninger og næringsliv kan være gunstig for å få inn lokalkunnskap og innspill til planprogrammet med prinsiplan.

Larvik kommune gjennomførte grundige medvirkningsprosesser i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel, som ble vedtatt i 2020. I prosjektplanens fremdriftsplan (Larvik kommune, 2021a) ble det lagt opp til fire medvirkningsopplegg: Et møte i regionalt planforum og et verksted med bred representasjon i første fase. Begge disse medvirkningsoppleggene ble gjennomført, foruten et eget opplegg for barn og unge, som fremdriftsplanen la opp til. I tillegg var det lagt opp til to verksteder om utkast til hovedgrep høsten 2021, som ble utsatt et år og redusert til ett medvirkningsverksted.

I løpet av planprosessen diskuterte arbeidsgruppa regelmessig betydningen av involvering og medvirkning. Den vanskelige avveiningen var å finne riktig tidspunkt og riktig målgruppe. Både kommunen og eiendomsselskapet var enige om at medvirkning uten mål og virkning ikke har noen hensikt.

Høsten 2022 ble det gjennomført et medvirkningsverksted der hovedgrepet ble lagt frem for representanter for det tilgrensende nabolaget, og med deltakelse fra kommunestyremedlemmer og lokale foreninger. Et medlem av prosjektgruppa forklarer hvorfor det bredere medvirkningsverkstedet ble gjennomført sent i arbeidsprosessen:

Larvik er en liten by, og det ha vært masse medvirkningsverksteder og det er vanskelig å få med folk, og de riktige folkene. Vi skal alltid involvere barn og unge, men for dem er det veldig komplisert. Vi ser det fra alt, om det er produktutvikling, markedsføring, det er alltid lettere å mene noe om noe konkret, som er håndfast. Derfor ble det en god diskusjon der vi valgte å utsette. Heller få konkrete tilbakemeldinger, enn en skinnprosess *representant for eiendomsselskapet*).

Medvirkning er en tidkrevende del av en planprosess og det er avgjørende for resultatet at medvirkningsaktiviteter gjennomføres på riktig tidspunkt, med de riktige deltakerne, og at innspill vurderes grundig som del av arbeidet. For Bergeløkka ble medvirkning utsatt med flere måneder på grunn av få ressurser og vanskelig koordinering, samt at arbeidet med prinsiplanen ble forsinket.

I sitt hørings svar til planprogrammet i 2023, meldte Telemark og Vestfold fylkeskommune at medvirkning blant barn og unge burde styrkes i den videre utviklingen av Bergeløkka, med kritikk av at denne gruppa ikke var involvert i prosessen. Vurderingen som lå til grunn for å ikke organisere et målrettet medvirkningsopplegg for gruppa, var at området var del av Larvik sentrum og at innspillene fra barn og unge til den relativt nye kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan for Larvik by hadde gyldighet for ønsker og behov i dette området. Til de to medvirkningsverkstedene som ble organisert for Bergeløkka, stilte dessuten både leder og nestleder for ungdomsrådet på det første medvirkningsverkstedet. På det siste medvirkningsverkstedet stilte kun leder. Denne representanten deltok til gjengjeld aktivt i verkstedet. I tillegg kan det legges til at lekeplass for barn er avsatt i kommunedelplan for Larvik by, som tidligere diskutert.

Prosjektgruppa har vært svært bevisst på medvirkningsbehovet i løpet av planprosessen. Blant annet ble det på prosjektgruppemøte påpekt at en svakhet ved utviklingen av VPOR i Oslo var lite medvirkning i utarbeidingsfasen, og at det hadde blitt et «administrativt prosjekt». Dette ønsket prosjektgruppa å unngå. Medvirkning var planlagt gjennomført av tredjepartskonsulent, men hvor prosjektgruppa bestemte seg for å gjennomføre den på egenhånd, slik det ble gjort i oktober 2022. Prosjektgruppa var da fornøyd med resultatene av medvirkningsverkstedet, som hadde samlet deltakere på tvers av sektorer til å diskutere sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft i henhold til hovedgrepet foreslått i prinsipplanen.

For den formelle høringsprosessen som er gjennomført, erfarer kommunen at statlige og regionale myndigheter «er tydeligere og stiller tydeligere krav når de får planer formelt til behandling. Altså prosesser som pågår litt diffust underveis, - det er ikke nødvendigvis like forpliktende».

3.5 Oppsummering

Litteraturen som vi presenterte i kapittel 1 fremhever jevnbyrdighet, tillit og respekt for hverandres roller som sentrale kvaliteter for utviklingen av et effektivt og godt partnerskap. For det operative samarbeidet om prinsipplanen for Bergeløkka har disse kvalitetene vært fremtredende, og bidratt til en effektiv prosess og et velfungerende partnerskap.

I tillegg fremstår den formelle avtalen partene mellom både som en tilstrekkelig forsikring hvis konflikter skulle oppstå og som fleksibel nok til at samarbeidet kunne utvikle seg organisk. Den uformelle avtalen partene mellom var å ha ett jevnt og praktisk samarbeid med en tydelig arbeidsfordeling og med fortløpende evaluering av hvordan arbeidet forløp seg. Denne åpenheten fremstår som å ha økt tilliten partene mellom ytterligere.

Forsinkelsen som oppstod i prosjektet hadde sin primære årsak i at en tredjepart ble engasjert, som ikke hadde jevnbyrdig status i partnerskapet, og som heller ikke hadde lokalkunnskap på linje med de øvrige partnerne. Bakgrunnen for å engasjere en tredjepart for å utforme hovedprinsippet var at partnerne ønsket en nøytral konsulent og at kommunen ikke ønsket å utfordre lovverket om offentlige anskaffelser.

Medvirkningen var diskutert gjennomgående i prosjektmøtene, der det var enighet om at verksted måtte komme på riktig tidspunkt, med konkrete utgangspunkt for å gi innspill. Siden partnerskapet organiserte medvirkning ut fra dette prinsippet opplevde de innspillene som nyttige og relevante. Hvorvidt

planarbeidet har vært tilstrekkelig diskutert blant flere aktører, vil vise seg i detaljreguleringen.

Det fremstår som at den kollaborative planleggingen har vært jevnbyrdig med delegert ledelse mellom de to partene. Spørsmålet er hvorvidt det ville vært nødvendig å delegere ledelsen til flere aktører med interesser i utviklingen. I neste kapittel skal se diskutere forankring av planarbeidet i kommuneorganisasjonen, både administrativt og politisk. Som vi vil se reises her et spørsmål om planprosesser som vektlegger effektivitet kan risikere demokratiske underskudd.

4 Forankring i kommunen

Gjennomføring av forenklet planprosess for Bergeløkka er en ny måte for kommunen å jobbe på. Viktige spørsmål til denne planprosessen gjelder derfor hvordan planen vektet ulike hensyn og kvaliteter fremmet i kommunens overordnede plan- og strategidokumenter. Et annet viktig spørsmål er om planprosessen sikrer tilstrekkelig tverrsektoriell innsats og koordinering på tvers av fagområder, og om den sikrer politisk forankring.

4.1 Bergeløkka i Larviks byutvikling

I dette delkapittelet skal vi diskutere hvilke bærekraftsmål Larvik kommune har satt seg, hvilket utfordringsbilde det legges vekt på for samfunnsutviklingen, samt hvilke strategier vedtatt i kommuneplanens samfunnsdel som utvikling av Bergeløkka svarer på. Vi skal også presentere hvordan utviklingen av Bergeløkka er forankret i kommunedelplan for Larvik by, som ble vedtatt høsten 2021.

Larvik ligger nord i Vestfold. Rundt 81 prosent av kommunens innbyggere bor i tettsteder (SSB 2018). Per 2022 har Larvik kommune rundt 38 400 innbyggere, hvorav omtrent 26 850 bor i tettstedet Larvik (SSB).

Larvik kommune har hatt en positiv arbeidsplassvekst siden 2015, spesielt innen privat sektor, som sysselsetter hele 70 prosent av de yrkesaktive (Telemark og Vestfold fylkeskommunes kommuneprofil¹). Av de sysselsatte bor 65 prosent i kommunen. Sammenlignet med nabokommunene er dette en lav andel. Pendling er primært til og fra Sandefjord, Tønsberg, Skien og Porsgrunn.²

For Larvik kommune er det et mål at Bergeløkka skal bidra til å styrke kommunens konkurransekraft, samt tilrettelegge for investeringer og næringsetableringer. Området anses å ha en sentral og strategisk plassering for et utviklingsområde som kan posisjonere byen i forhold til nabobyene.

¹ <https://www.vtfk.no/kunnskap-om-regionen/kommuneprofiler/larvik>

² <https://www.vtfk.no/kunnskap-om-vestfold/kommuneprofiler/larvik/>, hentet 12.11.23.



Illustrasjon 5: Bergeløkka ligger like ved en av avkjøringene fra E18 til Larvik by.
Kilde: Heidi Bergsli.

4.1.1 Kommuneplanens samfunnsdel

Utvikling av Bergeløkka er forankret i kommuneplanen, der arealstrategien peker på området som del av næringsaksen i Larvik by. Vi skal her se på hva slags bærekraftsmål og utfordringsbilde som legger føringer for utviklingen av Bergeløkka.

Kommuneplanen har sju bærekraftsmål som skal ligge til grunn for planleggingen i Larvik. Disse målene er reflektert i det som benevnes «bærekraftige innsatsområder» valgt for perioden, som reflekterer hhv. miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft, samt samarbeid for å nå målene:

- Møte framtida i Larvik – den miljøbevisste og klimavennlige kommunen (FNs bærekraftsmål 13 og 14)
- Leve og bo i Larvik – den livskraftige kommunen (FNs bærekraftsmål 3, 4 og 11)
- Skape i Larvik – den verdiskapende kommunen (FNs bærekraftsmål 8)
- Samarbeide i Larvik – den samskapende kommunen (FNs bærekraftsmål 17).

Det relevante utfordringsbildet som kommuneplanens samfunnsdel (2020-2032) for Larvik peker på når det gjelder den sosiale og økonomiske bærekraften, er at kommunen har en andel uføre langt over landsgjennomsnittet og at andelen mottakere av sosialhjelp har vært raskt økende. I tillegg beskrives et kompetansegap mellom det lokale næringslivet og befolkningens kompetanse og det pekes på en stor risiko for å tape i konkurransen om lokalisering av arbeidsplasser og funksjoner.

Det påpekes at tilgang på kontorarealer tilknyttet E18 i andre kommuner konkurrerer ut kontoretableringer i Larvik, samt at det er lite tilgjengelig areal for større kontorbygg i sentrumssonen. Videre er det færre ansatte med høyere utdanning som er tilsatt i næringslivet i Larvik, sammenlignet med landet ellers.

Det betyr færre arbeidsplasser for denne gruppa, som igjen kommer til uttrykk ved at befolkningen har et lavt utdanningsnivå.

Larviks befolkningsutvikling er dessuten preget av en stor økning i både antall og andel eldre innbyggere. Over flere år har kommunen hatt fødselsunderskudd, men innflytting og innvandring har gitt en liten befolkningsøkning siden 2019.³ Larvik kommune er bevisst på at den demografiske utviklingen vil ha stor innvirkning på boligmarkedet, med større behov for leiligheten enn for eneboliger (Larvik kommune, 2020a, p. 27). Det er også en viktig avveining hvordan omsorgstjenestene skal organiseres for at kommunen har økonomisk bæreevne i årene som kommer.

For den miljømessige bærekraften mener kommunen at det kreves en stor omstilling med tilhørende mobilisering for å redusere klimagassutslipp. Det pekes også på at kultur- og naturkvaliteter i Larvik utfordres av utviklingsinteresser, og at potensialet i utviklingen av Larvik by ikke er utløst.

I utviklingen av byen Larvik er det foreslått en del mulighetsområder som har direkte relevans for utviklingsområder slik som Bergeløkka. Det gjelder «å bruke bærekraft som konkurransefordel ved å legge til rette for løsninger som bidrar til at næringslivet i Larvik kan oppfylle egne og andres bærekraftkrav» (Kommuneplanens samfunnsdel 2020, s.40). For områdeutvikling vil kommunen bruke potensialet for fortetting og transformasjon i prioriterte utviklingsområder for en framtidrettet og attraktiv by- og stedsutvikling. Kommunen ønsker å ha et variert tilbud av byggeklare og attraktive næringsarealer som møter næringslivets behov, spesielt for etablering av kunnskapsbaserte virksomheter. Til dette ligger tilgang til store og tilgjengelige arealreserver for bolig og næringsformål, som Bergeløkka representerer.

På denne bakgrunnen ligger det til rette for at transformasjonsområdet Bergeløkka bidrar med infrastruktur for både kompetansearbeidsplasser og etterspurte boliger, og at den strategiske men urbane lokaliteten ved E18 kan være et konkurransefortrinn i bo- og arbeidsmarkedsregionen. I tillegg legges det føringer for at miljømessig bærekraft prioriteres tydelig i områdeutviklingen. Vurdering av om området skal understøtte utviklingen av kommunens omsorgstjenester vil også være naturlig, gitt den demografiske utvikling og hensynet til kommuneøkonomien. Dette kom derimot til kort i arbeidet med planprogrammet, som vi kommer tilbake til i kapittel 4.2.

Kommunens visjon om den livskraftige kommunen tuftet på bærekraftmål 11, bærekraftige byer og lokalsamfunn, fremmer dessuten sosial bærekraft i form av innsatsområder slik som trygge boliger, tilgang til sosiale møteplasser, muligheter for fysisk aktivitet og grøntområder, mangfoldige kulturtilbud. Disse er imidlertid ikke målrettet på nærmiljønivå i kommuneplanen. Planen har dermed ikke mål om eller strategier for at nærmiljøene, slik som det som skal skapes på Bergeløkka, helhetlig skal utvikles med sosial bærekraft som rettesnor. Fokuset på offentlige rom og deres mulige funksjoner på Bergeløkka er det tydeligste grepet som tas for å styrke den sosiale bærekraften.

Målet om den samskapende kommunen operasjonaliseres gjennomgående for hvert innsatsområde, ved at aktørene som kan samarbeide er listet opp. Det er også vektlagt at Larvik sine innbyggere skal ha innflytelse på utviklingen i eget nærmiljø.

³ <https://www.vtfk.no/kunnskap-om-vestfold/kommuneprofiler/larvik/>, hentet 12.11.23.

4.1.2 Kommunedelplan for Larvik by (2021-2033)

Kommunedelplan for Larvik by (2021-2033) (Larvik kommune, 2021b) ble vedtatt i kommunestyret i oktober 2021, altså et halvt år etter at arbeidet med Bergeløkka kom i gang. Planområdet dekker et mer konsentrert område enn det som innregnes som tettstedet Larvik, og innbefatter en befolkning på 17 000 innbyggere (36% av kommunens befolkning).

Kommunedelplanen inkluderer en Sentrumsstrategi, hvis hovedmål er at Larvik sentrum er kommunens aktive, opplevelsesrike og livskraftige midtpunkt – sosialt, miljømessig og økonomisk. Næringsplanen (udatert, henviser til kommunedelplanen) fastlegger tre strategier for arbeidet med næringsutvikling i kommunen: godt vertskap, effektiv forvaltning og aktiv utviklingspartner.

Strategiene skal sikre god dialog og forståelse, forutsigbare rammevilkår og effektive prosesser, samt aktiv samhandling mellom kommune og næringsliv. Strategiene skal støtte opp under de viktigste og mest relevante bærekraftmålene for Larvik. Partnerskapet for Bergeløkka er altså godt forankret i næringsplanen.

I kommunedelplanen er Bergeløkka pekt på som en ny bydel, med hovedvekt av næringsareal, i tillegg til areal for bolig- og tjenesteformål. I denne juridisk bindende planen angis byggehøyder, mens bestemmelse av utnyttelsesgrad mv. legges til prinsipplanen. Betydningen av helhetlig utvikling av området vektlegges, der planprogrammet skal spille en viktig rolle, for senere detaljregulering og trinnvis regulering. I boksen nedenfor gjengir vi hele beskrivelsen av Bergeløkka i kommunedelplanen.

Beskrivelse av Bergeløkka i Kommunedelplan for Larvik by (2021-2033)

Området utgjør et av de største transformasjonsområdene i Larvik by, og har en synlig og strategisk plassering nær både sentrumskjernen og E18. Utvikling av dette området utgjør en helt ny bydel innenfor sentrumssonen, og foreslås

utvikla med en kombinasjon av funksjoner. Dette sikrer at utviklinga både svarer ut overordnede behov for sentrale næringsarealer og flere boliger innenfor sentrumssonen, men også at bydelen i seg selv blir et levende område. Bergeløkka foreslås avsatt til næring, tjenesteyting og bolig, der næringsarealene skal orienteres mot E18, mens boliger skal ha en skjermet beliggenhet mot Bøkeskogen. Det presiseres i bestemmelsene at en vesentlig del av BRA skal være næringsformål. For å ikke undergrave aktivitetsnivået i sentrumskjernen rundt torget vil det ikke tillates servering, bevertning o.l. utover det som skal betjene arbeidsplasser og boliger på Bergeløkka.

Det foreslås høyder på 4-7 etasjer (maksimal tillatt mønehøyde 13-22 meter, der fordeling av høyder, utnyttelse og bygningers plassering innad i området skal avklares gjennom arbeidet med prinsipplan.

Området skal på bakgrunn av sin størrelse også inneholde en nærmiljøpark med kvartalslekeplass, som skal ha naturlige tilknytningspunkter til stisystemet i Bøkeskogen.

For å sikre en helhetlig planlegging skal det for hele området utarbeides et planprogram med en prinsipplan. Dette skal ligge til grunn for videre detaljregulering, og åpner også for at området kan reguleres trinnvis.

Hentet fra Planbeskrivelse, s.33-34

Med utgangspunkt i kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan for Larvik by (2021-2033) er Bergeløkka godt forankret i kommunens overordnede styringsdokumenter. Transformasjonsområdet er pekt ut som sentralt for Larviks

regionale konkurransekraft overfor etableringer av offentlige og private arbeidsplasser, og for utviklingen av attraktive boliger.

Samfunnsdelens utpeking av bærekraftsmål innebærer også at Bergeløkka skal kunne bidra til sosial, økonomisk så vel som miljømessig bærekraft.

Som nevnt ble kommunedelplanen for Larvik by utviklet parallelt med oppstarten av arbeidet med planprogram med prinsippprogram for Bergeløkka i 2021. Det betyr at kommunen hadde anledning til å samordne mål og strategier for byutviklingen og områdeutviklingen, slik at en mest mulig helhetlig og strategisk tilnærming var mulig.

4.2 Administrativ forankring

Et av formålene til planer etter plan- og bygningsloven er å koordinere ulike sektormyndigheter og interne etater, slik at ulike hensyn blir belyst og veid mot hverandre. Dermed er involvering av flere av kommunens faginstanser viktig i arbeidet med områdeplaner og strategiske planer. Denne koordineringen er også viktig for at planprogrammet med prinsippplan for Bergeløkka kan virke som retningsgivende for videre planlegging og utvikling av området. Et annet formål med områdeplaner er at kommunen skal klare å opptre koordinert utad, og at utvikler møter en samlet kommune i denne type planprosesser.

Hvordan har denne planprosessen sikret intern koordinering i kommunen og god administrativ forankring?

Prosjektlederen i Larvik kommune har arbeidet primært alene med planprogrammet. Det er primært denne arealplanleggeren og næringssjefen som har deltatt i prosjektgruppa sammen med utbygger og konsulent. Opprinnelig var det ikke lagt opp til brede koordineringsmøter om prosessen innad i kommunen, hvor kommunens sektorer kunne koble seg på og spille inn sine perspektiv og hensyn.

To samlende møter ble derfor arrangert av følgeforskningsmiljøet (NIBR), det ene organisert som et fokusgruppeintervju som samlet ledere og rådgivere fra fire-fem sektorer, og det andre et koordineringsverksted med mange av de samme representantene. Ellers var det få arenaer i Bergeløkka-prosessen som samlet ulike sektorer/avdelinger i en felles diskusjon om hva kommunen ønsket å oppnå med prinsippplanen. Dermed ble heller ikke det fulle potensialet i en alternativ prosess hentet ut. Samtidig hadde koordineringsverkstedet en verdi for eiendomsselskapet, der prosjektleder for selskapet presenterte og deltok i samtalen. Eiendomsutvikleren er opptatt av at involvering er en sentral verdi for å forankre prosesser og dermed bedre resultat:

Det å skape eierskap til prosesser, og føle at man har vært en del av noe, gir også verdi. Gode prosesser gir gode prosjekter. Når folk har vært en del av noe og fått informasjon underveis, er det lettere å skjønne intensjonene bak, enn å bare få noe ferdigtygd presentert (representant for eiendomsselskapet).

Utvikler erfarer at koordineringsmøter med dialog om brede ansvarsområder i kommunen har vært veldig nyttig, spesielt med representanter for kommunalteknikk og vei. For eiendomsutvikler har partnerskapet om Bergeløkka gitt ett samlet kontaktpunkt i kommunen, som oppleves som en stor fordel, fordi planprosessen da kan koordineres mer effektivt:

(...) ofte i planprosesser er jo den interne koordineringen en stor utfordring. Det ser vi i andre prosjekter vi har, at det er

kjempeutfordrende. En sier det ene, og de som skal ta over drift er ikke enige. Så sitter vi midt mellom to kommunale etater og har ikke gjort noen ting. Så det synes jeg var veldig bra, og det kom gode innspill i forhold til behov som er i kommunen. Så det var en veldig positiv medvirkning (representant for eiendomsselskapet).

En bredere involvering av Larvik kommune i prosjektarbeidet var både ønsket og planlagt, men ikke fullt prioritert i prosessen. Det lå heller ikke inne som aktivitet i fremdriftsplanen vedlagt prosjektplanen.

Kommunens prosjektleder for Bergeløkka var opptatt av at involveringen skal foregå til riktig tid, og ønsket å involvere flere fagpersoner fra kommunen i løpet av planprosessen, for eksempel om helse, oppvekst, eller nye boformer. Tanken var at det ville være enklere å involvere på tvers av virksomheter i kommunen når prosjektgruppa hadde landet på et hovedgrep. Da kunne for eksempel antall boenheter diskuteres opp mot barnehagefordeling.

Denne involveringen ble imidlertid ikke prioritert, og i diskusjon av hvordan flere blant kommunens fagområder kunne involveres ble det fremholdt at en mer tidseffektiv organisering ville vært å invitere inn fagpersoner enkeltvis heller enn å organisere et verksted. Blant annet var det interesse for å involvere fagperson fra oppvekstsektoren i et prosjektledermøte. Dette ble imidlertid ikke gjennomført.

Prosjektleder i kommunen samarbeidet i første fase i 2021 med en annen arealplanlegger, som sluttet i kommunen i august 2021. Etter dette jobbet prosjektleder alene med prosjektet, med støtte fra ledelsen ved behov for avklaringer og sparring, samt med næringssjef som strategisk støtte i prosjektgruppemøtene.

Prosjektlederen opplever at han hadde tilstrekkelig støtte i organisasjonen og at det var uproblematisk å sitte på ansvaret alene i kommunen. En grunn til dette er at han opplevde at samarbeidet fungerte godt og at konsulentene som var engasjert av eiendomsselskapet bidro med sterk fagkompetanse i prosjektledermøtene. Han erfarte også at det var enklere at det ikke var for mange personer å koordinere, samtidig som han ønsket seg en ekstra planressurs fra kommunen i siste fase av prosessen.

I spørsmål om lokaliseringsspolitikk er det mye på spill og ikke nødvendigvis forutsigbare prosesser. I spørsmål om involvering av kommunens ulike fagavdelinger er sannsynligvis den brede involveringen gunstig fordi beslutningsprosesser ikke nødvendigvis er forutsigbare. Prosjektlederen i kommunen forteller at oppvekstsektoren (skole- og barnehage) hadde vært involvert i tidlig fase, men at det fremstod som at det ikke var behov for denne formen for sosial infrastruktur som følge av utvikling av Bergeløkka.

I fokusgruppeintervju og koordineringsverkstedet var for første gang helsesektoren involvert. Her ble sentrumsutviklingen, hvor det var planlagt et nytt helsekvartal og samlokaliserte helse- og eldretjenester, diskutert i lys av den overordnede samfunnsplanleggingen. I 2023 ble imidlertid planene for helsekvartalet skrinlagt, og helse- og omsorgstjenester (for eldre) ble med ett aktualisert for lokalisering på Bergeløkka. Kommunens prosjektleder ser i etterkant at dette tilsa at sektoren burde vært involvert i tidlig fase likevel, fordi det skulle vise seg bli aktuelt. Rammene for prinsipplanen var imidlertid lagt da beslutningen ble tatt, slik at en bredere diskusjon av mulighetene for denne type funksjoner ikke ble gjennomført.

Å jobbe tverrsektorielt er ikke nyskapende i seg selv, men det krever gjerne organisatoriske endringer og endringer i organisasjonskultur. Når kommuner

omstiller seg for å imøtegå nye og komplekse utfordringer, dreier det seg om innovasjon i offentlig sektor, selv om det kan være snakk om skrittvis endringer. Å jobbe systematisk tverrsektorielt er gjerne både nytt og krevende for norske kommuner, men er ikke minst nødvendig i prosjekter med et geografisk nedslagsfelt eller bærekraftarbeid der flere sektorer må bidra til tiltaksutvikling, slik som innen klima og miljø.

4.2.1 Innovasjon i kommunal sektor

Å ta i bruk et nytt og uformelt planverktøy er en nyskapende tilnærming i kommunen, men samtidig ikke nødvendigvis et verktøy som har store ringvirkninger for omstilling i kommuneorganisasjonen.

Blant flere tilsette i Larvik kommune oppleves kommuneorganisasjonen som hierarkisk organisert, med prosesser som er utfordrende når det er behov for å jobbe på tvers av avdelinger og fagområder. Opplevelsen er at kommunen jobber tverrfaglig godt med langvarige prosesser. Det erfares samtidig som vanskelig å overføre langvarige planprosesser til gjennomføring og handling, til tross for en bevissthet om at omstilling krever lang tidshorisont. Endring av organisasjonskulturen blir vektlagt i fokusgruppesamtalen med fagpersoner og ledere høsten 2021:

Hvilken kultur har vi i Larviks kommune til å jobbe på tvers? Vi må få dette inn i den vanlige drifta! I et hierarkisk system så er det viktig med en kultur som jobber på tvers, at det er lov å jobbe på tvers og gjøre feil. At når man gjør noe som ikke er klart hvordan det skal ende, [kan man få] et klapp på skulderen og kan prøve igjen. Men i Larvik, hvis vi feiler, får vi en smekk. Vi er i spennende prosesser, vi har ulike nettverk som jobber på tvers, men vi må lytte mer til det som er der. Og prosjektgrupper er bra, men det må henge sammen. Vi må ha en kultur som fremmer noe! Der har vi noe å jobbe med, kjenner jeg. Det er noe med kulturbyggingen i organisasjonen: vi må tørre mer (*representant for kultursektoren i Larvik kommune*).

Det fremkommer en vilje til å jobbe på nye og mer tverrfaglige måter, og at prosjekter slik som Bergeløkka gir mulighet til å jobbe annerledes. I tillegg er det som tidligere diskutert utfordrende å drive innovasjonsarbeid i den kommunale driften, når kommunenes driftsmidler og politisk vedtatte budsjetter benyttes. Da er prosjekt- og pilotarbeid en bedre ramme å drive eksperimentering innenfor.

I planprosessen for Bergeløkka var kapasiteten til å drive forankringsarbeid og involvering begrenset, der kommunens prosjektleder dessuten opplevde at faglige hensyn ble ivaretatt i prosjektledergruppa. I en planprosess vil alltid balansen mellom involvering og effektivitet være vanskelig. Samtidig er tidlig involvering viktig for å forankre og få kunnskapsinnspill på et tidspunkt der beslutninger om mål og overordnede strategiske betraktninger blir gjort.

Engasjementet fra kommunale rådgivere og ledere i både fokusgruppeintervjuet og koordineringsverkstedet viste at det både er sterk vilje og ønske om å gjennomføre helhetlig samfunnsplanlegging i Larvik by, og med det jobbe tverrfaglig i kommuneorganisasjonen. Som sitatet over illustrerer, er det en forståelse av at bærekraftomstillingen må komme gjennom samordnet innsats, men også gjennom kulturelle endringer som skaper rom for å prøve ut nye arbeidsformer og tiltak. Dette er i stor grad et lederansvar.

4.3 Politisk forankring

Kommuneadministrasjonen i Larvik ønsket politisk forankring av planprogrammet for Bergeløkka i tidlig fase og å gjøre formannskapet oppmerksom på og forstå hva en forenklet planprosess innebærer. Forut for den første politiske behandlingen i mars 2021 hadde eiendomsselskapet og administrasjonen i kommunen blitt enige om et strategidokument med prosjektplan, og en likebyrdig finansiering av arbeidet, som ble fremlagt for formannskapet og kommunestyret. Kommunestyret sluttet seg til planen, men uten full konsensus.

Noen kommunestyrerepresentanter mente at Bergeløkka burde underlegges en ordinær planprosess og at utvikler burde ta kostnadene, fordi det kunne bli forskjellsbehandling mellom utviklere. Andre mente at det ville være tilstrekkelig med kommunedelplanen for Larvik by fra kommunenes side.

Administrasjonen vurderte det dithen at alternativet ville være utvikling av en kommunal områdeplan, som ville betydd større kostnader for kommunen. Argumentet var derfor at det var ressursbesparende å utvikle et planprogram i samarbeid med utvikler. Det var også et spørsmål om en områderegulering ville stått seg over lengre tid. I tillegg er kommuneadministrasjonen trygg på at planprosessen er godt forankret i den politiske plattformen, slik en deltaker på koordineringsverkstedet beskriver det politiske ønsket om mer samarbeid med kommunesamfunnet:

Så det vil vi at Bergeløkka skal levere på: næringsutvikling og byutvikling. Hvordan Bergeløkka som en egen bydel fungerer med sentrum for øvrig. Og så øker vi innsatsen på det området med å jobbe med attraktivitet. Ved forrige kommunevalg gikk politikerne sammen om en politisk plattform (Høyre, Arbeiderpartiet og Senterpartiet). De fant hverandre gjennom plattformen «midtpunkt Larvik» - at vi skal bli en regional destinasjon, et midtpunkt mellom Vestfoldsbyene og Grenlandsbyene. Nå ruller vi ut det prosjektet og det heter «Larvik leverer», det går på samarbeid mellom innbyggere, politikere og næringsfolk. Så dette prosjektet er et samarbeidsprosjekt som hører med der. Så fra nærings- og utviklingsperspektiv så er det det overordnede bildet (*Representant for næring, Larvik kommune*).

Formannskapet er styringsgruppe for Bergeløkka, og har vært involvert i forberedende møte til Kommunestyre, som har behandlet oppstart av samarbeidet i mars 2021 og vedtatt planen i juni 2023. Formannskapet hadde delegert myndighet til å sende planprogrammet på høring i november 2022, og har i tillegg hatt to orienteringer fra prosjektgruppa.

Foruten dette ble det som annen medvirkning i første fase utsatt i påvente av å ha konkrete resultat å formidle.

Formannskapet har mange saker på agendaen i sine møter. Ifølge en informant i kommunen reduserer dette mulighetene til å ha arbeidsmøter, eller samskappingsmøter med administrasjonen, i diskusjoner som ikke nødvendigvis skal ende i vedtak. Det gjør det også mer krevende å jobbe med formannskapet som styringsgruppe. Opplevelsen er samtidig at forankringen av prosjektet var god nok fordi formannskapet var invitert til medvirkningsverkstedet, det vedtok oppstart, og de fikk en orientering om saken før høring. Siden politikerne har mange saker på bordet er erfaringen også at orienteringer må være konkrete og gi nytt innhold for å ha verdi.

Tidlig i prosessen var administrasjonen imidlertid forberedt på å orientere formannskapet jevnlig, slik at representantene kunne få eierskap til planarbeidet. Erfaringene hadde vist at planer det ikke hadde vært orientert godt nok om, ikke var godt nok forankret når de kom til politisk behandling. Formannskapets funksjon som styringsgruppe svekkes imidlertid av at denne politiske enheten har stor saksmengde, og at orienteringer raskt kan politiseres.

Erfaringen i kommuneadministrasjonen er at politiske utvalg gjerne fungerer bedre som styringsgruppe enn formannskapet. Utvalgene i Larvik kommune følger den administrative sektorinndelingen, og har mer tid til diskusjoner. Det kan dessuten tas beslutninger i dette organet. Hovedutvalget for kultur, miljø og næring kunne vært en relevant styringsgruppe, alternativt planutvalget, som kun behandler plan og byggesak. Det ble da også orientert i det første utvalget i planprosessen.

Politisk og administrativ forankring er viktig for forutsigbarheten for eiendomsselskapet, som har deltatt i flere orienteringer både i formannskapet, i politiske utvalg og i administrative møter. Utvikler opplever at manglende politisk forankring er et risikomoment i utviklingsprosesser. Det er en viss usikkerhet om den politiske forankringen ble tilstrekkelig for planen for Bergeløkka, siden det kom få spørsmål og innspill til planprogrammet da det ble vedtatt.

4.3.1 Sosial bærekraft i praksis

Da planen ble vedtatt i Larvik kommunestyre fikk partiet Rødt gjennom et vedtak om at rimelige boliger skal vurderes i detaljreguleringen av Bergeløkka.

Partnerskapet har ikke diskutert sosial ulikhet, segregasjon, eller tilsvarende sosiale bærekraftsaspekter i forbindelse med utviklingen av prinsipplanen, i møtene som følgeforskningsmiljøet har deltatt på. Samtidig ligger det fast i Fritzøe Eiendoms bærekraftsmål, at den sosiale bærekraften er viktig å bidra til:

Fritzøe Eiendom ønsker også å bidra positivt til lokalsamfunnet med sine prosjekter, og arbeider med sosial bærekraft gjennom å tilrettelegge for trygge og inkluderende møteplasser, lekeplasser, uterom, byrom, arbeidsplasser og byggeplasser. Det er særlig viktig å hindre utenforskap, og ha med seg generasjonsperspektivet. Det arbeides også aktivt for å inkludere marginale grupper, samt sosiale entreprenører og andre lokale ressurser, i utviklingen av Fritzøes Eiendoms prosjekter (Bærekraftstrategi for Bergeløkka, 2022, p. 3).

I kommuneplanens innsatsområde rettet mot sosial bærekraft, er ikke ulikhet i fokus, men «Gode, helsefremmende omgivelser, rom for mangfold og møteplasser for inkludering. Alle skal ha mulighet til å mestre hverdagen og realisere sitt potensial» (Larvik kommune, 2020b, p. 11).

Forut for det politiske vedtaket om bolig i planprogrammet, var den sosiale bærekraftdimensjonen knyttet til de offentlige rommenes funksjoner, samt *mulige* fellesfunksjoner og støttefunksjoner til bomiljøet i første etasjer med aktive fasader. Dette er eksemplifisert ved «kantiner som er tilgjengelig for et større publikum, fellesarealer og forsamlingslokaler for borettslag, velforeninger eller andre aktører i området (...)» (Larvik kommune og Fritzøe Eiendom, 2023, p. 27). I tillegg foreslås bebyggelse inn mot lekeplass og gatetun «å huse fellesløsninger som for eksempel nabolagshus, veksthus, sykkelverk sted etc. Tilknyttede

arealer i allmenningen kan gi muligheter for dyrking og høsting av bær og frukt»- (*Ibid.*, s.34)

I bærekraftstrategien for Bergeløkka er ikke hensynet til sosioøkonomiske ulikheter vektlagt, selv om «inkludering» er et mål:

En livskraftig og inkluderende bydel Bergeløkka skal utvikles på en livskraftig og inkluderende måte, som bidrar positivt til lokalsamfunnet. Bydelen skal ha gode og varierte byrom og møteplasser, som stimulerer til god folkehelse, omsorg for hverandre og omgivelsene, livslang aktivitet og læring (Bærekraftstrategi for Bergeløkka, 2022, p. 6).

Når det gjelder den økonomiske bærekraften er derimot målet at Bergeløkka skal bli det foretrukne stedet for nye tilflyttere. Larvik har en aldrende befolkning og tiltrekker seg færre unge mennesker sammenlignet med nabobyene. Strategien er derfor rettet mot aldersgrupper, og ikke mot sosiale grupper.

For plansjefen er det politiske vedtaket om rimelige boliger viktig, fordi Bergeløkkas attraktivitet kan motvirke sosialt mangfold i den nye bydelen:

Jeg synes det var kjempebra. For dette er jo et typisk område som, hvis utbygger vil, (...) så kan dette bli litt sånn high-end. Selv om det ikke ligger helt ved sjøen, så ligger det jo tett på vår nydelige bøkeskog. Så det kunne godt ekskludere veldig mange grupper. Og det er det vi skal prøve å motvirke (*plansjef i kommunen*).

For ivaretagelse av rettferdighetsaspektet av sosial bærekraft er altså den politiske beslutningsprosessen viktig for Bergeløkka.

En indikasjon på at planprosessen ikke hadde sterk forankring i formannskapet var at det ble vanskelig å få intervju med relevante representanter fra politisk ledelse, slik vi ba om etter at planen var vedtatt. Vi ble anbefalt å forespørre et kommunestyremedlem fra opposisjonen, som engasjerer seg i byutviklingssaker, inklusive utviklingen av Bergeløkka. Denne kommunestyrerepresentanten mener at planprosessen strider mot offentlighetsprinsippet, og at demokratiske aspekter som medvirkning og involvering svekkes:

Begrunnelsen for [samarbeidsmodellen], slik vi forstod det i kommunedirektørens utredning i saken, var at det skulle gå mye raskere. Så planprosessen skulle gå mye mer smidig og hurtig. Det ser vi på som en form for, skal vi si, ikke kuppe en prosess, men å innskrenke dette med deltakelse i demokratiet rundt planleggingsprosesser. Det ønsker vi ikke skal skje. (...). Så hensikten i begrunnelsen for å gjøre denne type vedtak, det strider jo mot intensjonen i plan- og bygningsloven, tenker jeg. Det er den vinkelen vi tok da, uten å få noe forståelse (*representant for kommunestyret*).

Kommunestyrerepresentanten peker på at hensikten med planprosesser etter plan- og bygningsloven er at ulike interessenter blir hørt og at følgen av involvering er at planlegging tar tid.

Hovedinnvendingen er at tidsbruken og nærheten som en slik arbeidsform medfører mellom utbygger og beslutningstakere går «på bekostning» av åpenhet og offentlighet. Med dette problematiserer representanten at de demokratiske sidene ved kommunal planlegging kan forringes ved bruk av samarbeidsmodellen slik som denne brukt for Bergeløkka:

Jeg mener jo at involvering, enten fra barn og unge, hele bymiljøet, turistforeningen, hva det skal være, det er det som er poenget med planarbeid. Altså, nettopp at det tar litt tid, faktisk. Men her er begrunnelsene motsatt i synet at det skal gå smidig, at det skal gå med mindre friksjon, mindre støy, i hermetegn, føler vi da. Så vi har et helt annet, skal vi si, utgangspunkt for en sånn type prosess. Det må gå fort, det må gå raskt, utbyggere må kunne bygge så høyt han vil... (*representant for kommunestyret*).

Noe av hensikten med kollaborativ planlegging, der utbyggere og kommuner samarbeider tettere, er at partene får bedre forståelse for hverandres roller og de hensyn som må tas, slik vi diskuterte i kapittel 3. Ulempen som representanten peker på er at prosessen kan bli *for* effektiv, og at utilstrekkelig involvering og medvirkning undergraver demokratiske hensyn. På den annen side vurderer vi prinsipplanen som godt forankret i kommunens politisk vedtatte planer, som er utviklet gjennom demokratiske prosesser.

Hvis samarbeidsmodellen er for lukket og smal blir det også færre muligheter for distribuert ledelse, som en sosial prosess som oppstår i samhandling mellom forskjellige aktører (Crawford, 2012). I vår sammenheng handler det om interesser og kompetanser til aktører som ikke deltar *direkte* i partnerskapet blir anerkjente. Utfordringen er slik både en risiko for demokratisk underskudd i planprosessen og at sentrale kunnskapsinnspill ikke blir inkludert.

4.4 Oppsummering

Planprogram med prinsipplan for Bergeløkka er forankret i Larvik kommunes strategiske planer, der bærekraftmålene har vært løftet frem i arbeidet med planprogrammet. Kommunedelplan for Larvik by vært en viktig juridisk bindende plan som legger føringer for områdeutviklingen.

Samtidig ser vi i dette kapitlet at den administrative og politiske forankringen av planarbeidet kunne vært sterkere, og at det ser ut til å ha vært for få ressurser avsatt til arbeidet fra kommunen sin side til at planarbeidet ble tverrsektorielt basert. Eiendomsselskapet opplevde størst nytte av å diskutere med samferdselssektoren, mens omsorgssektoren skulle ha vært mer involvert, gitt endringer i sentrumsplanene.

Når planprosesser skal være effektive vil en naturlig effekt være at involveringen blir mer begrenset. For områdereguleringen av Bergeløkka kan dette bli en demokratisk utfordring, som representanten for kommunestyret bærer frem. Samtidig risikerer man at planprosessen kan bli enda mer langvarige, hvis viktige hensyn ikke blir kanalisert inn tidlig nok. De kan i stedet komme som nye innspill eller omkamper i slutfasen. Da oppnår en ikke nødvendigvis den effektivitet som modellen er ment å skape i selve utviklingsprosessen.

5 Bærekraftig byutvikling gjennom nye samarbeidsmodeller for strategisk områdeplanlegging?

Partnerskapsmodellen valgt for utvikling av planprogram for Bergeløkka har vært vellykket når det gjelder samarbeidet mellom kommunen og utvikler. I dette kapittelet skal vi diskutere om planverktøyet og partnerskapsmodellen har vært et vellykket redskap i å fremme balanse mellom fleksibilitet og forutsigbarhet, en effektiv planprosess og om vekting mellom ulike hensyn og kvaliteter blir balansert.

Vi skal også vurdere hvordan piloten oppleves av de impliserte aktørene når det gjelder overføringsverdien til senere planprosesser i Larvik. Er denne samarbeidsmodellen egnet i videre strategisk områdeplanlegging?

5.1 Grunneier/utbygger får «ett-kontaktpunkt-i-kommunen» (“Single-point-of-contact”)

En av utfordringene som ofte trekkes frem av private grunneiere/utbyggere i norske byer, er at de som forslagstillere må forholde seg til kommunens mange sektorer (Hanssen og Skogheim 2019). Foruten kontakten i planetaten må de gjerne finne frem til de relevante kontaktpunktene i vann og avløp, bymiljø/teknikk, eiendomsetat osv., som kan gi ulike signaler om hva som er kommunens behov i planarbeidet. Selv om den ideelle situasjonen er at planprosessen skal koordinere de ulike behovene, opplever ikke alltid utbygger at dette skjer. I andre byer slik som København, opererer de derfor med modeller for «single-point-of-contact» inn i kommunen (Boserup & Birgens (Cobe), 2023), det vi kan kalle for «Ett-kontaktpunkt» på norsk.

Ved bruk av «Ett-kontaktpunkt», forholder utbyggeraktøren seg til denne kommunale posisjonen, som har en koordinatorrolle innad i kommunen. Rollen innebærer å innhente synspunkter eller kalle inn til felles møter med relevante kommunale aktører. Dette «Ett-kontaktpunktet» tar dermed koordineringsjobben, som mange utbyggeraktører opplever at de i dag ikke har tilgang på i dag.

I prosessen med planprogram med prinsippprogram for Bergeløkka kan det se ut som at den kommunale prosjektlederen nettopp fungerte som et lignende «Ett-kontaktpunkt» for utbyggeraktøren. Representanten for eiendomsselskapet opplevde at de i denne prosessen fikk et samlet kontaktpunkt i kommunen. Dette var i kontrast til andre planprosesser de hadde gjennomført:

(...) ofte i planprosesser er jo den interne koordineringen en stor utfordring. Det ser vi på andre prosjekter vi har, at det er kjempeutfordrende. En sier det ene, og de som skal ta over drift er ikke enige. Så sitter vi midt mellom to kommunale etater og har ikke gjort noen ting (*representant for eiendomsselskapet*).

Metodikken med å ha en fast prosjektgruppe med representasjon fra kommune og utbygger virker altså som en god måte å etablere en slik «Ett-kontaktpunkt»-modell.

Likevel får vi gjennom andre informantintervjuer inntrykk av at potensialet i denne koordinatorfunksjonen burde vært tatt mer ut. Sett utenfra burde både helsesektor, oppvekstsektor, folkehelsekoordinator, samfunnsplanlegger og

representanter fra planetaten vært koblet tettere på arbeidsprosessen, for å koordinere kommunens behov inn i planprogrammet med prinsipplan.

I et bredere stedsutviklingsperspektiv kreves det tverrfaglig innsats for å skape gode, aktiviserende og aldersvennlige nye byområder som gir gode oppvekststeder, når kommunen sitter på mange av ansvarsområdene. Utformingen av et planprogram med prinsipplan som skal sikre kvaliteter i offentlige rom, krever derfor tverrfaglig kompetanse. I prosessen ble tidseffektivitet prioritert høyere enn god involvering fra ulike fagområder. Modellen gir imidlertid rom for en bredere og dypere involvering av ulike fagområder, under ledelse av en kommunal prosjektleder som fungerer som «ett-kontaktpunkt-i-kommunen».

5.2 Tilstrekkelig fleksibilitet?

Visjonen for utviklingen har vært noe divergerende når det gjelder hvor viktig Bergeløkka skal bli som næringsområde. Dette hviler på kommunens mål nedfelt i kommuneplanen og eiendomsselskapets markedsvurderinger. I vårt spørsmål om opplevelsen av behov for og suksess ved å bruke planprosessen som arena for omforente visjoner, svarer representant for eiendomsselskapet at hun er til dels enig:

For det er klart at det er et stort område, og det var kanskje der vi hadde størst diskusjoner. Det løste seg veldig greit. Kommunen har en veldig stor oppfatning av (...) at det skal være en stor andel næring her. (...) Graden av næring er vi nok litt uenige om. Det handler litt om vår vurdering av markedet, vi ser at det vil være lang tid før man får det omfanget av næring på plass, kontra boligutbygging, som kanskje kan gå litt raskere. Der hadde vi en del diskusjoner, og jeg tror det er veldig fornuftige diskusjoner, på hvordan man skal klare å få nok forutsigbarhet for kommunen til at det ikke bare blir bolig, men samtidig nok fleksibilitet [for] vår del. Hvis næringsetableringen tar for lang tid, må man ha mulighet til å konvertere noe av dette til andre ting (*representant for eiendomsselskapet*).

Den største uenigheten mellom Larvik kommune og eiendomsutvikler var nettopp forholdet mellom nærings- og boligareal. Her var det også ulike oppfatninger innenfor kommuneadministrasjonen. De sterke strategiske mulighetene som næringsutvikling ved E18 kan gi, i randsonen av en by, innebærer at prinsippet har stått rimelig fast fra kommunens side. Plansjefen opplever at det er fleksibilitet for kommunen i planen, slik det vil være behov for i kommende byutviklingsvurderinger:

Det har vært diskusjoner knyttet til prosent bolig vs. næring. Det er uttrykt forskjellige behov administrativt i Larvik kommune. Noen snakker jo veldig varmt for nye boliger i byen, og andre har mer fokus på næringsutviklingen, på grunn av at den ligger på den E18-aksen, og det er nesten ingen areal i hele Vestfold som gjør akkurat det. Det blir interessant å se hvordan dette utvikler seg, men det er vel gitt noen prosentandeler i den prinsipplanen som setter et tak. Så er det litt fleksibilitet innenfor området (*Plansjef i kommunen*).

Fordelingsspørsmålet mellom næring og bolig var til en viss grad ansett som det store risikomomentet i prosessen, men da om politikerne ville komme til et annet

vedtak enn forslaget som partnerskapet sammen fremmet. På det tidlige stadiet i prosessen, var tanken at hvis det var viktig å holde forholdet mellom næringsformål og boligformål fleksibelt, måtte en argumentere for hvorfor. På denne måten representerer partnerskapsmodellen idealet for kommunikativ planlegging, med diskusjon og argumentasjon for ulike løsninger.

Det var viktig at prinsipplanen fikk en stor grad av fleksibilitet, samtidig som det innebar at planen er for fleksibel til at eiendomsselskapet greide å gjennomføre gode nok analyser og kostnadsberegninger, og hva de skal forvente å bidra med. En av grunnene er at hva som skal reguleres først og hvilke uteområder som hører til de enkelte ikke er definert ennå. Kvalitet og omfang må defineres nærmere i neste steg av planprosessen.

5.3 Tilstrekkelig forutsigbarhet?

Som beskrevet i kapittel 4 har Larvik kommune forankret planprosessen på Bergeløkka tydelig i kommuneplaner. Kommunedelplan for Larvik by gir spesielt klare betingelser for utviklingen, for eksempel når det gjelder byggehøyder. Planforankringen ga også eiendomsutvikleren tydelige og forutsigbare rammer for Bergeløkka:

Ja, for det ble jo på en måte i forkant definert i kommunedelplanen, det med høyder, i hvert fall et handlingsrom på høydebegrensning på området. Og så tok vi egentlig bare og analyserte det inne i planarbeidet for å se hva det ville utgjøre. Så igjen så fant vi jo det om fleksibilitet kontra forutsigbarhet (*representant for eiendomsselskapet*).

Det at kommunedelplanen er juridisk bindende var en trygghet for utvikler, det gir klare rammer at byggehøydene er definerte i kommunens planverk etter plan- og bygningsloven.

Etter vedtaket av prinsipplanen i Larvik kommune, er eiendomsutvikler rimelig trygg på at planprogrammet gir tilstrekkelig forutsigbarhet for videre områdeutvikling:

Noen ting må vi selvfølgelig gå dypere inn i når vi skal detaljregulere, men på det overordnede nivået, så mener jeg at vi har fått god avkasting. På det overordnede nivået, så mener jeg at vi har fått gode avklaringer på de fleste [områder]. Og vi har jo (...) fått innspill og uttalelser derfra, og fra andre interesseorganisasjoner og lokale krefter (*representant for eiendomsselskapet*).

Hvis prinsippene for utviklingen står fast, gir det avklaringer som skal skape forutsigbarhet når det gjelder den videre detaljreguleringen. Samtidig mener eiendomsutvikler at nytteverdien av prinsipplan som verktøy først vil være klart i selve reguleringsprosessen. Da vil det komme frem om «man burde ha definert mer i den planen vi var i, eller om den fleksibiliteten vil klare å gi godt nok rom og forutsigbarhet i den videre fasen» (*representant for eiendomsselskapet*).

Fra kommunens side er forståelsen at eiendomsutvikler har fått et godt innblikk i kommunens rasjonalitet, og at utvikler har fått en del viktige forhåndsavklaringer, som sparer både kommunen og eiendomsutvikler for utredninger i etterkant. Forhåndsavklaringene gir forutsigbarhet videre i utviklingsprosessen.

For eiendomsselskapet er det også viktig at planen ivaretar en trinnvis utvikling som tar hensyn til utviklingen i småbymarkedet. Tredjepartskonsulentene, som utformet prinsipplanen, utgjorde i planprosessen et usikkerhetsmoment i så måte:

Vi er veldig opptatt nå av at vi skal ha planer som er forutsigbare, fornuftige og fleksible. Det er kjempeviktig. Så at planprogrammet ivaretar trinnvis utvikling på en fornuftig måte, er viktig. Og det er det vi er bekymret for med [3. konsulent], at de skjønner hva slags marked de er i. At de ikke er i Oslo, en storby. At kvaliteter, trinn, må tilpasses markedet vi er i så vi kan utvikle dette trinnvis. En fleksibilitet i planen er viktigst for oss. Og det er stort område i en by som vokser sakte, så vi må kunne korrigere over tid. Det må være stramt nok til at en skjønner retningen og et overordnet kompass for hvor en skal, men ikke komplisert å korrigere kursen etter hvert som tiden går. Den balansen der er viktigst. Få forutsigbarhet i et planverk som gir oss retning, men trinnvis innen økonomiske fornuftige rammer (*representant for eiendomsselskapet*).

Forståelsen av konteksten, Larvik-regionen, har betydning for den fleksibiliteten som trinnvis utvikling som eiendomsselskapet ønsker for å redusere risiko i utviklingen av Bergeløkka. Partnerskapet mellom kommunen og eiendomsutvikler reduserte imidlertid usikkerheten for at planen ikke ville gi nok forutsigbarhet. I spørsmål til eiendomsutvikler om selskapet fikk den fleksibiliteten de ønsket i balanse mot forutsigbarhet, fremgår det at partnerskapet som arena for diskusjon og løpende avgjørelser var avgjørende:

Vi fikk i hvert fall lagt det på et nivå og definert hva næring faktisk var. Det var en viktig del av det. Det følte jeg vi fikk snakket oss gjennom, og fikk en fleksibilitet som vi kunne forventet. Jeg synes det var gode diskusjoner, og der knivet vi litt frem og tilbake uten at det var noe problematisk. Det var sunne og gode diskusjoner, som jeg tror var nødvendig (*representant for eiendomsselskapet*).

For prosjektleder i kommunen er prinsipplanens viktigste avklaring den fysiske strukturen for området, med de offentlige rommene, de fysiske rammene og noen rammer for funksjonsdeling på Bergeløkka. Han tenker også den gir forutsigbarhet for dem som på ulike måter skal bruke bydelen.

Funksjonsdelingen ble det største kompromisset, som prosjektleder i kommunen forklarer var nødvendig for å dra planen i havn. Forutsigbarheten for utvikler er forstått som sentralt å ivareta, ved å legge rammer som gir en retning og en forventning.

I kommunedelplanen for Larvik by, som har rettslig virkning for Bergeløkka, ble utnyttelse og tilsvarende faktorer omgjort fra krav til retningslinjer. Dette ga mer ro om planen, hvor det fort kunne blitt politiske kamper dersom utnyttelsesgrad eller lignende hadde vært juridisk bindende, ifølge kommunens prosjektleder. Han mener prinsipplanen ligger på et riktig balansepunkt mellom fleksibilitet og forutsigbarhet. Det ble heller ikke et tema under den politiske behandlingen av planen.

5.4 Effektive planprosesser (og gjennomføring)

Et av formålene med strategiske planer som planprogram med prinsipplan har ofte vært å forenkle den totale planprosessen – fra visjoner til gjennomføring

(Hanssen og Skogheim 2019). Hensikten er å gjøre en del av prinsippavklaringene på strategisk nivå, slik at detaljreguleringsprosessene går raskere. Den reelle tidsbesparelsen i den gjennomførte «Larvik-modellen» vil først vise seg når påfølgende detaljregulering(er) er vedtatt.

Partnerne var innforstått med dette, arbeidet med prinsipplanen måtte ta den tiden som krevdes for at mål og prinsipper ble landet. Samarbeidets mål om effektivitet handlet mer om senere faser, da kommunen var sikker på at de ville få mye igjen i senere behandlinger og reguleringsprosesser, som forventes bli mer effektive. Informantene peker på mange faktorer som kan bidra til tidsbesparelser i påfølgende planarbeid: Kommunens representant mener at det tillitsfulle samarbeidet med grunneier har spart kommunen for «mange uenigheter, der en må bruke lang tid til å rigge seg om å bli enige. Nå sitter vi sammen». Ved å sitte regelmessig sammen i partnerskapsmøter ble begge parter mer bevisst hva den andre parten trengte vurdere, og hva hvilke forventninger den hadde. Eiendomsutvikler hadde ikke hastverk med å gjennomføre første fase, slik markedet i Larvik har vært i planperioden, men forventer at detaljreguleringene vil gå fortere enn hva som er vanlig.

Hvor effektive påfølgende planprosesser blir, avhenger av hva som er blitt nedfelt som omforente prinsipper for den videre detaljeringen. For mye fleksibilitet i planen kan dermed bidra til nye diskusjoner på detaljreguleringsnivå. I planprogrammet for Bergeløkka er det lagt inn en stor grad av fleksibilitet, som gir et handlingsrom videre, men også en usikkerhet:

Så får vi nå testet det ut på reguleringsplannivå for å se den faktiske effekten av om rammene er tydelige nok, og om de er lett å forholde seg til. For det er jo ikke gitt at de som var med på planen skal håndtere reguleringsplanen. At det faktisk er forutsigbart nok, og at den er tydelig nok til at man nettopp gir de riktige rammebetingelsene, slik at reguleringsplanarbeidet kan gå fortere. Og så vet vi jo at det ofte er på kvalitetsnivå at det er mye diskusjon (*representant for eiendomsselskapet*).

I vurderingen av «Larvik-modellen» er det viktig å få frem at prosessen med å utvikle prinsipplanen har vært så å si friksjonsfri, der det ikke har stått mye på spill siden planen kan balansere fleksibilitet og forutsigbarhet rimelig fritt. Det som bringer friksjon i planarbeidet, er ofte avklaringer og prioriteringer. Et nøkkelspørsmål er derfor om prinsipplanen representerer en omforent enighet, eller om gjennom å gjøre den svært fleksibel har hatt en «desentralisering av dilemmaer» til neste plannivå. Hvorvidt dilemmaene er skjøvet ned til neste plannivå vil først vise seg når man ser hva som oppstår av konflikter i reguleringsplanfasen.

For eiendomsutvikler har det likevel vært nødvendig med høy frihetsgrad, i og med at områdeutviklingen skal foregå i et lengre tidsperspektiv:

(...) Vi ser at dette er en plan som skal vare lenge, at det er en utbygging som kommer til å ta lang tid, og at sannsynligheten for at ting kommer til å endre seg i den tiden vi utvikler dette området, er stor. Derfor var det også viktig å ikke ha for stramme linjer her, så det første du måtte gjøre var å begynne å endre på det. Når det gjelder avklaringer, så er det jo også noe av det loven sier, at sektormyndigheter har rett og plikt til å koble seg på et planarbeid når det heter plan- og bygningsloven, mens det er jo det man må få litt frihet for å ikke gjøre nå (*representant for eiendomsselskapet*).

En prinsipplan som blir for stram oppleves altså ikke å være hensiktsmessig, fordi den i liten grad vil være elastisk nok til å ta inn over seg skiftende omstendigheter og behov.

Sett under ett virker prosessen med å utforme prinsipplanen til å ha brakt aktørene i partnerskapet til et høyere nivå av dialog enn mange kommer til gjennom ordinære planprosesser. Dette vurderer vi som et svært godt utgangspunkt for evnen til å finne omforente faglige løsninger i påfølgende planarbeid, noe som kan effektivisere prosessene.

5.5 Vekting av hensyn og kvaliteter

I prinsipplanen er det lagt rimelig stor vekt på å skape et handlingsrom med frihet i oppfølgingen av den. Det er imidlertid flere hensyn og kvaliteter som ikke er tilstrekkelig vektet opp mot hverandre, og som må avklares i den påfølgende reguleringsplanfasen.

For det første gjelder dette *kvalitetsnivået* på offentlige rom (veier, plasser, fortau, torg og grønnstruktur). For eksempel har Larvik kommune ikke økonomiske ressurser til å drifte offentlige rom av høy kvalitet. Dette har kommunen erfaring med, som innebærer at veier og park- og bygulvsarealer forfaller. Utbygger ønsker på sin side høy kvalitet for å sikre attraktive bo- og næringsområder. Kvalitetsnivået på veier og offentlige rom ble imidlertid redusert i siste fase av planprosessen for å speile kommunens ressursgrunnlag. Dette betyr at den påfølgende reguleringsplanfasen vil kreve mer i arbeidet med omfang og rekkefølgekrav, fordi spørsmålet om kvalitet holdes åpent.

For det andre ligger det en uavklart veiing av hensyn til bilbruk versus hensynet til gåvennlighet og trygge offentlige rom. Nabolaget rundt Bergeløkka er bekymret for økt trafikk i sine områder, generert av den nye bruken. Vern om Bøkeskogen og påkoplinger av gode stinett står sentralt for lokale foreninger. Disse lokalsamfunnsaktørene har formelle medvirkningskanaler inn i den påfølgende detaljreguleringsprosessen. Fylkeskommunen har etterlyst medvirkning blant barn og unge. Dette innebærer at det kan forventes sterkere interessekonflikter når viktige hensyn skal endelig prioriteres.

For det tredje har partene ulik vekting av ønskede funksjoner på Bergeløkka, noe som må avklares endelig i detaljregulering(ene). Forholdet mellom bolig og næring har vært et diskusjonspunkt mellom eiendomsutvikler og kommunen i prinsipplanprosessen, hvor førstnevnte ønsker høyere boligandel. Utvikler ser også større potensial i lokalisering av offentlige virksomheter slik som sykehjem, da helsekvartalet strandet. Kommunen ønsker nok heller etablering av statlige eller private virksomheter. Det er derfor en del dilemmaer som er blitt skjøvet videre til påfølgende reguleringsplanfase, og som må tas der.

5.6 Planprosessen som grunnlag for videre plan- og utviklingsarbeid på Bergeløkka og i Larvik

Samarbeidet om planprogram med prinsipplan for Bergeløkka har vært preget av tillit, felles visjon og målbilde for området, som har bidratt til en plan som partnerskapets prosjektgruppe er tilfreds med. Blant aktørene som har vært dypt involvert i prosessen, er erfaringen at en forenklet planprosess gir en samordningsarena som koordinerer ressurser på en hensiktsmessig måte. Tett samarbeid i en liten prosjektledergruppe har gjort prosessen effektiv og tillitsbasert, med mulighet for å ta raske beslutninger om videre prosess. Dette

slår også forskningen om hva som hemmer og fremmer partnerskapsresultater fast (Wiggins et al., 2021).

Den største utfordringen har vært å lykkes i helhetlig intern inkludering og forankring i kommunen. Kommunen brukte primært én fagressurs til å være utøvende i prosjektet, noe som er i henhold til prinsippet om «Ett-kontaktpunkt» («single-point-of-contact»). Prinsippet forutsetter at man har en organisasjon som lett lar seg «koble på» og koordineres inn i en planprosess. Det er derfor viktig å ha rutiner for hvem «kontaktpunktet» (i dette tilfellet prosjektlederen) skal koble på fra ulike sektorer, og hvordan disse skal melde inn hva som er sin sektors behov, for eksempel gjennom systematiske interne koordineringsmøter. Om ikke disse rutinene finnes, blir det for omfattende arbeid for «kontaktpunktet», som også har ansvar for operativt arbeid og koordinering mot prosjektgruppa.

Samtidig som prosjektgruppa er tilfreds med involvering av fagadministrasjonen i kommunen for å svare på behov for avklaringer underveis i prosessen, vurderer vi ikke forankringen i kommuneorganisasjonen og på politisk nivå som å være solid.

Medvirkningen i prosjektet blant innbyggere innebar gjennomføring av to verksteder, hvor visjonene ble diskutert på det første verkstedet, og hovedgrepets implikasjoner for videre utvikling diskutert på det andre verkstedet. Fylkeskommunen kritiserte prosjektet for lite involvering av barn og unge. Det ligger fast at området skal ha en nærmiljøpark, og det kan være hensiktsmessig å gjennomføre medvirkning med denne gruppa når detaljreguleringen skal settes i gang. Gitt at kommunen støttet seg på innspill fra denne gruppa som kom inn til kommuneplanens samfunnsdel og gitt at det var en tydelig bruk av innspillene også i kommunedelplanen for Larvik by, anser vi at dette er en mer effektiv bruk av medvirkningsinstituttet enn å gjennomføre medvirkning på alle plannivåer. Det kan innebære medvirkningstretthet blant innbyggere. Medvirkning er dessuten en tidkrevende prosess som må gjennomføres på en hensiktsmessig måte. Dette forutsetter at medvirkning vurderes nøye i forbindelse med detaljreguleringen. Dette gir i utgangspunktet demokratisk legitimitet, der medvirkning sikres i det ordinære planarbeidet. Arbeidet med prinsipplanen blir et mellomnivå, hvor forankringen ligger i kommuneplanen, med utgangspunkt i dennes prosess- og medvirkningskrav.

Regelverket for offentlige anskaffelser innebar forsinkelser da en ny konsulent måtte trekkes inn i planarbeidet, som også var aktøren som skulle utarbeide forslaget til hovedgrep i prinsipplanen. Dette var ikke hensiktsmessig, siden konsulenten ikke kjente prosessene og heller ikke konteksten godt. Planarbeidet ble derfor forsinket og resultatet mindre vellykket enn det prosjektgruppen ønsket.

5.6.1 Pilotens overførbarhet

Larvikmodellen henter inspirasjon fra andre modeller for strategiske områdeplaner, spesielt Veiledende prinsipplan for offentlige rom og Planprogram med VPOR, som Oslo kommune lenge har benyttet seg av. Larvik kommune har gjennomført pilotarbeidet på Bergeløkka for å kunne vurdere om modellen vil kunne fungere i senere utviklingsområder.

Larvikmodellen skiller seg klart ut fra Oslo-modellene ved at den innebærer et operativt samarbeid mellom eiendomsutvikler og kommune i utformingen. På den måten er den en ny samarbeidsmodell som har potensial til å overføres til andre kommuner, for å øke samarbeidet og tillitsforholdet mellom aktørene. Aktørene i Larvik mener at samarbeidsmodellen har stor overføringsverdi.

Representanten for eiendomsselskapet finner at denne type planprosess kan egne seg for utviklingsprosjekter hvor det er flere aktører, mindre forutsigbarhet og et større behov for å samarbeide, for eksempel i Larviks indre havn.

Forutsigbarhet er nettopp viktig når det er flere aktører sammen om en større utvikling. Modellen kan da skape en samarbeidsarena i kompliserte områder som krever helhetlig utvikling. Så lenge det er tillit, felles visjon og mål i partnerskapet, ser også kommunen at det kan være mulig å bruke modellen i områder med flere parter.

Piloten skaper også innblikk i den andre partens behov og rasjonaliteter, som plansjefen i Larvik kommunen fremhever:

(...) Jeg tror at [partnerskapet] kan ha bidratt til en bedre dialog og samhandling mellom kommunen og utbygger. Og at det er en større, litt sånn gjensidig forståelse av behovet. At kommunen har fått mer innblikk i utbyggers behov for kalkyler og økonomikontroll og markedstilpassing, og at utbyggeren har fått mer innblikk i kommunens behov for helhetlig tenkning (*plansjef i kommunen*).

Plansjefen forsterker inntrykket av at partnerskapsmodellen har bidratt til en sterkere, gjensidig rolleforståelse, som kan være sentralt i mange plan- og utviklingsprosesser.

Eiendomsutvikler peker for sin del på at fleksibiliteten som planen gir er det viktigste utfallet av planprosessen, når hun sammenligner den med VPOR i andre kommuner. For senere læring er det et spørsmål om partnerskaps- og planmodellen vil fungere like godt når det er flere grunneiere:

Vi har ikke hatt samme løsning på VPOR som Oslo, hvor de har hatt et bidrag inn per kvadratmeter. Her er vi også én grunnleier, så det blir litt annerledes enn hvis det skulle være flere grunneiere involvert. Jeg tror det er større verdi i de analysene hvis det er flere parter involvert. Når det er én, så blir det sannsynligvis en utbygging av tallet hvor vi står for alt, og så får en eller annen modell tilbake til kommunen. Da har vi også mye større forutsigbarhet i hvordan vi løser ting. Det er jo for å unngå gratispassasjerproblematikken ofte. Ja, og så tror jeg at siden vi bare er to aktører her, så er det ikke så stort uromoment heller i en utbygging som hvis det var flere aktører inne (*representant for eiendomsselskapet*).

Spørsmålet indikerer at effektiviteten i planprosessen kanskje ikke vil balanseres mot forutsigbarhet og et tillitsbasert partnerskap når flere aktører deltar, hvor det da også vil være nødvendig å utvikle et tydelig og formelt avtaleverk.

En vurdering er også at en mer fragmentert grunneierstruktur vil kreve en tyngre og strammere organisasjonsstruktur. Kommunen tenker at sluttproduktet kunne blitt det samme, men at det ville vært en mer krevende prosess.

5.7 Bærekraft og småbyenes behov

Når et planprogram med prinsipplan utvikles for et byområde slik som Bergeløkka, gir det mulighet til å omsette strategiske hensyn i byutvikling og nærmiljøutvikling. Samtidig kan implementering av bærekraftmål være krevende i praksis.

Det ble utviklet en bærekraftstrategi som vedlegg til prinsipplanen for Bergeløkka. Eiendomsselskapet ønsket at strategien skulle bidra til å fylle bærekraftbegrepet med konkret innhold og ha strategisk innvirkning på utviklingen av Bergeløkka. Med denne strategien var målet å tydeliggjøre hvordan bærekraftsmål kan implementeres helhetlig i områdeutviklingen:

Jeg tenker at vi som eiendomsselskap er ansvarlig for å tilpasse oss, vi må ta innover oss at vi må tenke annerledes når det gjelder ressursbruk. [I tillegg til] rene klimatiltak og energitiltak er det også de andre perspektivene, slik som de sosiale, hvordan vi inviterer til fellesbruk av arealer i kontorbygg, sørge for sambruk og bruk over tid for å ha en arealeffektivitet, så det er mindre kostbart for de som skal være der. Så vi kan bygge mindre, og at det er samhandling på tvers av virksomheter. Fra kommersielle ting, som konfirmasjoner, bryllup osv. i et lokale som kantina, at det [er treffpunkter for eldre], (...), til at det er trygge og gode uteområder der det er hyggelig å ferdes. Så det er et stort begrep, også inklusjon og utenforskap, som vi er veldig opptatt av (*representant for eiendomsselskapet*).

Arbeidet med strategien, som ble ført i pennen av konsulenten som eiendomsselskapet engasjerte, innebar som sitatet illustrerer en bevisstgjøring av hvordan sosial og økonomisk bærekraft kan omsettes på linje med miljømessig bærekraft, som selskapet hadde jobbet mer med tidligere. Strategien er dessuten i tråd med Larviks kommuneplan, som har tydelige bærekraftsmål som strategisk rettesnor.

For Larvik kommune har den regionale konkurransekraften vært en viktig motivasjonsfaktor for utvikling av Bergeløkka. Kommunen anser at Bergeløkkas lokalitet ved E18 vil gi muligheter for etablering av nye kompetansearbeidsplasser. Da kan Larvik øke sin andel arbeidspendlere inn til byen og eventuelt kommunen.

I de siste åra har det vært flere næringsetableringer ved E18. Til forskjell fra disse, er lokaliseringfordelene til Bergeløkka områdets nærhet til Larvik sentrum, hvor intercitytoget har sin stasjon. Området ligger dermed i tilknytning til de to sentrale transportårene i regionen.

Samtidig er hverdagsmobiliteten i regionen bilbasert, noe prosjektgruppa mener vil vedvare og vanskeliggjøre utbredelsen av grønn mobilitet (sykkel, gange og kollektivtransport). De ser derfor behovet for at Bergeløkka får et veinett som legger til rette for noe bilbasert ferdsel, og at en vurderer helhetlig de målkonflikter for miljømessig bærekraft som oppstår. Prosjektgruppa ønsket derfor at bærekraftsmål i planen ble vurdert bredere, slik eiendomsutvikleren uttrykker ønsket for fleksible løsninger for mobilitet på Bergeløkka:

Vi snakker mye om bærekraft, men nå knytter vi alt opp mot mobilitet. Det er jo andre måter å tenke bærekraft på. Samfunnet, hva vi har å tilby, hva vi har av alternative løsninger. Kollektivtilbud vil ikke komme fullt opp. Vi vil at det med parkering i de ulike feltene bør ligge til detaljeringsplanen, og at planen nå er fleksibel for at vi kan finne løsninger suksessivt (*representant for eiendomsselskapet*).

Vekting mellom næring og bolig ble en viktig diskusjon i arbeidsgruppa, siden eiendomsutvikler ønsket en høyere boligandel grunnet de lavere markedsprognosene for næringsutvikling i Larvik. Dessuten var det økonomisk

interessant med etablering av helserelaterte tjenester på Bergeløkka, da offentlige aktører kunne sikre investeringer.

For kommunen var mulighetene for næringsetableringer viktige for å styrke den økonomiske bærekraften i kommunen. Samtidig er det sannsynligvis ulike syn internt i kommunen om hva som er riktig balanse når det gjelder næringsformål for Bergeløkka. Mens området ansees ha et stort potensial som en stor bydel, lokalisert nær E18, har kommunen erfart utfordringen med å tiltrekke næringsetableringer hit.

Mens eiendomsselskapet ser potensial i lokalisering av offentlige tjenester, slik som helsetjenester, er kommunen også åpen for at etablering av statlig virksomhet, slik som politihøyskole, ville vært gunstig. Forståelsen er derfor at prinsipplanens fleksibilitet slik den er utformet imøtegår den byregionale konteksten, der det kan ta tid å etablere næringsvirksomhet, som kommunens prosjektleder uttrykker det. Utvikling av bydelens andre funksjoner, kunne være gunstig i mellomtiden. Dette kan også potensielt være et ledd i å gjøre Bergeløkka mer attraktivt for næringslivet.

Den største bærekraftkonflikten som er diskutert er bilbruk på Bergeløkka. På dette området oppfatter av prosjektgruppa at konsulentselskapet engasjert for å lage prinsipplanen hadde for liten forståelse for småbykonteksten, der bilavhengighet, ikke minst for eldre beboere, ansees som en nødvendig faktor å ta hensyn til. Prosjektgruppa oppfattet ikke tredjepartskonsulent som villig til å vurdere denne problemstillingen, slik en representant i gruppa formulerer det:

Mobilitet var det største temaet, og det synes jeg fortsatt er vanskelig i planen, rett og slett. Mobilitet var det vi diskuterte mest og opplevde at vi fikk ikke noe gehør for. Vi har gang på gang påpekt at vi er i Larvik, det er få alternativer, vi kan ikke utstyre alle innbyggerne med bysykkel, for det vil ikke virke. Det var en kjempeutfordring (*representant for eiendomsselskapet*).

Prosjektgruppa ønsket å tilpasse Bergeløkka til bilbasert mobilitet, men med nøye vurdering av hvordan veinettet på området kunne redusere trafikkbelastningen. I tillegg ønsket gruppa at bærekraftsmål ble vurdert helhetlig og at andre miljømessige mål kunne balanseres mot en høyere biltrafikkandel.

Det var også diskusjoner om hva småbyurbaniteten kjennetegnes ved i vurderingen av hovedplangrepet som tredjepartskonsulent foreslo. Småbyer preges av både urbanitet og ruralitet, og som den tyske sosiologen Annett Steinführer (2022) peker på har de både bymessige og landlige kvaliteter. Forskningen hennes antyder at den ulike graden av bymessighet handler om at det fins et tettbygd sentrum med nabolag, og en tydelig utkant, et historisk senter, en profesjonell administrasjon med en viss grad av spesialisering og differensiering, mangfold i infrastruktur og spesialisering, for eksempel som turistdestinasjon. Det som gjør småbyene mer landlige er at de har en overkommelig størrelse, opplevd sosial nærhet og trygghet, høy grad av sivilt engasjement, stor andel som har bodd og eid bolig lenge, samt et avgrenset tilbud og muligheter for sosial mobilitet.

Denne småbyurbaniteten påpekes av en representant i prosjektgruppa, som mener det må hensyntas i større grad når en ny småbybydel planlegges:

Og så er det det med forståelse av urbanitet, hvordan områdene her er, og hvor lite urbant det egentlig er. For det er ikke bare å si at vi har et torg her, det må kanskje sentralisere ting, du kan ikke ha mange kaféer. Hvis du er heldig, klarer du

kanskje å få grunnlag til én når alt er ferdig utviklet. Så det å forstå hva et sånt område tåler av aktivitet, eller trenger av aktivitet, det er vanskelig å formidle (*representant for eiendomsselskapet*).

Hva slags aktiviteter som en småbybydel kan romme får konsekvenser for hva slags formål eller hvor fleksibel prinsipplanen er. På samme måte mener representanten for eiendomsselskapet at boliger og boligområder må tilpasset denne konteksten, småbyen mellom urbanitet og ruralitet:

Det er det samme som når vi får arkitekter til Larvik som sier at vi skal ha en bystrand, og så sier jeg at vi har 42 strender i kommunen, vi er ikke så veldig opptatt av en til. Det [handler litt om å forstå] hvor du er, særlig det med urbanitet, (...) og forståelse for hva som er viktig for folk i en småby som Larvik. Typisk boliger, så vil du ha boliger med egen privat uteplass. Her kommer 98 prosent av alle som skal bo her fra eneboliger. Da vil du ha egen uteplass. Du vil ikke ha kvartaler som er kjempefine i en urban setting, men du må tilpasse de små byene. Det med urbanitet og mobilitet er kanskje de to store tingene som jeg synes var vanskelig å formidle, og som vi brukte mye tid på uten at det ga noen resultater (*representant for eiendomsselskapet*).

I tillegg til å omsette bærekraftsmål til den lokale og konkrete konteksten på Bergeløkka, pekes det her også på behovet for å tilpasse utviklingen til markedspreferansene og til en region med færre muligheter for å bruke kollektivtransport. Markedet som Larvikregionen utgjør gir dessuten en risiko som krever en trinnvis utvikling og en større fleksibilitet i planen:

Vi er veldig opptatt nå av at vi skal ha planer som er forutsigbare, fornuftige og fleksible. Det er kjempeviktig. Så at planprogrammet ivaretar trinnvis utvikling på fornuftig vis, er viktig. Og det er det vi er bekymret for med [tredjepart konsulent], at de skjønner hva slags marked de er i. At de ikke er i Oslo, en storby. At kvaliteter, trinn, må tilpasses markedet vi er i så vi kan utvikle dette trinnvis. En fleksibilitet i planen er viktigst for oss. Og det er stort område i en by som vokser sakte så vi må kunne korrigere over tid. Det må være stramt nok til at en skjønner retningen og overordnet kompass for hvor en skal, men ikke komplisert å korrigere kursen etter hvert som tiden går. Den balansen der er viktigst. Få forutsigbarhet i et planverk som gir oss retning, men trinnvis innen økonomiske fornuftige rammer (*representant for eiendomsselskapet*).

Den geografiske lokaliteten til Larvik og de premissene som en mindre by og byregion gir, er også faktorer som gir markedsrisiko og som krever at en må jobbe langsiktig og målrettet med byutviklingen, som eiendomsutvikler peker på:

Jeg tror Larvik må jobbe hardt og målrettet for å komme tilbake til 2010-11 da det var en positiv bølge, der vi turte la noen få selvtilit og jobbe målrettet over tid. Da tror jeg byen vil utvikles. Da kreves gode planer, aktører og at man jobber hardt og målrettet over lang tid. Vi får ikke noe gratis, vi har noen

utfordringer med toget, det litt for langt unna Oslo, vi har markeder og situasjoner mot oss. Men jobber en strukturert over tid ligger det muligheter fremover. Jeg tror det handler om å utvikle de mulighetene vi har over tid... Det er helt andre virkemidler, og primærutfordringen er at vi ikke har nok folk, og de er for spredt, så det blir ikke behov for sentrum på samme måte. Svaret er så vanskelig og så enkelt... (*representant for eiendomsselskapet*).

Som vi har diskutert er Larviks attraktivitet overfor både unge voksne med høyere utdanning, barnefamilier og kontorlokaliseringer en viktig motivasjon for Larvik kommune i å utvikle Bergeløkka. Samtidig er kommunen opptatt av å bevare småbyens kvaliteter, som de juridisk bindende planene sikrer, slik plansjefen i Larvik diskuterer:

Jeg vil jo si at vi er forholdsvis fleksible, men diskusjoner rundt Bergeløkka må jo også henge sammen med de omgivelsene der ligger i. At det ikke begynner å stikke opp over Bøkeskogen for eksempel, der er jo hellig for Larvik. Så det er noen absolutter som du ikke kan utfordre. Så er det jo det med den menneskelige skalaen. Altså, sånn blir det for høyt. Vi er jo ikke en by for høyhus, vi er jo en småskala mindre norsk by. Sånn at det er jo den diskusjonen om å klare å ta med seg tradisjonen inn i disse områdene, at du ikke mister det helt. Det synes jeg er veldig spennende. Og så at du klarer å skape litt variasjon (*plansjef i kommunen*).

Den lavere skalaen og hensynet til naturomgivelsene fremgår som viktig for bostedsattraktiviteten i Larvik. Utvidelsen av sentrum med urbane kvaliteter, som Bergeløkka vil representere gjennom en flerfunksjonell sammensetting, krever både hensyn til skala i landskap og befolkningsgrunnlag for nye funksjoner, boliger og kontorbygg.

Hensynet til både usikre markeder, og utviklingen av preferanser for den type områdekvaliteter som skal utvikles for Bergeløkka innebærer at planprogrammet må være et fleksibelt verktøy for å tilpasse områdeutviklingen til småbykonteksten.

5.8 Oppsummering

I dette kapittelet har vi vurdert hvordan samarbeidsmodellen for strategisk områdeplanlegging fremmer bærekraftig byutvikling, i vid forstand.

Som vi har diskutert har planprosessen for Bergeløkka vist nytten av en kommunal koordineringsrolle mot eiendomsutvikler, som har fungert som et mer effektivt «ett-kontaktpunkt-i kommunen». Samtidig har rollen vært for begrenset til at kommunens ulike sektorbehov er fullt ut koordinert inn i planen. I et bredere stedsutviklingsperspektiv kreves det tverrfaglig innsats når kommunen sitter på mange av ansvarsområdene for en områdeutvikling, som ikke er forløst i planprosessen.

Prosessen med å utforme prinsipplanen ser ut til å ha brakt aktørene i partnerskapet til et høyere nivå av dialog enn det mange kommer til gjennom ordinære planprosesser. Dette vurderer vi som et svært godt utgangspunkt for evnen til å finne omforente faglige løsninger i påfølgende planarbeid, noe som kan effektivisere prosessene.

Samarbeidsmodellen brukt for Bergeløkka skapte gjensidig forståelse for de respektive rollene og rasjonaliteten til kommunen og eiendomsutvikler og dermed en enighet om fordelingsspørsmålet mellom nærings- og boligareal. Det at kommunedelplanen for Larvik by er juridisk bindende var også en trygghet for eiendomsutvikleren om at planprogrammet gir tilstrekkelig forutsigbarhet for videre områdeutvikling. Samtidig vil nytteverdien av prinsipplanen som verktøy først være klart i selve reguleringsprosessen. En viktig hensikt med planarbeidet er å gjøre prinsippavklaringer på strategisk nivå, slik at detaljreguleringsprosessene går raskere. Den reelle tidsbesparelsen i den gjennomførte «Larvik-modellen» vil først vise seg når påfølgende detaljregulering(er) er vedtatt.

I vurderingen av «Larvik-modellen» er det viktig å få frem at prosessen med å utvikle prinsipplanen har vært så å si friksjonsfri. Det har ikke stått mye på spill, siden planen kan balansere fleksibilitet og forutsigbarhet. Det som gir friksjon i planarbeidet, er gjerne avklaringer og prioriteringer. Et viktig spørsmål er om prinsipplanen innebærer en omforent enighet, eller om dens store fleksibilitet har hatt en «desentralisering av dilemmaer» til neste plannivå.

I prinsipplanen er det lagt ganske stor vekt på å skape et handlingsrom med frihet i oppfølgingen av planen. Det er likevel flere hensyn og kvaliteter som ikke er tilstrekkelig vektet opp mot hverandre, og som må avklares i den påfølgende reguleringsplanfasen. Dette gjelder *kvalitetsnivået* på offentlige rom, det ligger en uavklart veiing av hensyn til bilbruk versus hensynet til gåvennlighet og trygge offentlige rom, samt at partene venter ønskede funksjoner på Bergeløkka ulikt, noe som må avklares endelig i detaljregulering(ene).

Larvikmodellen skiller seg klart ut fra Oslo-modellene ved at den innebærer et operativt samarbeid mellom eiendomsutvikler og kommune. På den måten er den en ny samarbeidsmodell som har potensial til å overføres til andre kommuner, for å øke samarbeidet og tillitsforholdet mellom aktørene. Spørsmålet er om effektiviteten i planprosessen vil balanseres mot forutsigbarhet og et tillitsbasert partnerskap når flere aktører deltar, hvor det da også vil være nødvendig å utvikle et tydelig og formelt avtaleverk. En mer fragmentert grunneierstruktur kan også kreve en tyngrer og strammere organisasjonsstruktur, for det som nok vil være en mer ressurskrevende prosess.

Til sist i kapittelet diskuterte vi bærekraftstrategien i Bergeløkka, hvor eiendomsselskapet fikk mulighet til å jobbe mer systematisk med sosial bærekraft enn tidligere. Larvik kommune ser lokaliteten på byens randsone mot E18 som en et komparativt lokaliseringsfortrinn på grunn av nærhet til sentrum og togstasjon, som kan fremme grønn mobilitet. Lokalt på Bergeløkka var imidlertid diskusjonen om miljømessig bærekraft mest handlet om grønn mobilitet, eller om det kan favne bredere. Småbyens bilbehov var i fokus. Spørsmålet om trafikale løsninger er delvis forskjøvet til senere avveininger, og kan derfor innebære at målkonflikter må løses senere i utviklingen. På den måten er det en desentralisering av dilemma. Samtidig illustrerer eksempelet hvordan småbykonteksten gir spesifikke dilemma, behov og kvaliteter, i vurdering av både attraktivitet og bærekraft.

6 Avsluttende diskusjon

Hvordan fungerer modellen valgt for planprosessen for Bergeløkka som effektivt og demokratisk styringsverktøy for å avklare arealbruk og prinsipper for områdeutvikling i en mellomstor by som Larvik?

Resultatene vi her oppsummerer fra følgeforskningen hviler på muligheten vi hadde til å følge samarbeidet om planprosessen tett, delta i alle arbeidsmøter, samt å konsultere alle dokumenter som ble produsert. Denne transparensen vitner om partenes ønske om å lære av prosessen og modighet når det gjelder å vise at en kan feile, som en nødvendigvis vil når en prøver ut og eksperimenterer med nye tiltak, verktøy og med samskaping.

Vi skal her oppsummere problemstillingen med utgangspunkt i de viktige knaggene: utvikling av en omforent visjon, forholdet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet, *intern koordinering* av kommunens behov i områdeutviklingen, samt potensialet for økt effektivitet ved bruk av den valgte samarbeidsmodellen.

- Utviklingen av en *omforent visjon* mellom grunneier/utbygger og kommune

Målet med å bruke en ny samarbeidsmodell var på Larvik kommunes initiativ å tilrettelegge for en mer strategisk prosess, der kommunens mål for byutviklingen ble hensyntatt i utviklingen av et privat eid område av verdi for Larvik by.

Det tette samarbeidet ga seg utslag i et omforent visjonsgrunnlag for byutviklingen, forankret både i kommunale planer og eiendomsselskapets målsettinger. Både eiendomsutvikler Fritzsche og Larvik kommune har valgt ut bærekraftsmål som ledende for sitt utviklingsarbeid. Bærekraftig utvikling av Bergeløkka er en felles visjon, som er nedfelt i egen bærekraftstrategi. De to partene deler også synet på at Bergeløkka skal bli et flerfunksjonelt nytt byområde, men som ikke skal konkurrere med Larvik sentrum.

Samarbeidet ga også partene god forståelse for hverandres roller, der for eksempel fordelingen mellom næringsformål og boligformål ble endret etter diskusjon av markedssituasjonen. Eiendomsutvikleren fikk på sin side forståelse for at kommunen ikke hadde ressurser til å overta driftsansvar hvis kvaliteten på designet av offentlige rom var for høyt. I tillegg kom det frem i arbeidet at kommunale tjenester som hadde behov for lokalisering kunne være gunstig for å trygge investeringene for eiendomsutvikler.

- En *fleksibel styring* av en langsiktig områdeutvikling, altså at det innehar tilstrekkelig forutsigbarhet til å stå seg over tid, men samtidig fungere som styringsverktøy i påfølgende detaljreguleringsprosesser (grad av klargjøring av premisser)
- Godt grunnlag som gir *forutsigbarhet* for begge parter med hensyn til hva som kreves av investeringer for å sikre offentlige rom og infrastruktur (og dermed utregning av grunneierbidrag, utbyggingsavtaler og kommunale investeringer).

Målet med denne type planprosesser er å skape effektivitet og balansere mål om fleksibilitet og forutsigbarhet. Hensikten er å gjøre en del av prinsippavklaringene på strategisk nivå, slik at detaljreguleringsprosessene går raskere.

Forhåndsavklaringene som ble bestemt i planprogrammet oppleves å gi forutsigbarhet videre i utviklingsprosessen, for begge partene. Forankringen i kommuneplaner ga eiendomsutvikleren tydelige og forutsigbare rammer. Samarbeidet i prosjektgruppa bidro dessuten til at Larviks kommuneplan ble

internalisert på en annen måte enn i tradisjonelle prosesser, der utbygger gjerne leser kommuneplanen overfladisk, om så i det hele tatt. I denne samarbeidsmodellen har kommunen og eiendomsselskapet jobbet sammen for å finne ut hvordan kommuneplanen skal forstås i ett konkret område.

For kommunen er avklaringen av den fysiske strukturen med de offentlige rommene, samt noen rammer for funksjonsdeling på Bergeløkka, det viktigste prinsippplanen gir av forutsigbarhet.

Prinsippplanen måtte nødvendigvis få stor grad av fleksibilitet, noe som innebar at eiendomsselskapet ikke fikk gjennomført gode nok analyser og kostnadsberegninger, og hva de skal forvente å bidra med. Den usikre markedssituasjonen for nærings- og boligutvikling krever fleksibilitet til å senere vurdere hva som skal reguleres først og sist. Det betyr også at hvilke offentlige rom som utvikles når ikke er presisert. Kvalitet og omfang må defineres senere i planprosessen.

Partene var i all hovedsak fornøyd med resultatet. Samtidig vil nytteverdien av prinsippplanen som verktøy for å sikre balanse mellom fleksibilitet og forutsigbarhet først bli tydelig i selve reguleringsprosessen. Det er også da nivået på medvirkning vil vise seg å være tilstrekkelig eller ei, samt om det var et demokratisk underskudd i planprosessen som vil medføre konfliktlinjer senere i utviklingen. Det sentrale spørsmålet her er om prinsippplanen innehar en omforent enighet, eller om dens fleksibilitet innebærer en «desentralisering av dilemmaer» til det neste plannivået.

Spørsmålet om desentralisering av dilemma kan også reises når det gjelder utsettelse av arbeid som berører konflikter mellom bærekraftsmål. Den fleksibilitet planen er gitt for at en senere kan finne trafikale løsninger på Bergeløkka, kan bety at målkonfliktene og dilemmaene er forskjøvet ut i plan- og utviklingsprosessen.

- Bedre *intern koordinering* av kommunens ulike behov inn i områdeutviklingen

Måten prosjektarbeidet ble lagt opp på med en kontaktperson og koordinator i Larvik kommune ga eiendomsutvikler ett kontaktpunkt, som forenklet kommunikasjonen mot kommunen. For kommunen kan det også ha vært en fordel å tale med en stemme til utvikler, i den grad forankringen og involveringen av kommuneorganisasjonen var god nok.

En annen utfordring var imidlertid at kommunen ikke hadde tilstrekkelig med ressurser til å ivareta behovet for større involvering fra kommuneorganisasjonen. Et større og systematisk tverrsektorielt samarbeid om planarbeidet innad i kommunen kunne ha kopleet på flere fagpersoner og fagetater, som ville ha gitt nyttig kunnskap inn i prosessen. Som pilot for kommunen kunne dette også ha rigget nye måter å samarbeide på, basert på engasjementet fra ulike fagpersoner for å bidra i områdeplanleggingen. Dette kunne ha resultert i større diskusjoner av hvilke offentlige funksjoner som kunne være gunstig å lokalisere på Bergeløkka.

Styringsmodellen som kommunen har valgt for planprosessen er også et anliggende som kan diskuteres i videre planarbeid. Mens fordelene med å bruke Formannskapet som styringsgruppe er at planprosesser kan forankres direkte hos politisk ledelse, hvis planarbeidet skaper politisk interesse eller blir gjenstand for samskaping mellom politikere og forvaltning. Samtidig er formannskapet i Larvik kommune det utvalg med størst saksmengde. Dermed blir mulighetene for å prioritere planarbeid og samskaping dårligere. Erfaringen i kommuneadministrasjonen er at andre politiske utvalg gjerne fungerer bedre som

styringsgruppe Utvalgene i Larvik kommune følger den administrative sektorinndelingen, de har mer tid til diskusjoner og kan dessuten fatte beslutninger. Både hovedutvalget for kultur, miljø og næring og planutvalget er nevnt som styringsgrupper som alternativt kunne fungert bedre enn Formannskapet i styringsmodellen.

Kommunen har til sist ansvar for demokratiske aspekter ved plan- og utviklingsprosesser, som er kommet i spill på tre måter vi vil oppsummere her. I arbeidet med Bergeløkka innebærer for det første forankringen i kommuneplaner at demokratiske prinsipper er ivaretatt, gjennom at det folkevalgte styret har vedtatt planer som prinsipplanen følger. For det andre er det etterspurt mer medvirkning, særlig fra gruppa barn og unge, i høringsinnspill til planen. Gjennomføringen av medvirkningsopplegg har vært gjenstand for grundige diskusjoner og planlegging i prosjektgruppa, med vektlegging av nytteverdi for både partnerskapet og de som skal medvirke. Medvirkningsinstituttet er derfor benyttet etter sin hensikt, fordi medvirkningsopplegg har vært gjennomført på riktige tidspunkt og med en bred målgruppe. For det tredje har det kommet politiske innspill om at samarbeidsmodellens mål om effektivitet har hatt svekket offentlighetsprinsipper og muligheter for involvering. Poenget er at dette tette samarbeidet i partnerskapet kan gå på akkord med bredere involvering og behov for transparens. De demokratiske effektene av planen, som er et sentralt mål for en inkluderende planprosess, vil først kunne vurderes i neste planfase, når detaljreguleringen iverksettes. I mellomtiden kan demokratiske prinsipper være interessant å diskutere systematisk, siden kommunens rolle som henholdsvis samfunnsutvikler og demokratiarena trer sammen i planarbeid.

- *Potensial for mer effektive planer*

Partnerskapsmodellen møter idealet for kommunikativ planlegging, med diskusjon og argumentasjon for ulike løsninger. Dette har medført at prosessen på dette planstadiet har vært effektiv. Grunnen er at en avgrenset prosjektgruppe har samarbeidet tett og gjennomgående, med stor tillit mellom deltakerne. Det har vært en tydelig arbeidsfordeling, samt regelmessige diskusjonsmøter preget av konsensus. Dette har gjort selve arbeidet effektivt.

En utfordring med det tette samarbeidet var at konsulentmiljøet som skulle utforme selve hovedprinsippet ikke var del av partnerskapet, som var uenig i flere vurderinger som ble gjort av tredjepartskonsulenten. Dessuten opplevde prosjektgruppa at konsulentens manglende lokalkunnskap forrykket den konsensus som var oppnådd om temaet mobilitet og hvilke funksjoner som kan være vellykkede i en småby som Larvik. Engasjementet av denne tredjeparten var hovedårsaken til at planprosessen overskred fremdriftsplanen.

Proessen med å utforme prinsipplanen ser ut til å ha gitt større grad av dialog enn det ordinære planprosesser normalt gir for de involverte aktørene. I såfall gir dette et godt grunnlag for omforente faglige løsninger i senere planarbeid, som dermed også kan bli effektive.

Samtidig er enkelte dilemmaer blitt skjøvet videre til påfølgende reguleringsplanfase, som i tur kan gjøre neste planfase mindre effektiv. Dette gjelder *kvalitetsnivået* på offentlige rom; en uavklart veiing av hensyn til bilbruk versus hensynet til gåvennlighet og trygge offentlige rom; samt partenes ulike vektning av ønskede funksjoner på Bergeløkka, spesielt mellom næring og bolig, samt lokalisering av kommunale eller statlige tjenester.

Mens planprosessen på dette stadiet har vært mer effektiv på grunn av den anvendte og velfungerende samarbeidsmodellen, vil testen på om hele

planprosessen blir mer effektiv komme i arbeidet med detaljreguleringen i neste fase.

Følgforskningen viser at verktøy slik som nye samarbeidsformer i utviklingen av planprogram med prinsipplan er nyttige i mellomstore byer slik som Larvik. Hvorvidt modellen vil fungere for samarbeid i en mer kompleks områdeutvikling, der det er flere aktører og interessenter involvert, kan være mulig dersom konteksten og aktørbildet vurderes på linje med forarbeidet som ble gjennomført i pilotarbeidet for Bergeløkka. Samtidig bør mulighetene og utfordringene være gjenstand for brede og tverrfaglige diskusjoner i kommunen.

Referanser

- Albrecht, L. (2006). Shifts in strategic spatial planning? some evidence from Europe and Australia *Environment and Planning A: Economy and Space*, 38, 1149–1170. <https://doi.org/10.1068/a37304>
- Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design* 31(5), 743–758. <https://doi.org/10.1068/b3065>
- Bergsli, H. (2011). Envisioned landscapes on Marseille's waterfront. In F. Eckhardt & M. Cremaschi (Eds.), *Changing Places: Urbanity, Citizenship, and Ideology in the New European Neighbourhoods*. Techne Press.
- Bergsli, H., Hanssen, G. S., & Sirowy, B. (2019). Byens offentlige rom som demokratiske arenaer. In I. M. Henriksen & A. H. Tjora (Eds.), *Bysamfunn*. Universitetsforlaget.
- Boserup, R., & Birgens (Cobe). (2023, 16.11.2023). Presentasjon av København-modellen. Frokostseminar "Hva kan vi lære av København-modellen", arrangert av Aspelin Ramm, Vulkan, Oslo.
- Bærekraftstrategi for Bergeløkka. (2022). *Bærekraftstrategi utformet av Asplan Viak i samarbeid med Fritzøe Eiendom AS* (Vedlegg til politisk sak om Bergeløkka, behandlet i Larvik kommunestyre 14.06.2023 Issue. <https://innsyn.onacos.no/larvik/mote/prod/wfdocument.ashx?journalpostid=2021409924&dokid=1539516&versjon=1&variant=A&>
- Børrud, E., Hanssen, G. S., & Fausa, H. E. (2018). Om å styre kompleksitet – behov for områdestrategier? In G. S. Hanssen & N. Aarsæther (Eds.), *Plan- og bygningsloven. En lov for vår tid?* Universitetsforlaget. .
- Crawford, M. (2012). Solo and Distributed Leadership: Definitions and Dilemmas. *Educational management, administration & leadership*, 40(5), 610-620. <https://doi.org/10.1177/1741143212451175>
- Grette AS. (2019). *Vurdering av uformelle arealplaner som «VPOR» og «byplangrep»*.
- Hanssen, G. S., Hofstad, H., & Saglie, I.-L. (2020). *Kompakt byutvikling : muligheter og utfordringer* (1. utgave. ed.). Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S., Millstein, M., & Mitchell, D. (2021). *Demokratiske byrom*. Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S., & Skogheim, R. (2019). *Styring av arealutvikling på områdenivå* (NIBR- rapport 2019:23, Issue.
- Hanssen, G. S., & Skogheim, R. (2020). *Styring av arealutvikling på områdenivå*.
- Hanssen, G. S., & Aarsæther, N. (2018a). *Plan- og bygningsloven. Fungerer loven etter intensjonene?* Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S., & Aarsæther, N. (2018b). *Plan- og bygningsloven 2008 : en lov for vår tid?* Universitetsforlaget.
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism - the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska annaler. Series B, Human geography*, 71(1), 3-17. <https://doi.org/10.2307/490503>
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>

- Healey, P. (1993). The Communicative Work of Development Plans. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 20(1), 83–104.
- Healey, P. (2006). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. (2. ed.). Palgrave Macmillan.
- Heimburg, D. v., & Hofstad, H. (2019). *Samskaping som samarbeids- og styringsform for kommunenes folkehelsearbeid: Hva vet vi? Hva er utfordrende? Og hvor går vi videre?*
- Innes, J. E. (1995). Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice. *Journal of Planning Education and Research*, 14(3), 183-189. <https://doi.org/10.1177/0739456X9501400307>
- Joose, H., & van Buuren, A. (2023). The marginalization of policy integration: Dynamics of integrated policymaking in the periphery of bureaucracy [Article; Early Access]. *Public Policy and Administration*, 23. <https://doi.org/10.1177/09520767231175917>
- Kobro, L., Andersen, L., Hygum Espersen, H., Kristensen, K., Skar, C., & Iversen, H. (2018). *La oss gjøre det sammen! Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon*.
- Kolovou, V., Bolton, N., Crone, D., Willis, S., & Walklett, J. (2023). Systematic review of the barriers and facilitators to cross-sector partnerships in promoting physical activity [Review; Early Access]. *Perspectives in Public Health*, 12. <https://doi.org/10.1177/17579139231170784>
- Larvik kommune. (2020a). *Hvordan står det til i Larvik? Kunnskapsgrunnlag - Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032*.
- Larvik kommune. (2020b). *Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032*. <https://www.larvik.kommune.no/media/9440/kommuneplanens-samfunnsdel-2020-2032.pdf>
- Larvik kommune. (2021a). *BERGELØKKA – Prosjektplan og avtale for utarbeidelse av planprogram med prinsipplan (21/22993 - Bergeløkka planprogram med prinsipplan - oppstartssak)*. (Vedtatt i Larvik kommunestyre 24.03. 2021, Issue. https://innsyn.onacos.no/larvik/mote/prod/wfinnsyn.ashx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2021022993&
- Larvik kommune. (2021b). *Kommunedelplan for Larvik by (2021-2033)*. <https://www.larvik.kommune.no/politikk/planer-og-strategier/kommunedelplaner/kommunedelplan-larvik-by-2021-2033/>
- Larvik kommune og Fritzøe Eiendom. (2023). *Planprogram med prinsipplan for Bergeløkka, fastsatt i kommunestyret 14.06.2023*. <https://innsyn.onacos.no/larvik/mote/prod/wfdocument.ashx?journalpostid=2021409924&dokid=1544538&version=1&variant=A&>
- Metzger, J. (2013). Placing the Stakes: The Enactment of Territorial Stakeholders in Planning Processes. *Environment and planning. A*, 45(4), 781-796. <https://doi.org/10.1068/a45116>
- Millstein, M., & Hofstad, H. (2017). *Fortetting og folkehelse: Hvilke folkehelsekonsekvenser har den kompakte byen* (NIBR-rapport 2017:2, Issue.
- Steinführer, A. (2022). In H. Mayer & M. Lazzeroni (Eds.), *A research agenda for small and medium-sized towns*. Edward Elgar Publishing.

Wiggins, B., Anastasiou, K., & Cox, D. N. (2021). A Systematic Review of Key Factors in the Effectiveness of Multisector Alliances in the Public Health Domain [Review]. *American Journal of Health Promotion*, 35(1), 93-105. <https://doi.org/10.1177/0890117120928>