



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2018 30 stp.

Fakultet for landskap og samfunn
Fredrik Holth

Hvordan påvirker valg av planprogram prosessene i utviklingen av transformasjonsområder?

How does the choice of planning program influence the processes of development of transformation areas?

Magne Aartun

Master i Eiendomsutvikling
Fakultet for landskap og samfunn

FORORD

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på masterstudiet i Eiendomsutvikling ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Masteroppgaven har pågått vårsemesteret 2018 og utgjør 30 studiepoeng. Etter endt oppgave har jeg tilegnet meg en dypere forståelse av hvordan valg av planprogram kan påvirke utviklingen i et transformasjonsområde.

Min tidligere bachelorgrad i Innovasjon og Prosjektledelse fra Høgskolen i Østfold har økt forståelsen for verdien av tverrfaglig samarbeid og medvirkning.

Det er flere som med rette fortjener å nevnes på grunn av sitt bidrag til min oppgave.

Fredrik Holth, min energiske, positive og kloke veileder – Jeg er utrolig takknemlig for alle innspill, diskusjoner, og tilbakemeldinger du har gitt meg.

Til Bergen, Oslo og Stavanger kommune som har besvart mine spørsmål og bidratt til det endelige resultatet som nå presenter, takk til hver og en av dere!

En spesiell takk rettes til Stavanger kommune ved Jo Christian Fougli, for kort responstid og meget gode bidrag.

Hjertelig takk til venner og familie som har bidratt med godt humør og oppmuntrende ord!

Til slutt vil jeg takke min mor Ingfrid og Hans Inge for korrekturlesing og ubegrenset tilgang til kaffe.

Magne Aartun

Ås, mai 2018

SAMMENDRAG

Etter lang tid som industriland beveger Norge seg nå mer mot et teknologisk samfunn. Konsekvensen av dette vil blant annet være mindre behov for landarealer. I tillegg har det blitt større fokus på byfortetting i form av å transformere industriområder over til boligformål. Plan- og bygningsloven legger til rette for at en kommune kan benytte seg av ulike planprogram for å regulere og omregulere områder til ønsket bruk. I løpet av de siste årene har en ny form for arealplanlegging blitt tatt i bruk. Denne bygger på politiske vedtak istedenfor juridisk forankring, og ble utviklet i Oslo som et tiltak for blant annet raskere å kunne fatte vedtak i en by med stor vekst.

Jeg ønsket å se på hvordan bruk av ulike planprogram påvirket prosessene i utvalgte transformasjonsområder. Hvilke utslag gir det at juridiske planprogram har prosesskrav de må gjennom for å kunne fatte et vedtak, noe politisk vedtatte planer ikke har krav om. Etter at jeg hadde satt noen kriterier, falt valget på Ensjø i Oslo, Laksevåg i Bergen og Stavanger Øst i Stavanger. Stavanger Øst har benyttet seg av områderegulering mens Ensjø og Laksevåg benytter politisk vedtatte planer. Alle tre bydelene hadde likhetstrekk i form av tidligere industriområder som skulle fortettes og de var av relativt lik størrelse.

Forskningen har vært todelt da jeg har foretatt dokumentanalyse og gjennomført intervju av representanter for kommunene. Ved å bruke både intervju og dokumenter har jeg sammenlignet prosessene de ulike kommunene har gått gjennom i transformasjonen av de respektive bydelene. Jeg valgte å bruke tre forskningsspørsmål for å se etter likheter og ulikheter mellom planprogrammene, grad av samarbeid og mulighet for medvirkning.

Innledningsvis skulle man tro at det var stor forskjell i valg av planprogram da politiske planprogram ikke må følge samme prosesskrav som de juridiske. Jeg har imidlertid funnet at dette ikke nødvendigvis er tilfelle da det i disse tre områdene var mer utslagsgivende hvilke ønsker kommunene selv hadde til bruk av medvirkning og samarbeid, enn hvilket planprogram som ble benyttet.

ABSTRACT

After a century as an industrialized country, Norway is now moving in the direction of a technological society. This digitalization demands less need of land, and at the same time, it has focused more on urban improvement in transforming industrial areas into residential areas. The Planning and Building Act facilitates several planning programs that a municipality can use to regulate and rearrange areas for the desired use.

Over the past few years, another form of the planning program has been developed, which makes use of political decisions rather than legal anchoring. This was developed in Oslo as an initiative to, e.g., make decisions faster in a city with great growth. I wanted to look at how the use of these different planning programs affected the processes in selected transformation areas. This is because legal planning programmes have procedural requirements they must go through, whereas politically approved plans do not. After setting a few criteria, I decided upon Ensjø in Oslo, Laksevåg in Bergen, and Stavanger Øst in Stavanger. Stavanger Øst has made use of area regulation, while Ensjø and Laksevåg used politically agreed plans. All three districts had similarities in size and being previous industrial areas that were to be diluted.

The research has been twofold, where I have used document analysis, both public and provided to me by the municipalities, and I have interviewed the municipalities. By using these interviews and documents, I have compared the processes that the different municipalities have gone through in the transformation of their respective districts. I chose to use three research questions to compare similarities and differences between these planning programs, the degree of cooperation, and opportunity for participation.

Initially, one would imagine there to be a large difference in the choice of planning programs, as politically approved plans do often not follow the same procedural requirements as the legal ones. However, I have found that this is not necessarily the case. Because, in these three areas it was more decisive what the municipalities themselves wanted to be involved in and their subsequent level of cooperation, rather than what planning program was used.

INNHOOLD

Forord	ii
Sammendrag.....	iii
Abstract	iv
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn for oppgaven	1
1.2 Problemstilling.....	2
1.3 Forsknings spørsmål	2
1.4 Avgrensing.....	3
1.4.1 Definerings av områder.....	3
1.5 Oppgavens oppbygning	4
2 Teori.....	5
2.1 Plan- og bygningsloven	5
2.1.1 Nasjonalt nivå.....	6
2.1.2 Lokalt nivå.....	7
2.1.3 Reguleringsplaner.....	7
2.2 Strategiske planer	11
2.3 Oslo modellen.....	12
2.3.1 Veiledende plan for det offentlige rom	13
2.3.2 Rekkefølgebestemmelser i kommuneplanens arealdel.....	14
2.3.3 Rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner	15
2.3.4 Utbyggingsavtaler	16
2.4 Forhandlinger.....	17
2.5 Kvalitativt forskningsintervju	18
2.5.1 Intervjuteori.....	19
3 Metode	21
3.1 Metodelære	21
3.2 Valg av forskningsdesign	21
3.3 Intervju.....	22
3.4 Kvalitativ casestudie.....	22
3.5 Utvalg	22
3.6 Validitet og reliabilitet.....	23
3.7 Etisk hensyn.....	24

4	Transformasjonsområdene	25
4.1	Bergen.....	25
4.1.1	Formål	26
4.1.2	Prosess og innspill	26
4.1.3	Politiske og kommunale ønsker	28
4.1.4	Juridisk forankring	29
4.1.5	Hensynssoner	30
4.1.6	Samarbeidsform	30
4.1.7	Statens rolle, høringer & uttalelser.....	31
4.1.8	Oppsummering	33
4.2	Oslo.....	34
4.2.1	Formål	34
4.2.2	Prosess og innspill	35
4.2.3	Politiske og kommunale ønsker	36
4.2.4	Juridisk forankring	37
4.2.5	Hensynssoner	38
4.2.6	Samarbeidsform	38
4.2.7	Statens rolle, høring & uttalelser.....	38
4.2.8	Oppsummering	39
4.3	Stavanger	40
4.3.1	Formål	40
4.3.2	Prosess og innspill	41
4.3.3	Politiske og kommunale ønsker	43
4.3.4	Juridisk forankring	44
4.3.5	Hensynssoner	45
4.3.6	Samarbeidsform	45
4.3.7	Statens rolle, høring & uttalelser.....	46
4.3.8	Oppsummering	49
5	Drøfting.....	50
5.1	Bergen.....	50
5.2	Oslo.....	53
5.3	Stavanger	54

6	Konklusjon	57
6.1	Er det forskjell i prosessarbeidet ved bruk av en juridisk forankret kontra en politisk vedtatt plan?.....	57
6.2	Er det ulik grad av samarbeid mellom utbyggere og kommuner?.....	57
6.3	Er det praktisert medvirkning i henhold til loven, uavhengig av hvilken plan som er benyttet?.....	58
6.4	Endelig konklusjon	59
6.5	Forslag til videre forskning.....	59
	Referanser.....	60
	Vedlegg	66
	Vedlegg 1: Informasjonsskriv	66
	Vedlegg 2: Intervjuguide	68

Figurliste

FIGUR 1 KRITERIER (FLATICON, 2018).....	3
FIGUR 2 KOMMUNAL PLANPROGRAM (TONHEIM, 2011).....	10
FIGUR 3 OSLO – MODELLEN (VIBE, 2015).....	12
FIGUR 4 PLANPROSESS, BERGEN (ETAT FOR PLAN OG GEODATA, 2016).....	26
FIGUR 5 PLANHIERARKI FOR ENSJØ (VIBE & LANGAARD, 2002, S. 11).....	35
FIGUR 6 MENINGER (FLATICON, 2018).....	51
FIGUR 7 INNSPILL.....	56

Bildeliste

BILDE 1 BERGEN, OSLO, STAVANGER (NORGESKART, 2018C).....	3
BILDE 2 PLANKART (KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET, 2009B).....	8
BILDE 3 ILLUSTRASJONER, VPOR ENSJØ (NYRNES & DAHL, 2006).....	13
BILDE 4 UTBYGGINGSAVTALE (KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET, 2006A, S. 4).....	16
BILDE 5 LAKSEVÅG, BERGEN.....	25
BILDE 6 UTVIDELSE AV BERGEN SENTRUM (BERGEN KOMMUNE, 2018).....	28
BILDE 7 REGULERINGSPLAN FOR LAKSEVÅG, GODKJENT 1.7.1929 (MANNSÅKER & RENOLEN, 2017).....	29
BILDE 8 LAKSEVÅG VERFTOMRÅDE (OPUS BERGEN, 2016).....	30
BILDE 9 ENSJØ, OSLO (NORGESKART, 2018B).....	34
BILDE 10 TYNGDEPUNKTET (OSLO KOMMUNE, 2015A).....	36
BILDE 11 INDRE BY (VIBE & LANGAARD, 2002).....	36
BILDE 12 HOVEDGATER PÅ ENSJØ (VIBE & LANGAARD, 2002).....	37
BILDE 13 STAVANGER (NORGESKART, 2018C).....	40
BILDE 14 PLANOVERSIKT (MILJØVERNDEPARTEMENT, 2007B).....	41
BILDE 15 KJELVENE (HELEN OG HARD, 2004).....	42
BILDE 16 VISJON FOR STAVANGER ØST (KRONSTAD, 2006).....	43
BILDE 17 GRØNTDRAG (HELEN OG HARD, 2004).....	44
BILDE 18 REGULERINGSPLAN 1875 (PLAN- OG BYGNINGSETAT, 2002B).....	45
BILDE 19 HØY- OG LAVSPENTKALBER (EINARSEN & AAREKOL, 2001).....	48

1 INNLEDNING

I dette kapittelet vil jeg presentere hovedtrekkene i masteroppgaven; bakgrunn for oppgaven, problemstilling, forskningsspørsmål, avgrensing med definering av valgte områder i Bergen, Oslo, Stavanger og avslutningsvis oppgavens oppbygging.

1.1 BAKGRUNN FOR OPPGAVEN

I de store byene er det en utvikling i retning av at tidligere industriområder omreguleres til boligformål. Dette henger sammen med dagens trend hvor innbyggere flytter fra bygdene til byene. Politikerne fører på bakgrunn av dette en politikk som legger opp til at utbygging og fortetting skal skje nær trafikkarer, såkalt knutepunktutbygging (Sanner, 2015). Før lå industrien tett opp til byene, her har utviklingen snudd og nedlegging samt flytting av industri har gitt mulighet til å transformere de tidligere industriområdene til andre formål.

Klima- og miljøpolitikken legger føringer for redusert privat bilbruk og bygger dermed opp under det overordnede politiske målet om å bygge ut i tilknytning til sentrale knutepunkter. Slike tiltak er blant annet på gang i Bergen, Oslo og Stavanger. Her foregår det tunge prosesser i form av omforming fra industriområde til boligformål. En slik omforming berører både kommuner, utbyggere og beboere, og for å få et godt resultat er det derfor viktig at prosessene foregår på en god måte som også samsvarer med relevant lovverk (Sanner, 2015).

Kommunene skal samordne oppgaver og potensielle løsninger samt påse at arealer og naturressurser ivaretas på en god måte. Kommunen har også ansvar for samfunnsutvikling, miljøutfordringer og langsiktig arealbruk. I følge Plan- og bygningsloven bør kommunene legge opp til en omfattende medvirkning og god debatt for å få et solid grunnlag for videre behandling (Plan- og bygningsloven, 2008 §§10-1, 11-6, 11-7).

Gjennom studiet har jeg blant annet hatt fag som omhandler transformasjonsområder, juridiske tema rundt dette og betydningen av medvirkning. I lys av den utviklingen som skjer i mange byer, ønsker jeg derfor å se på og sammenligne prosessene tre ulike utbyggingsområder har gjennomgått ved bruk av ulike planprogram. De tradisjonelle planene er juridisk forankret i Plan- og bygningsloven. Oslo har imidlertid et egenutviklet verktøy kalt Osломodellen, hvor et viktig element er «Veilende plan for offentlig rom» (VPOR). Dette er et politisk planprogram som ikke er forankret i Plan- og bygningsloven.

Det er her forskjellen mellom juridisk og politisk planprogram kan komme i konflikt, da en politisk plan ikke har samme krav til å følge de lovpålagte prosessene som følger av Plan- og bygningsloven. Kommunene skal påse at byene deres er gode å jobbe, oppholde seg, bo og leve i. Når de utarbeider planer og reguleringer skal de ikke bare sikre dagens, men også fremtidens behov (Plan- og bygningsloven, 2008 §12-1).

1.2 PROBLEMSTILLING

Hvordan påvirker valg av planprogram prosessene i utviklingen av transformasjonsområder?

1.3 FORSKNINGSSPØRSMÅL

For å komme nærmere et svar, vil følgende forskningsspørsmål være med å bygge opp under problemstillingen:

1. Er det forskjell i prosessarbeidet ved bruk av en juridisk forankret kontra en politisk vedtatt plan?
2. Er det ulik grad av samarbeid mellom utbyggere og kommuner?
3. Er medvirkning praktisert i henhold til loven, uavhengig av hvilken plan som er benyttet?

1.4 AVGRENSING

Jeg har valgt å avgrense oppgaven til tre utvalgte byområder som er under utvikling: Laksevåg i Bergen, Ensjø i Oslo og Stavanger Øst i Stavanger. Her vil jeg se på prosessene for de ulike utbyggingsområdene, deriblant utbyggingsavtaler, samarbeid mellom aktør og kommune, grad av medvirkning og bevaring i form av hensynssoner

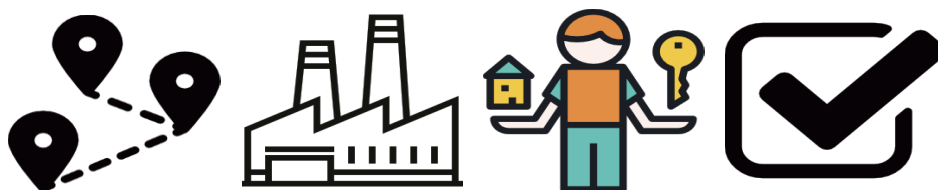


BILDE 1 BERGEN, OSLO, STAVANGER
(NORGESKART, 2018C)

1.4.1 DEFINERING AV OMRÅDER

Da jeg har bodd flere år både i Bergen, Oslo og Stavanger, har jeg forholdsvis god kjennskap til disse kommunene. Dette har gitt meg god innsikt og forståelse for lokalområdet de valgte områdene befinner seg i. Kriteriene som er valgt som utgangspunkt er som følger:

1. Området skal ligge sentralt i Bergen, Oslo og Stavanger
2. Området skal være tidligere industripreget så det gir en overføringsverdi
3. Området skal primært ha private grunneiere, med føringer skal finne sted med føringer fra kommunen
4. Planen skal være vedtatt



FIGUR 1 KRITERIER (FLATICON, 2018)

1.5 OPPGAVENS OPPBYGNING

Kapittel 1 presenterer bakgrunnen for oppgaven og en redegjørelse for hvilke emner oppgaven undersøker. Problemstilling og forskningsspørsmål vil deretter konkretisere formålet med besvarelsen som en naturlig avgrensning av tema.

Kapittel 2 beskriver den teoretiske forankringen for oppgaven. Her blir relevante lovbestemmelser i Plan- og bygningsloven trukket frem, blant annet bruk av reguleringsplaner og utbyggingsavtaler. I tillegg blir Osломodellen gjennomgått.

Kapittel 3 omhandler den valgte metoden som er brukt for å underbygge denne studien. Videre tar det for seg validiteten av intervjuene, metodelære, litteraturstudie samt forskningsetikk.

Kapittel 4 er en beskrivelse av transformasjonsområdene og de metoder som er brukt og prosesser de har vært gjennom i arbeidet med byutvikling.

Kapittel 5 presenterer drøftingen av funn, opp mot teorigrunnlaget som er beskrevet i kapittel 2.

Kapittel 6 markerer oppsummeringen og avslutningen på studien. Her vil det bli redegjort for konklusjonen med forankring i utførte undersøkelser og påfølgende drøfting. Dette vil bli etterfulgt av forslag til videre forskning.

2 TEORI

I dette kapittelet blir relevant teori innenfor Plan- og bygningsretten gjennomgått. Denne loven gir kommunene de utstrakte rettighetene de har til å vedta kommunedelplan og områdereguleringsplan som plan- og prosessverktøy. Videre følger en utredning om strategisk planprogram etter Oslomodellen med fokus på «Veiledende plan for offentlig rom» som er et verktøy i dette programmet, og avslutningsvis intervjueteori.

2.1 PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

I Norge finnes det flere lover som legger begrensninger på og føringer for arealbruken. Disse kalles særlover, og omhandler blant annet kulturminner¹, jordvern² og naturmangfold³ (Landsbruks- og matdepartementet, 2015). Økt utbygging legger press på arealressursene i Norge, derfor har ansvarlige myndigheter over tid lagt planer for forvaltning av arealer. Ingen av de ovennevnte lovene har som formål å ivareta en helhetlig og langsiktig forvaltning av arealer. Den funksjonen har blitt lagt til Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven).

Det er flere karakteristiske trekk ved Plan- og bygningsloven⁴ (heretter pbl). Den er spesielt sentral når det er snakk om å ivareta en overordnet kontroll og godkjenning av arealbruk. Pbl bemerker seg videre som en sektornøytral og sektorovergripende prosesslov hvor tiltak som berøres av flere planmyndigheter og samfunnssektorer samordnes (Bugge 2015). Som prosesslov legger den til rette for planmyndighetenes skjønn ved å kreve at forvaltere er pliktige til å følge gitte saksbehandlingsregler og rammer for utredning av arealplaner. Dette kan være en plan som omfatter et område med potensielt utrydningstruede eller sjeldne arter, som for eksempel klippeblåvingen⁵. Da vil Naturmangfoldsloven som særlov tre i kraft med sine krav til prosesser. Det er viktig å merke seg at saksbehandling etter prosesslover ikke leder til en fasit for hva resultatet skal bli, men fører til et nøytralt vedtak etter at alle leddene i saksbehandlingen er gjennomført (Holth & Winge, 2017; Naturmangfoldloven, 2009 §§ 5, 7; Plan- og bygningsloven, 2008 § 4-2).

At pbl er sektornøytral medfører at den ikke favoriserer enkelte samfunnsinteresser. Den skiller ikke mellom bruk og vern, ei heller favoriserer den bruks- eller verneinteressenter. En mulig konflikt skal avgjøres ut fra prosessen som planmyndighetene har kommet frem til med politisk beslutning og planfaglig skjønn (Holth & Winge, 2017). Dette er noen av de lovpålagte oppgavene planmyndighetene skal påse ivaretatt.

¹ Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (Kulturminnelova).

² Lov 12. mai 1005 nr.23 om jord (Jordlova).

³ Lov 19 juni 2009 nr.100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

⁴ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven).

⁵ Tvedestrand kommune – innsigelse til reguleringsplan for Ulevåg

Kommunens rettigheter og plikter til å utarbeide arealplaner er forankret i pbl kapittel 11 (Holth & Winge, 2017). Kommunen kan dermed godta eller avslå tiltak⁶, for eksempel byggesøknader, på bakgrunn av dette (Holth & Winge, 2017). Loven definerer tiltak som;

oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom (Plan- og bygningsloven, 2008 §1-6).

2.1.1 NASJONALT NIVÅ

Norges plansystem er delt inn i tre nivåer hvor intensjonen er at de skal samspille med hverandre. Når denne utformingen ble utarbeidet, var hensikten til lovgiveren at de kommunale planene skulle være forankret i de overordnede nasjonale og regionale føringene. Loven er utformet, med hjemmel i kapittel seks, slik at den gir staten et utvalg planverktøy, som skal sørge for at nasjonale ønsker og interesser ivaretas.

Som et redskap for å fremme statlige interesser, skal det hvert fjerde år utarbeides *Nasjonale forventninger til regional- og lokal planlegging*. Dette dokumentet utarbeides av samtlige departementer, noe som gir en bred skildring av forventninger staten har til fokusområder innenfor planlegging på regionalt og kommunalt nivå. Forventningene har som formål å belyse hvilke samfunnsinteresser som skal vektlegges i den fremtidige planlegging. Dette gjelder blant annet infrastruktur, næringsutvikling, samferdsel, klima og energi (Plan- og bygningsloven, 2008 § 6-1; Sanner, 2015).

Det er viktig å understreke at de nasjonale forventningene ikke har noen rettslig virkning, og er derfor å anse som veileder for hvilken retning sittende regjering har for den nasjonale politikken de fører. Selv om kommunene ikke risikerer rettslige represalier, kan de møte på innsigelser fra sektormyndigheter om det vedtas saker som strider imot de nasjonale føringene (Holth & Winge, 2017).

Skulle det være nødvendig å utdype noen av de nasjonale føringene, har staten hjemmel i loven til å utarbeide *statlige planretningslinjer* (Plan- og bygningsloven, 2008 § 6-3). Disse planretningslinjene stiller dem fritt til å legge nasjonale føringer, enda til et geografisk spesifikt område. Et slikt verktøy kan utarbeides i tilfeller hvor det fra et nasjonalt perspektiv er særlige mål og verdier som ansees hensiktsmessige å ivareta (Holth & Winge, 2017). Selv ikke disse retningslinjene er rettslig bindende men det kommer frem av loven at;

statlige planretningslinjer skal legges til grunn ved planlegging og forvaltning innenfor planområdet (Plan- og bygningsloven, 2008 § 6-2).

⁶ Pbl. §1-6

Altså må kommunen ta retningslinjene med i betraktning når de skal utarbeide en plan, men kan likevel komme til en annen beslutning etter eget skjønn.

Derimot er statlige arealplaner rettslig bindende og kan bli vedtatt av en statlig planmyndighet (Plan- og bygningsloven, 2008 § 6-4). For at staten skal tre inn i slike planer må det være av særlige samfunnsmessige hensyn eller viktige statlige utbyggings- eller anleggstiltak, som for eksempel utbygging av riksveier og jernbanetraseer. Disse to grunnlagene, «*særlig samfunnsmessige hensyn*» og «*statlige tiltak*», er ikke uttømmende og gir dermed departement stort handlingsrom til å tolke lovens krav etter eget skjønn. Imidlertid fremkommer det av forarbeidene⁷ at å benytte statlig arealplaner skal være en unntaksordning i saker hvor de underliggende instansene ikke forventes å komme til et planvedtak som kan aksepteres av staten (Holth & Winge, 2017; Miljøverndepartement, 2007 - 2008).

Regionalt nivå vil ikke bli videre presentert her, da det har liten relevans for denne oppgaven.

2.1.2 LOKALT NIVÅ

Det nivået som er nærmest befolkningen er det kommunale nivået med sine planer. Disse planene blir vedtatt av de valgte politikerne og håndhevet av de ansatte som jobber i kommunen.

Når det skal utarbeides planer har kommunen flere alternative juridisk forankrede plantyper å jobbe med. Dette er kommuneplan, kommunedelplan, områdereguleringsplan og detaljreguleringsplan. Samtlige av disse er forankret i loven med sine prosesskrav, kommunen ved kommunestyret prioriterer bruken av disse, og de kan fordele ansvaret for gjennomføringen.

2.1.3 REGULERINGSPLANER

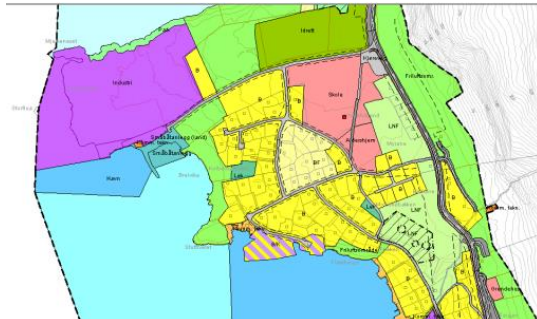
For å definere hva en reguleringsplan er, vises det til Plan- og bygningsloven:

«Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser» (Plan- og bygningsloven, 2008 § 12-1).

⁷ Ot.prp. nr.32 (2007 – 2008) Om Lov om planlegging og byggesaksbehandling

I 2007/2008 ble det fremmet en odelstingsproposisjon for plandelen av Plan- og bygningsloven. Bakgrunnen for dette var at den gang gjeldende lov av 1985 ble ansett som utdatert og moden for oppdatering. Forarbeidene⁸ la vekt på at de ønsket økt fleksibilitet i planformene. Kommunene selv skulle få en utstrakt frihet til å bestemme innenfor et minimumskrav hvor detaljert de ønsket å lage planene. Det ble lagt vekt på at kommunene selv skulle lage en grovmasket oversiktsplan som skulle vise hovedtrekkene i den ønskede arealbruken for et geografisk avgrenset område (Miljøverndepartement, 2007 - 2008).

Plankartet skulle utformes med forskjellige farger, skraveringer og symboler som samsvarte med nasjonale spesifikasjoner for arealplan og digitalt planregister. Disse skulle være med på å vise hvordan anvendelse og potensiell bebyggelse kunne gjøres ut ifra gjeldende plankart (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015).



BILDE 2 PLANKART
(KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET, 2009B)

Dersom det fremkom motstridende informasjon, var det frem til 2008 plankartet som hadde høyest rang i tolkningstilfeller. Etter den nye loven av 2008 vektlegges det mer en helhetlig vurdering av planbeskrivelsen, plankartet og bestemmelser om det ikke er store fravik. Er det store avvik vil harmoniserende plankart og planbestemmelser bli mest vektlagt (Miljøverndepartementet, 2010).

I utformingen av reguleringsplaner kan kommunen ifølge loven velge mellom 14 punkter å pålegge bestemmelser for, det gjør at den ansees som uttømmende. I forarbeidene fremkommer det at punktene i §12-7 omfatter et så vidt spekter at det i prinsippet kan omfatte «*alle relevante forhold*». I utarbeidelse av reguleringsplaner er det lovpålagt å legge til rette for medvirkning, for å sikre offentlig ettersyn (Miljøverndepartement, 2007 - 2008; Plan- og bygningsloven, 2008 §§ 4-1 - 4-2, 12-7 - 12-12).

2.1.3.1 KOMMUNEPLAN

En kommuneplan skal bestå av to deler som må bearbeides; en samfunnsdel med handlingsplan og en arealdel. Det fremkommer av forarbeidene at en samkjørt arealplan er viktig for å skape en helhetlig utvikling med gjennomtenkt formål (Miljøverndepartement, 2007 - 2008). En slik plan har krav til saksbehandling, medvirkning og utredninger for å unngå inngrep i form av byggevirksomhet eller annen arealkrevende virksomhet som legger unødvendig og lite gjennomtenkt beslag på arealer. Det er kun arealdelen som er rettslig bindende (Miljøverndepartement, 2007 - 2008; Plan- og bygningsloven, 2008 §§ 11-6 andre ledd, 4-1, 11-2, 11-12 - 11-15).

Kommuneplanens samfunnsdel er et strategisk styringsdokument som tar stilling til langsiktige utfordringer som må løses, særskilte satsningsområder og mål både for lokalsamfunnet og kommunen som organisasjon. Dokumentet skal også bidra til å vektlegge

⁸ Ot.prp. nr.32 (2007 – 2008) Om Lov om planlegging og byggesaksbehandling

betydningen av blant annet areal tilknyttede kommunale servicefunksjoner, infrastruktur og boliger (Haugrønning et al., 2011; Plan- og bygningsloven, 2008 §§ 11-1, 11-2, 11-4).

Samfunnsdelen bør etter loven inneholde flere alternative strategier og beskrivelser for utviklingsmuligheter i kommunen.

Samfunnsdelens handlingsplan skal gi kommunen grunnlag for dens prioriteringer av ressurser og planleggings- og samarbeidsoppgaver innenfor de økonomiske rammene til kommunen. Handlingsplanen skal oppdateres årlig hvor det innhentes vurderinger fra relevante statlige og regionale organer som skal realisere tiltakene (Haugrønning et al., 2011; Miljøverndepartement, 2007 - 2008; Plan- og bygningsloven, 2008 §§ 11-1, 11-2, 11-3).

Arealdelen er spesifisert til å omhandle både vann- og landområder, og skal etter loven omhandle:

«hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponering av arealene» (Plan- og bygningsloven, 2008 § 11-5 andre ledd).

Kommuneplanens arealdel omfatter hovedtrekkene i kommunens ønskede arealdisponering, ilagte kriterier og utdyping av hvilke hensyn kommunen mener må ivaretas på utvalgte områder. Den viser hovedformål og hensynssoner som søkere må være innenfor for å få godkjent tiltak (Plan- og bygningsloven, 2008 § 11-5).

Utarbeidelse av kommuneplanen følger bestemte regler som er fastsatt av myndighetene, såkalte prosessregler.

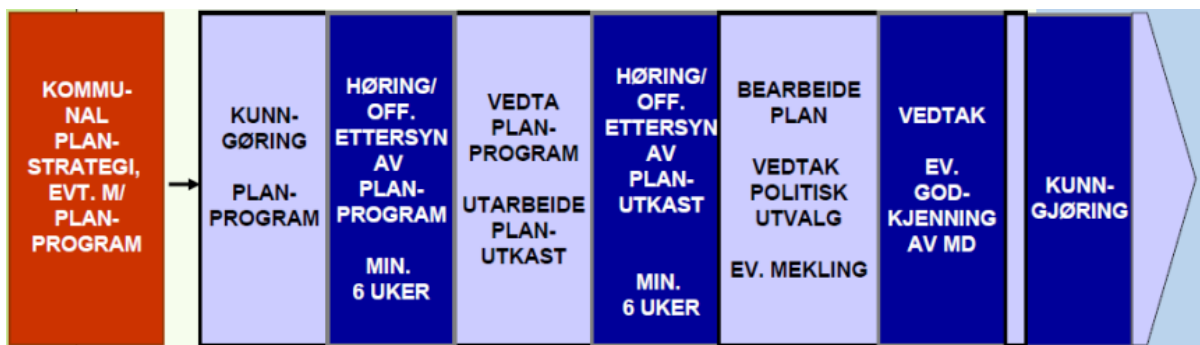
Prosessregler skal blant annet sikre grundig behandling av planene og god medvirkning fra alle interessenter som planen berører. Prosessreglene ivaretar behovet for systematisk kartlegging og vurdering av planarbeid og plan.

Dette er nødvendig for en plan som legger rammer for fremtidig utbygging. I en planprosess kan det vise seg nødvendig å utarbeide en konsekvensutredning (KU). I en slik KU hører det med et generelt krav til en risiko- og sårbarhetsanalyse (Plan- og bygningsloven, 2008 §§ 4-1, 4-2).

Prosessreglene krever varsling i form av kunngjøring av planprogram, etterfulgt av to høringer som skal ligge ute i minst seks uker hver for offentlig ettersyn. Her vil berørte parter⁹ kunne komme med innspill og uttalelser til planen. Her gjør det seg gjeldende en forskjell mellom juridiske og politiske planer, da det kun er juridiske planer som har lovpålegg om høring. Når høringene og planutkastet er ferdig, gjenstår det å behandle planen politisk og fatte et vedtak¹⁰ etterfulgt av en endelig kunngjøring av planen (Plan- og bygningsloven, 2008 § 5-2).

⁹ Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e

¹⁰ Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a



FIGUR 2 KOMMUNAL PLANPROGRAM
(TONHEIM, 2011)

Kapittel 4 i pbl omhandler konsekvensutredning for arealplaner. I henhold til retningslinjene for konsekvensutredning, inntreer spesielle krav til utredning når iverksetting av plan kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Da skal planbeskrivelsen gi en bestemt vurdering og beskrivelse av virkningen på samfunnet. Forvaltningsorganet, som i denne situasjonen er kommunen, er av loven pålagt å sørge for at saken er *så godt opplyst som mulig* før de fatter et vedtak. Med det menes at det skal sendes ut et forhåndsvarsel som skal informere om hva saken gjelder (Forvaltningsloven, 1967 §§ 16, 17; Miljøverndepartement, 2007 - 2008; Naturmangfoldloven, 2009 §§ 8-12; Plan- og bygningsloven, 2008 § 4-2).

2.1.3.1.1 KOMMUNEDELPLAN

Kommunedelplanen er underordnet kommuneplanen, den kan benyttes til å utarbeide en plan for et geografisk område hvor det ansees som hensiktsmessig. Delplanen kan også omfatte et ønsket tema for et område, som helse og omsorg, eller fokusere på et ønsket virksomhetsområde. Kommunedelplaner skal etter loven avgjøres av kommunestyret og må dermed følge de lovpålagte prosessene. Kommunale arealplaner som er vedtatt av kommunestyret kan likevel påklages av Fylkesmannen og Departementet (Plan- og bygningsloven, 2008 §§ 11-5 første ledd, 11-16 siste ledd).

2.1.3.1.2 OMRÅDE- OG DETALJREGULERING

Under kommunedelens arealplan finnes det flere verktøy for å utarbeide ulike typer delplaner for områder. En ny reguleringsform som ble innført med loven i 2008 er områderegulering. Denne kan tre i kraft som følge av krav i arealdelen, eller av andre årsaker. Dette kan være av hensyn til vern, eventuelt for å påse at utvikling og bygging i et større område som kan være over flere eiendommer, skjer innenfor ønskede rammer (Haugrønning et al., 2011; Miljøverndepartement, 2007 - 2008).

Når det utarbeides en områderegulering, står det i forarbeidet til loven at det må legges spesielt vekt på virkningen av gjennomføring av tiltaket og hvordan reguleringsplanens

bestemmelser vil disponere arealene. Brukes detaljreguleringen er det selve virkningene innenfor den spesifikke utbyggingen som er hovedtema (Miljøverndepartement, 2007 - 2008).

Primært er dette kommunens oppgave å utarbeide, men de står fritt til å la private eller andre myndigheter utarbeide planer innenfor rammene som er satt. Det er viktig å understreke at kommunen ikke er pålagt å godta forslag om områdereguleringer fra private aktører (Plan- og bygningsloven, 2008 §§ 12-1 - 12-3).

For private utbyggere kan det være tjenlig å sende inn forslag til områdereguleringer dersom de planlegger å gjennomføre en større transformasjon av et område. Dette vil kunne være med på å avklare hvilke rammer de må forholde seg til, noe som kan gi dem fortrinn i en påfølgende detaljregulering. Mottar kommunen en detaljreguleringsplan og denne tydelig avviker fra kommuneplanen, er kommunen pliktig til å gjennomføre en konsekvensutredning ifølge planbeskrivelsen - dersom da ikke kommunen avviser hele forslaget (Haugrønning et al., 2011; Plan- og bygningsloven, 2008 § 4-2 andre ledd, 12-2).

2.1.3.2 HENSYNSSONER

Hensynssoner er et relativt nytt verktøy som ble innført da plan- og bygningsloven av 2008 ble vedtatt. Fordelen med å kunne legge inn hensynssoner er muligheten til å belyse særlige forhold som f.eks. rasområder eller andre miljørisikoer, men også andre hensyn som ønskes ivaretatt. Dette kan være landbruksområder, bevaring av natur- og kulturmiljø eller kulturminner som ønskes spesielt ivaretatt i transformasjonsområder. Listen over hensynssoner er uttømmende og er definert i seks soner. Det er i enkelte soner strengere krav og større mulighet for kommunen å ilegge bestemmelser enn i andre områder. I soner som omfatter jord- og landbruk, kan det bare utarbeides retningslinjer som er førende og som de respektive myndighetene bør forholde seg til om det skal fattes et vedtak (Plan- og bygningsloven, 2008 §§ 11-6 andre ledd, 11-8).

2.2 STRATEGISKE PLANER

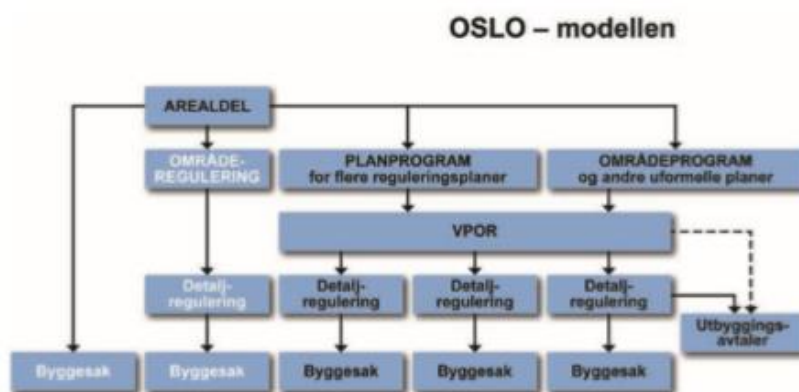
En kommune bestemmer selv hvilke planredskaper de ønsker å benytte. Dette gjelder også uformelle arealplaner som plan- og bygningsloven åpner for (Plan- og bygningsloven, 2008 § 4-1). I motsetningen til ovennevnte planer, er en strategisk plan ikke juridisk forankret i loven, men legger føringer for videre planarbeid (Haugrønning et al., 2011; Tryti, 2016).

Strategiske planprogram anses som fordelaktige for områder som er modne for utbygging (Nyrnes, 2016). Ved å benytte strategiske planer som ikke er forankret i loven, unngår man prosessreglene som følger av de juridiske planredskapene og de tilhørende krav til høring, innspill og medvirkning jf. pbl. §5-1.

2.3 OSLOMODELLEN

For å forklare denne modellen, innleder jeg med litt bakgrunn om hvordan Oslomodellen oppstod.

Oslo kjøper årlig varer og tjenester for 26 milliarder kroner, noe som gjør dem til den nest største innkjøperen i landet etter staten (Johansen, 2017). Etter mange år uten samkjørte innkjøp begynte kommunen å utarbeide et system for felles innkjøp, dette sammen med et ønske om å *renvaske* byggebransjen ved å sette vilkår til tilbydere på bygge- og anleggsprosjekt. Den utfyllende kontrakten har fått tilnavnet *Oslomodellen*¹¹ (Lønnå, 2017).



FIGUR 3 OSLO – MODELLEN
(VIBE, 2015)

Det spesielle med nettopp denne modellen er de konkrete kravene som blir satt til leverandørene. Oslomodellen omfatter blant annet krav om minimum 10% bruk av lærlinger på enkelte fagområder. Minimumsnivå av kommunikasjon er også et krav, hvor nøkkelpersoner må være norsktalende, og minimum én person på hvert arbeidslag må forstå og gjøre seg forstått på norsk eller engelsk. Det følger også krav om faste ansettelser, lønn mellom oppdrag og krav til arbeidsforhold i henhold til gjeldende retningslinjer for helse, miljø og sikkerhet (HMS). Det skal også være maks en underleverandør i vertikale ledd og i tillegg til krav om forsikring (Steen & Johansen, 2017).

En slik uttømmende kontrakt skal legge føringer for et mer rettferdig arbeidsliv for de ansatte. De aktører som ønsker å selge sine tjenester til Oslo kommune må innfri samtlige punkter på listen for å kunne være med på anbudsrundene (Steen & Johansen, 2017).

Under Oslomodellen følger det også et strategisk dokument som legger føringer for videre utvikling i det aktuelle området. Dokumentet lager retningslinjer for utarbeidelse av private reguleringsplaner (Tryti, 2016).

De tilfeller Oslo kommunes plan- og bygningsetat benytter denne form for planprogram i, er når det er ønskelig med en effektiv gjennomgang av planprosesser og det planlagte området ikke fremstår som konfliktfylt eller komplisert. Det er også fordelaktig å bruke i de tilfeller

¹¹ Standard kontraktsvilkår for Oslo kommunes anskaffelser av varer, tjenester og bygg og anlegg.

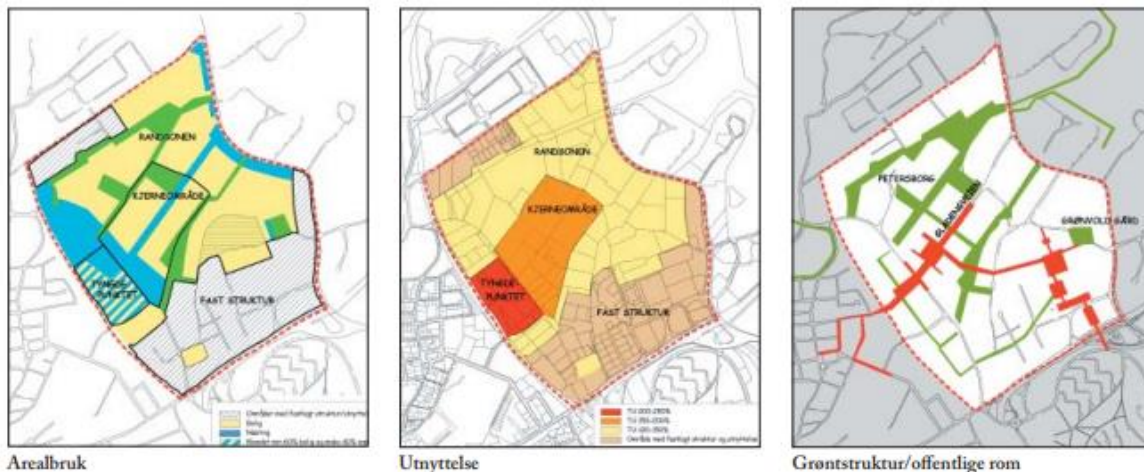
hvor grunneiere og tiltakshavere har sammenfallende ønsker og interesser som med noe forhandling vil bli akseptabelt for begge parter (Nyrnes, 2016).

Ved å lage en tydelig planmodell som gir grunnlag for flere oppfølgende reguleringsplaner, legges det et fundament for alle utarbeidede delplaner. Dette kan bidra til gjennomføring av det overordnede målet for området, samt styrke den helhetlige kompetansen til arbeiderne ved å legge tydelige fokus på solid faglig kompetanse (Nyrnes, 2016). Et viktig element i Osломodellen omhandler nettopp dette, og har fått betegnelsen «Veiledende plan for offentlig rom» (VPOR).

2.3.1 VEILEDENDE PLAN FOR DET OFFENTLIGE ROM

VPOR er som nevnt utviklet for å bidra til å gi mer detaljerte rammer for et større utbyggingsområde med flere grunneiere. I motsetning til andre juridisk forankrede planer, er en VPOR politisk vedtatt og inngår dermed ikke i planhierarkiet man finner i plan- og bygningsloven, og som navnet indikerer er det en veileder for ønsket utvikling (Vibe et al., 2016).

Verktøyet konkretiserer nødvendige tiltak i offentlige rom; både nye opparbeidelser og utbedringer av eksisterende, som parker, plasser, gater og gangveier (Dammann, 2014). Overordnet inneholder en prinsipplan en stedsanalyse for hva som befinner seg på stedet allerede og en fremtidig visjon for området. Det foreligger også strategier og byplangrep for å komme frem til det ønskede målet for området. Programmet går gjennom hvilke kvaliteter og standarder som er satt. Dette inkluderer f.eks. overvannshåndtering, grøntdrag samt gang- og sykkelveier.



BILDE 3 ILLUSTRASJONER, VPOR ENSJØ
(NYRNES & DAHL, 2006)

En VPOR kan sette krav til funksjonalitet sammen med estetikk, som f.eks. at en overvannskanal må være estetisk selv uten mye vann i (Dammann, 2014; Vibe et al., 2016). I programmet vil det også være flere veiledende kart som illustrerer tenkt utforming, tiltak og illustrasjoner. Osломodellen, sammen med valgte veiledere, vil legge føringene for videre arbeid og fungere nærmest som et filter som utbyggere må gjennom for å kunne ta steget

videre og utarbeide utbyggingsavtaler. Da veilederen ikke er juridisk forankret kan en utbygger velge å ikke følge den retningsgivende tonen og sende inn forslag uavhengig av det politiske ønsket. I så tilfelle vil plan- og bygningsetaten utarbeide sitt eget forslag som er i tråd med veilederen. Begge utkast sendes bystyret for behandling og politisk vedtak (Dammann, 2014; Oslo Kommune, 2018c).

2.3.2 REKKEFØLGEBESTEMMELSER I KOMMUNEPLANENS AREALDEL

En kommune har flere juridiske verktøy for å sikre at utbyggingen skjer på en slik måte at det ivaretar helheten og sørger for tilstrekkelig infrastruktur for området. Uavhengig av arealformålet kan kommunen, med hjemmel i pbl, vedta rekkefølgekrav i kommuneplanens arealdel som lyder som følgende:

«Rekkefølgekrav for å sikre etablering av samfunnsservice, teknisk infrastruktur, grønnstruktur før området tas i bruk og tidspunkt for når områder kan tas i bruk til bygge- og anleggsformål, herunder rekkefølgen for utbyggingen» (Plan- og bygningsloven, 2008 § 11-9 nr.4).

For å sikre at nødvendige utbygginger som barnehager, skoler og veinett blir bygget, kan dette implementeres i rekkefølgebestemmelsene. Dermed vil utbygger kunne bli nektet rammetillatelse for videre utbygging av et prosjekt, for eksempel før en skole blir bygget. Dette kan medføre at rekkefølgekrav kan likestilles med et midlertidig byggeforbud. I langvarige konflikter kan forbudet bli liggende i flere år (Plan- og bygningsloven, 2008 § 11-6). Bestemmelser i arealdelen kan pålegge et område krav til infrastruktur etter pbl. §11-8 andre ledd, bokstav b. Dette gjør at kommunen har rett til å kreve samarbeid mellom grunneiere innenfor et bestemt område. Kommunen kan også sette opp en fordeling av aktuelle kostnader i forbindelse med opparbeidelser, som for eksempel felles lekeplass, ut fra størrelsen på eiendommene. Føyer de seg ikke kan kommunen avvise reguleringen på enkelteierdommer (Barlindhaug et al., 2014).

2.3.3 REKKEFØLGEBESTEMMELSER I REGULERINGSPLANER

Blir det ilagt rekkefølgebestemmelser i en reguleringsplan, må det være en tilstrekkelig tilknytning til utarbeidede hensynssoner og angitte arealformål. Dette er forankret i loven:

«Krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert» (Plan- og bygningsloven, 2008 § 12-7 nr.10).

Det følger av ordlyden at rekkefølgekrav kun kan gis i nødvendig utstrekning¹², dette er for å begrense muligheten kommunen har til å ilegge urimelige krav. For å forstå hva som definerer *nødvendig utstrekning*, benyttes odelstingsproposisjon nr.22. (2004-2005). Det fremkommer her at bestemmelsen må være nødvendig for å få gjennomført planen, samt at behovet er gitt ved faktisk sammenheng mellom de gitte rekkefølgekravene og prosjektet. Det fremkommer også av forarbeidet¹³ at det konkrete tiltaket må bidra til interessene i området og minimere belastningen. Hovedsakelig vil tiltak som ansees som påkrevd være en følge av utbyggingen. En reguleringsplan skal sørge for tilstrekkelig medvirkning, fordi det kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Ved å legge den ut til offentlig ettersyn sikres interessenters rett til medvirkning (Alsaker, 2014; Kommunal- og regionaldepartementet, 2004; Plan- og bygningsloven, 2008 §§ 4-1 - 4-2, 12-8 - 12-12).

Lovbestemmelsen presiserer at kravene må være tilknyttet arealformålene og hensynssoner som blir angitt i planen. Derimot står ikke loven som et hinder når det gjelder å fastsette krav om arealbruken eller tiltak innenfor planområdet for å ivareta særlige hensyn og interesser som ligger *utenfor*¹⁴ området (Innjord, 2010; Plan- og bygningsloven, 2008 § 12-7 nr.2). Man kan dele opp rekkefølgebestemmelsene i to deler, hvor den første delen omhandler gjennomføring av tiltak i planområdet, og den andre delen legger føringer for at nødvendig infrastruktur, som veiomlegging, må være etablert før videre utbygging kan skje. Disse kan befinne seg på både inn- og utsiden av planområdet (Plan- og bygningsloven, 2008 §§ 11-8 bokstav e, 11-9 nr.3).

¹² Pbl § 12-7 første ledd

¹³ Ot.prp. nr. 22 (2004 – 2005)

¹⁴ Pbl §12-7 nr.2

2.3.4 UTBYGGINGSAVTALER

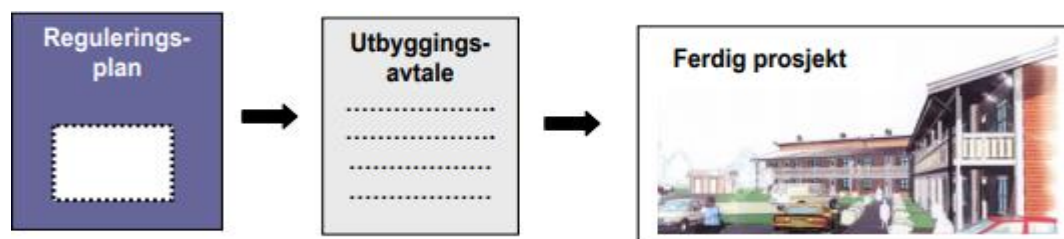
Tidligere ble planlegging av utbyggingsområder stort sett utført og tilrettelagt av det offentlige. Her har det i de senere år skjedd en markant endring som gjør at det nå i stadig større grad er offentlig-private samarbeidsprosesser, hvor private står for planlegging og gjennomføring. Dette har blant annet sammenheng med den økende tilflyttingen til sentrale strøk og større press på boligmarkedet. Resultatet var at fra 1980 tallet har private aktører overtatt en større del av innsatsen, og dermed risikoen som følger av utbygginger. Tidligere sto de primært for prosjektering og oppføring av boliger. Denne form for avtale gjør at kommunene kan legge føringer basert på areal- og boligpolitikk. Avtalen mellom partene gjøres juridisk bindende ved å inngå og signere utbyggingsavtaler. Disse avklarer partenes plikter, krav og rettigheter (Kommunal- og Regionaldepartementet, 2006a).

På bakgrunn av dette skiftet ble det nødvendig å tilpasse loven og innføre utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven. Dette gjør at flere viktige virkemidler som sikrer kommunenes gjennomføring av vedtatte arealplaner etter kommunens egne intensjoner, nå er integrert i loven (Kommunal- og Regionaldepartementet, 2006a). Dermed ble utbyggingsavtaler lovfestet i plan- og bygningsloven i mai 2009 og ble tildelt eget kapittel, 17.

Loven definerer en utbyggingsavtale som følgende:

«Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommune og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan» (Plan- og bygningsloven, 2008 § 17-1).

Utbyggingsavtaler er forankret i en kommunal arealplan og opptrer som en avtale mellom grunneier og kommunen om utbygging på et spesifikt område. En slik avtale har et bredt omfang og kan beskrive flere temaer, som boligpolitiske tiltak, teknisk infrastruktur og grøntområder. I tillegg følger det et pålegg om medvirkning for berørte grupper og interesser. Ved at avtalen er juridisk bindende gir det utbygger forutsigbarhet og konkrete rammer for boligoppføring og sikrer endelig godkjenning av boligene, noe som er nødvendig før de kan selges (Kommunal- og Regionaldepartementet, 2006a; Plan- og bygningsloven, 2008 § 17-2).



BILDE 4 UTBYGGINGSAVTALE
(KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET, 2006A, S. 4)

Er utbyggingen et offentlig-privat samarbeid (OPS), vil samarbeidet gjelde utarbeiding av reguleringsplaner for et område eller et enkelt byggetrinn. Dette med forbehold om at avtalen ikke har satt krav til en konkret løsning for kommunal arealplan, eller setter krav til bidrag for

å kunne utføre krav innregulert i planen. En utbyggingsavtale¹⁵ er å anse som en privatrettslig avtale inngått av kommunen og utbyggeren. Dette medfører at avtalen er inngått på et frivillig grunnlag og at den ikke kan påklages (Kommunal- og Regionaldepartementet, 2006a; Plan- og bygningsloven, 2008 § 17-5).

2.3.4.1 MEDVIRKNING

Når det foreligger et offentlig- eller privat planforslag krever juridiske prosessregler medvirkning i løpet av planprosessen. Medvirkning er særlig viktig for svakerestilte grupper som barn, unge og andre som måtte trenge tilrettelegging på grunn av fysiske- eller psykiske begrensninger. Ved å sikre bred medvirkning tidlig i planprosessen, vil en utbygger få informasjon om potensielt viktige uforutsette krav eller vern som interessenter måtte vite om (Holth & Winge, 2017; Plan- og bygningsloven, 2008 § 5-1; Wøhni et al., 2012).

Åpenhet og inkludering i planarbeidet er forutsetninger for å opparbeide og bevare tillit til plansystemet. Dette kan være med å avklare muligheter og begrensninger i en tidlig fase, som igjen kan bidra til å unngå å måtte gjøre store kostbare endringer sent i prosessen. Derfor vil det være tjenlig for både private og offentlige utbyggere å informere befolkningen på et så tidlig tidspunkt som mulig. Medvirkning kan bidra til grundige evalueringer, noe som overordnet er med på å styrke de demokratiske beslutningsprosessene og sørge for at muligheten til medvirkning er reell. Minstekravet for medvirkning er at planen blir annonsert ved oppstart, høring og vedtak, og blir lagt ut til offentlig ettersyn (Haugrønning et al., 2011; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014; Wøhni et al., 2012).

2.4 FORHANDLINGER

«Når to eller flere parter med delvis motstridende interesser prøver å komme fram til en felles beslutning, forhandler de» (Rognes, 2015).

En forhandling vil oppstå når parter med ulike eller motstridene interesser ønsker å fremme sine egne ønsker, behov eller bekymringer for en planlagt utbygging. Hvilken posisjon man har i forhandlingen beror på hva motparten krever for komme til en avtale som gagnar begge parter (Fisher et al., 2012; Lewicki et al., 2016).

Forarbeidet til pbl belyser at nettopp grunnet manglende forutsigbarhet fra kommunenes side, er det gitt rom for mye diskusjon (Kommunal- og regionaldepartementet, 2004). Det fremkommer også av NOU2003:24 at makten kommunen har ikke må brukes til å stille urimelig tyngende krav basert på utenforliggende hensyn (Kommunal- og regionaldepartementet, 2003). Dette påpekes i rundskriv H5/02 publisert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet; «*Konflikt kan f.eks. oppstå der kommunen som en uttalt*

¹⁵ Pbl §17-1

forutsetning eller som en underforstått premiss krever større ytelser fra den private part enn det den ensidig kan pålegge med hjemmel i plan- og bygningsloven, før kommunen vil behandle eller vedta et privat reguleringsforslag.» (Hoel & Lindgren, 2002, s. 8).

Ergo kan ikke kommunen ilegge krav til en avtale som innebærer at de får avslag på søknaden om byggetillatelse dersom den private parten ikke godtar kravet.

For å avgjøre om krav til tiltak er rimelig, inntreer forholdsmessighetskravet;

«...Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføring av planen og forpliktelser etter avtalen» (Plan- og bygningsloven, 2008 § 17-3 tredje ledd andre punktum).

Forholdsmessighetskravene må gjøres under en helhetlig vurdering på steder som gjelder et større utbyggingsområde. Dette innebærer at kommunen ikke kan bruke utbyggingsavtaler til å kreve at en utbygger skal finansiere tiltak som ikke naturlig følger av opparbeidelsesplikten av utbyggingsområdet (Kommunal- og regionaldepartementet, 2003; Kommunal- og regionaldepartementet, 2006b).

Kommunen har ansvaret for arealplanleggingen, men private aktører har, som tidligere nevnt, hjemmel i loven til å utforme egne reguleringsforslag. Dette kan resultere i motstridende interesser som kan føre til forhandlinger mellom partene for å oppnå en plan som ivaretar nødvendige hensyn (Plan- og bygningsloven, 2008 § 12-3). Det finnes både juridiske og ikke juridiske planer, som nevnt i 2.1.3, begge variantene kan benyttes som et forhandlingsgrunnlag. Da loven har saksbehandlingsregler for private reguleringsforslag, som for eksempel *oppstartsmøte*¹⁶ med kommunen, legges det opp til dialog mellom partene. Etter at eventuelle forhandlinger er ferdigbehandlet og det er enighet i reguleringsforslaget, fremmes saken for kommunestyret for vedtak (Plan- og bygningsloven, 2008 § 12-12).

2.5 KVALITATIVT FORSKNINGSINTERVJU

I dagens samfunn finnes det mange måter å ha en samtale på, det være seg på nettet med kortfattede meldinger, i hverdagen rundt middagsbordet eller i faglige situasjoner på jobben (Kvale & Brinkmann, 2009). Det er flere fellesnevner mellom en dialog i hverdagen og et intervju. Ved at man stiller spørsmål om trivielle eller faglige hendelser fanger man motpartens interesse. Da fortsetter gjerne praten og det er denne læringen man er ute etter i et kvalitativt forskningsintervju. Man ønsker å lære om arbeids- eller hverdagen til intervjuobjektet fra vedkomnes ståsted. Forskjellen i fremgangsmåte til en bekjent og et intervjuobjekt er den bakenforliggende spørreteknikken og den valgte metode (Kvale & Brinkmann, 2009; Tjora, 2012).

¹⁶ Pbl §12-8

Fenomenologi er et begrep som indikerer fenomener fra intervjuobjektets egne perspektiver og beskriver omgivelsene og verden sett fra informantens perspektiv (Tjora, 2012). I et forskningsintervju bør intervjueren ha en god blanding av konkrete faktaspørsmål og menings spørsmål. Enkelte ganger må man notere ned hva som ikke blir sagt, eller blir sagt mellom linjene, for å høre meningen til den du intervjuer. Det kan være en nøye gjennomtenkt formulering som kan ha en tyngre bakenforliggende betydning (Kvale & Brinkmann, 2009).

Ved å benytte kvalitativ metode, ønskes kvalitativ kunnskap i informantens egne ord. For å oppnå en god, trygg, dialog er det viktig å skape et godt samspill mellom partene. Er informanten ukomfortabel med situasjonen, kan det bidra til å forringe hele intervjuet (Kvale & Brinkmann, 2009). Selv om et intervju er en slags enveisdialog hvor intervjueren stiller spørsmål og tilføyer eller fremhever viktige kommentarer for å belyse et tema, er den opplevde samtalen viktig for å skape en fin flyt (Kvale & Brinkmann, 2009).

2.5.1 INTERVJUTEORI

Et intervju kan deles opp i ulike faser. Ifølge Bourdieu (1999) kan de kategoriseres som følger; Tematisering, design, intervju, transkripsjon, analyse, verifikasjon og rapportering (Bourdieu & Ferguson, 1999).

En grunnleggende del av å gjennomføre et intervju er å ha en tydelig tematisk forankring. Dette er nødvendig for å klargjøre formålet med studien, innhente kunnskap om emnet og velge intervjueteknikk. Oppsummert blir dette; *hvorfor, hva og hvordan*. For å avgjøre hvordan man skal utføre intervjuet, er det viktig å vite hvorfor man ønsker å gjennomføre studiet og ha innhentet forhåndskunnskap om temaet. Dette for å stille best mulig spørsmål i riktig format (Kvale & Brinkmann, 2009).

Designet omhandler hvordan man planlegger prosedyrer og teknikker, som hvor mange intervjuobjekter man trenger. Faren her er på begge sider av skalaen, har man for få blir det for snevert og har man for mange blir det for generalisert og man vil ikke kunne teste potensielle hypoteser (Bourdieu & Ferguson, 1999).

Å gjennomføre selve intervjuet krever en del forarbeid. For å få til et vellykket intervju må stemningen settes og gi en avslappet atmosfære. Ved å begynne intervjuet med spørsmål om hva personen er opptatt av og hvem personen er, skapes en trygghet hvor intervjuobjektet opplever å ha kontroll og dermed slapper mer av. Avslutningsvis vil en oppsummering for å avklare mulige misforståelser, og informasjon om hva som skjer videre være betryggende for den intervjuede. Et alternativ er å sende det transkriberte intervjuet, eller relevante deler som skal brukes videre, for godkjenning hvor ønskelige endringer kan innføres (Kvale & Brinkmann, 2009; Tjora, 2012).

Ifølge Kvale (2009) gir et intervju i større grad rom for diskusjon enn hva transkribering gjør. Dette fordi transkribering ikke gir rom for tolkning av den mellommenneskelige kommunikasjonen, men bare direkte siterer de uttalte ordene. Hvorvidt alt trenger å transkriberes ordrett er opp til hver enkelt å bestemme (Kvale & Brinkmann, 2009; Wolcott, 2001). I tilfeller hvor det er meningen som er relevant og ikke nødvendigvis hele dialogen kan man benytte meningskoder. Koding betyr at det knyttes et eller flere *nøkkelord* til teksten for å få et utdrag fra intervjuet (Gibbs & Flick, 2007; Kvale & Brinkmann, 2009; Wolcott, 2001).

Det er viktig å sikre seg validitet og reliabilitet i et intervju. Reliabiliteten har med konsistens og troverdighet å gjøre, og henger sammen med om forskningen vil gi samme resultat på et senere tidspunkt, altså om det kan reproduseres. Validitet forstås som at det som blir sagt medfører riktighet (Andersen, 2013; Kvale & Brinkmann, 2009, s. 256; Tjora, 2012, s. 203).

Rapporten etter intervjuet skal oppsummere helheten og være etisk forsvarlig slik at den ikke legger feilaktige føringer. For å sette rammene for et intervju kan det lages en avtale som signeres på forhånd og som avklarer hva som skjer med intervjuet, anonymiserende tiltak og når eventuelt intervjuet slettes (Kvale & Brinkmann, 2009; Tjora, 2012, s. 216).

3 METODE

I dette kapitlet skal jeg gjøre rede for mine valg av metode begrunnet i metodelære, valg av forskningsdesign, begrunnelse av utvalg og avslutningsvis se på gyldigheten og troverdigheten til mine resultat.

3.1 METODELÆRE

Metode kommer opprinnelig fra det greske ordet «*methodos*», ordet betyr å følge en bestemt vei mot et mål. Dette kan overføres som en systematisk måte å innhente data om virkeligheten (Johannessen et al., 2016; Kvale & Brinkmann, 2009). Metode omhandler å samle inn data, analysere dem og tolke dataene. For å komme til et godt resultat er det viktig å jobbe systematisk, sette seg grundig inn i materialet og sørge for åpenhet.

Ved å bruke metodeverktøyet korrekt kan man kontrollere om observasjonene er resultat av metoden eller ei (Jacobsen, 2005). For at leseren skal kunne ha mulighet til å vurdere grunnlaget for en endelig konklusjon, er transparens viktig. Det bidrar til å kunne se helheten inkludert alle perspektivene som er drøftet (Olsson, 2011).

3.2 VALG AV FORSKNINGSDESIGN

Når man skal velge et design og sette grenser for studiet må man velge om metoden skal være en kvalitativ eller kvantitativ tilnærming.

Kvaliteten på konklusjonene vil i stor grad være avhengig av hvilke metoder som benyttes og måten informasjon innhentes på. Videre vil kunnskap om prosjektene, rammevilkårene og omgivelsene være avgjørende for å sikre et objektivt og riktig resultat. Dette kan gjelde demografiske- og fysiske forhold, tidligere bruk og utnyttelse av områdene, fremtidig bruk og ikke minst kommunale og politiske ønsker som legger føringer for områdene. Slik informasjon kan innhentes i form av dokumenter fra private aktører og offentlige instanser, samt intervju med relevante informanter og videre sammenligne disse. Dette kalles metodetrianglering og kan være med å belyse de ulike synspunkter.

Ved å benytte en kvantitativ metode undersøkes mange saker og man vil få et bredt resultat å sammenligne, noe som gir en helhetlig oversikt for et tema. Velger man en kvalitativ metode, tar man et dypdykk ned i et lite utvalg og har en mer utforskende tilnærming. Resultatet av informasjonen kan gi en bedre forståelse av det man ønsker å undersøke (Halvorsen, 2008).

3.3 INTERVJU

Som et ledd i å innhente informasjon om de tre områdene jeg har valgt å fokusere på, vil det å gjennomføre intervju med nøkkelpersoner være viktig. Dette for å kunne tilegne meg kunnskap om bakenforliggende faktorer som er viktig for å kunne se helhetsbildet.

Intervjumetoden jeg vil benytte er semistrukturert, det innebærer å stille åpne spørsmål og dermed kunne snevre inn ved eventuelle funn (Johannessen et al., 2016).

Måten jeg vil gjøre dette på er å benytte en intervjuguide med spørsmål innenfor relevante tema. Enkelte spørsmål ble besvart i lys av andre nærliggende spørsmål og vil derfor ikke fremkomme spesifikt.

3.4 KVALITATIV CASESTUDIE

På bakgrunn av at det i denne oppgaven er tre spesifikke områder som skal sammenlignes og analyseres, anser jeg det som best å benytte meg av en kvalitativ casestudie. Dette fordi kvalitativ casestudie omfavner én eller noen få enheter hvor man går i dybden og ikke i bredden (Andersen, 2013). Målet er å tilegne meg tilstrekkelig kunnskap om de tre områdene, hvilke overordnede planer som ligger til grunn, og hvordan gjennomføringen av prosessen frem mot vedtatte regulerings- og strategiske planer har vært. Dette vil kunne gi meg grunnlag for å sammenligne de ulike prosessene.

Ved å ikke velge en kvantitativ form for analyse, vil studien kunne stille svakere da det ikke gir bredt nok grunnlag til å slå fast om alle reguleringsplaner i hver by er gjort på samme måte. Tre individuelle caser kan vise symptomer som ikke er normalen, men heller unntaket i tilfellet med en større datainnsamling, noe som kan være en mulig utfordring (Andersen, 2013).

Ved å benytte både intervju og kvalitativ casestudie, vil jeg sammenligne informasjonen disse to metodene gir meg, og benytter derfor såkalt metodetriangulering.

3.5 UTVALG

Områdene er valgt etter at de har passert kriteriene i 1.4.1 og etter en sammenligning hvor første kriteriet var sentral beliggenhet, begynte en grovmasket skisse over aktuelle arealer å bli synlig. Denne vil nå bli nærmere utdypet.

Grunnet forventninger om høy befolkningsvekst i byer ville jeg fokusere på områder som ligger sentralt og som pekes ut til å ta imot tilflytterne (Brunborg, 2009a; Brunborg, 2009b). Som et tidligere industriland finnes det flere sentrumsnære områder, som viser seg godt egnet

til å transformeres om til bolig. Da jeg har bodd i disse tre byene har jeg noe kunnskap om områder som kunne passe til beskrivelsen.

Bergen har lang historie med industri rettet mot havet, både med sentrumsnær containerhavn, verft og dokk for båter. Laksevåg har en lang kyststripe som vender inn mot sentrum av Bergen, bydelen har blitt pekt ut som et av flere transformasjonsområder som skal være med på å ta imot den stipulerte befolkningsveksten (Etat for plan og geodata, 2016). Laksevåg har mange grunneiere med egne ønsker. Dette har vist seg å gjøre reguleringsarbeidet konfliktfylt og krevende. Dette ble fundamentet for at Bergen kommune valgte å prøve ut et ikke-juridisk planprogram. For å unngå konfliktene som ikke har noe med det overordnede målet for bydelen men enkelteidommene, vil planprogrammet kunne bearbeides raskere. Bergen kommune har delt opp Laksevåg i to soner, hvor det er Indre deler Laksevåg som vil bli fokusert på i denne oppgaven, området er på ca. 500 dekar (Renolen, 2016; Tryti, 2016).

Oslo opplever økende befolkningsvekst og som landes største by trengs det stadig områder til nye boliger. Det er flere industriområder som har sysselsatt oslofolket oppgjennom tidene, og valget på området ble derfor innskrenket til å ligge tett på sentrum av Oslo. På folkemunne er Ensjø omtalt som «bilbyen» på grunn av den høye konsentrasjonen av bilforhandlere, verksted og bilrelaterte næringer (Høydal, 2010; Plan- og bygningsetat, 2002a, s. 7). Ensjø skilte seg ut med å være på ca. 810 dekar som noenlunde tilsvarer de andre fokusområdene. Området har siden 2004 blitt utpekt og vedtatt som et velegnet område for fortetning og ble dermed videre med i prosessen (Ensjø 2006).

Stavanger har lenge vært kjent som oljebyen men har og en stolt historie med foredling av sild og hermetikkfabrikker. Da eldre hermetikk- og industriområder ikke lenger er i bruk, har det gitt muligheter til utvikling. Stavanger har få utbyggingsarealer de kan vokse i, dermed må det transformasjon til. Et område som er godt egnet til dette er Stavanger øst, som ligger langs kysten ut mot Byfjorden. Transformasjonsområdet er på 600 dekar og er som de to overnevnte områdene sterkt preget av industri med fabrikker og tidligere verftdrift (Jakobsen, 2017; Karlsen & Bjerga, 2002; Urban Sjøfront, 2018).

3.6 Validitet og reliabilitet

I studier er det viktig at informasjonen som benyttes er gyldig, troverdig og transparent. Validitet refererer seg til om metoden som benyttes, undersøker det den er ment til. I kvalitativ forskning kan man dermed kontrollere sine egne funn ved å stille spørsmål ved egen forskning. Ved å kontrollere prosjektet jeg jobber med, opp mot trusler og forsøke å fjerne dem, kan man argumentere for at validiteten er ivaretatt (Halvorsen, 2008, s. 67; Kvale & Brinkmann, 2009; Tjora, 2012).

Min masteroppgave omhandler tre transformasjonsområder i forskjellige byer, hvor kommunene har benyttet ulike måter å vedta planene på. Det kan tenkes at jeg ved å gjøre det på denne måten mister andre interessante aspekter i forhold til om jeg hadde sammenlignet områder i samme by. Ved å benytte forskjellige byer og kommuner, kan det tenkes at de jeg har intervjuet i kommunene ikke nødvendigvis forholder seg upartisk. Dette kan være en svakhet når det gjelder oppgavens validitet/reliabilitet. Vel vitende om denne mulige

utfordringen gjennomførte jeg intervjuene, samtidig supplerte jeg med fakta, offentlige dokumenter og relevante høringsdokumenter. Ved å bruke både intervju og dokumentanalyse kan det tenkes at jeg har fått større forståelse for hvert enkelt transformasjonsområde. Det kan ha bidratt til å unngå en subjektiv forutinntatt holdning, som kunne skjedd dersom jeg kun hadde belaget meg på intervju.

For å sikre best mulig korrekt gjengivelse av intervju ble det benyttet lydopptak, da det bidrar til å ivareta utsagnene best mulig (Tjora, 2012, s. 137).

Et annet aspekt som kan være med på å true validiteten på oppgaven er mitt utvalg av teori. For å ha en god teoretisk validitet er jeg avhengig av at min utgreiing viser tilstrekkelige sammenhenger som videre blir dokumentert og fremstilt på en tilfredsstillende måte. Spesielt vedrørende ikke-juridiske planer som er et lite utbredt tema vil det kunne være vanskelig å finne tilstrekkelig teoretisk informasjon. Jeg har forsøkt å ivareta validiteten ved å ha med begrensningene når jeg trekker slutninger på bakgrunn av den tilgjengelige teorien. For å bruke oppgaven i ettertid, er generaliserbarhet en del av validitet og reliabiliteten i denne oppgaven (Andersen, 2013; Kvale & Brinkmann, 2009; Tjora, 2012).

3.7 ETISK HENSYN

I sammenhenger hvor personlig informasjon kan fremkomme, er det viktig å ivareta dette på best mulig måte. Det har vært et viktig fokusområde i denne masteroppgaven for å følge etiske retningslinjer. Intervjuguiden og konkret håndtering av personsensitiv informasjon, er meldt fra om til personvernombudet ved Norsk senter for forskningsdata (NSD), som har godkjent min håndtering av personinformasjon og utforming av kontrakt. Da jeg kontaktet intervjuobjektene, informerte jeg dem om oppgaven, og la ved NSD dokumentet som tydelig informerer om at deltakelse er frivillig og at informanten når som helst kan trekke seg og kreve full anonymitet. Dette har samtlige signert på og det kan dermed antyde at godkjente etiske retningslinjer er brukt etter beste evne. Et viktig moment som ble informert om er at i tilfeller hvor området har hatt begrenset antall saksbehandlere, eller andre medvirkende, vil det kunne bli kjent via tredjepart hvem som har deltatt. Dette kunne vært en utfordring om personen skulle ønske å være anonym. I denne oppgaven har ingen av deltakerne krevd dette og dermed foreligger ingen brudd på etikk slik jeg kan se. Det var ingen personlige relasjoner mellom meg og intervjuobjektene, det er positivt i den forstand at det ikke har påvirket uttalelser.

4 TRANSFORMASJONSOMRÅDENE

I dette kapitlet skal jeg gjennomgå de tre transformasjonsområdene som denne oppgaven har fokus på. Etter at kriteriene var fastsatt, ble følgende bydeler utvalgt; Laksevåg i Bergen, Ensjø i Oslo og Stavanger Øst.

Under følger en utredning om formål, prosesser, politiske ønsker, juridisk forankring, medvirkningsmuligheter, hensynssoner, samarbeidsformer og statens rolle med uttalelser og relevante høringer.

4.1 BERGEN

Vestlandets hovedstad er i stadig utvikling. Med historie som en tidligere industriby finnes det flere industripregede områder. Etter avgrensingen og gitte kriteriene var det indre Laksevåg som passet best inn. Bildet under viser Laksevåg i sin helhet og indre Laksevåg med hvitt omriss. Bergen som sentrum ligger til høyre for det hvite omrisset.



BILDE 5 LAKSEVÅG, BERGEN

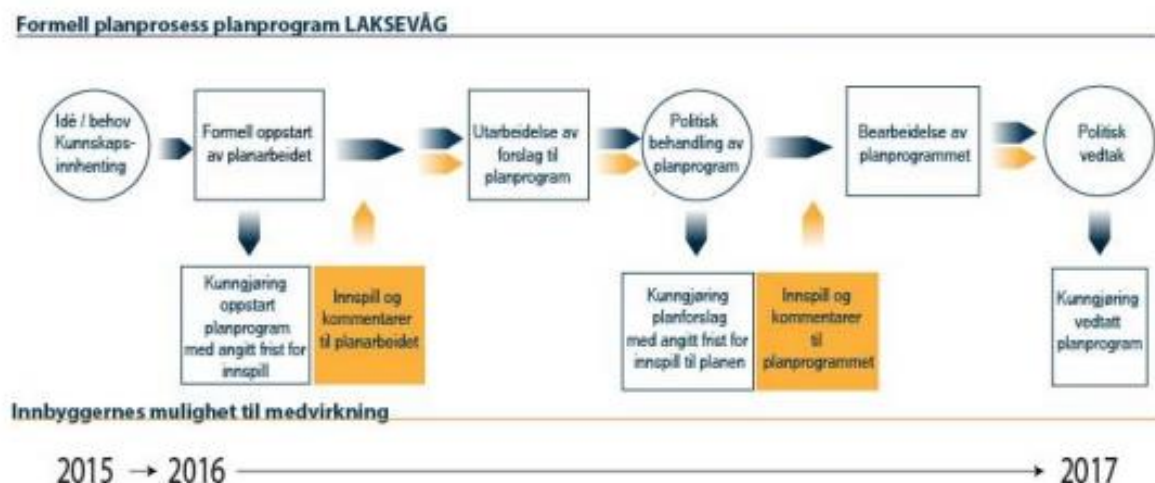
(NORGESKART, 2018A)

4.1.1 FORMÅL

Laksevåg bydel har høy gjennomtrekk av folk og små husholdninger som ikke bor lenge i området. Dette gjør det vanskeligere å skape stabile bomiljø og mindre flytting, også kalt høy «turnover» (Etat for plan og geodata, 2016, s. 13). Med mange grunneiere og konfliktfylt planarbeid, ble det besluttet å bruke Laksevåg som forsøksbydel for Osломodellen spesielt med tanke på verktøyet; *Veiledende Plan for offentlig rom med* ved behov. Dette ble besluttet da konfliktnivået var høyt rundt detaljer i reguleringsplaner og prosessene ble tidkrevende, på grunn av for eksempel naboer med sterke meninger med bakgrunn i deres tilknytning til området. Å skille ut den strategiske planen hvor det fokuseres på de overordnede forholdene, ville derfor være tidsbesparende og gi en helhetlig oversikt da konflikter som ikke har direkte påvirkning på de overordnede målene, stagnerte hele prosessen ifølge Anna Elsa Tryti, Byråd for byutvikling i Bergen (Albrechts, 2004; Tryti, 2016). Bergen kommune ønsket dermed å igangsette stabiliserende tiltak, med bedre fordeling av husholdninger som ville være med på å skape stabilitet og gjøre Laksevåg til en utvidet del av dagens sentrum.

4.1.2 PROSESS OG INNSPILL

I de vanlige juridiske planprosesser legges planprogrammet ut for offentlig ettersyn, samtidig med varsel om oppstart (Plan- og bygningsloven, 2008 § 12-9). Ved bruk av utvidet planprogram som Bergen kommune nå ønsker å prøve ut, melder de om oppstart av arbeid etter avklaring med byråden. Det er her kommunen åpner for innspill på oppstartsvarselet, og hvis det kommer innspill, blir disse med i videre behandling (Etat for plan og geodata, 2016, s. 12). Viser det seg å være behov for særskilt fagutredning innen enkelte områder, innhentes det ved behov, innspill bearbeides og legges ut til høring. Når høringen er over blir planprogrammet gjennomgått ved en politisk behandling og deretter vedtatt (Etat for plan og geodata, 2016).



FIGUR 4 PLANPROSESS, BERGEN
(ETAT FOR PLAN OG GEODATA, 2016)

Bergen kommune har laget en mal som følger pbl § 4-1, hvor det strategiske dokumentet følger samme grunnstrukturen som kommunedelplanen. Dette er blitt gjort etter tilbakemeldinger fra fylkesmannen. Kommunedelplanen er todelt, hvor det i del 1 kun er en plan som trenger konsekvensutredning. Denne malen har Bergen kommune fulgt for å gjøre det mer tydelig for fylkesmannen hvordan dokumentet skal håndteres og hvor det skal forekomme innspill. Det samme har de gjort i del 2, som også har samme mal for konsekvensutredning og retningslinjer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009a; Plan- og bygningsloven, 2008 §§ 10-1, 11-12 - 11-15; Renolen, 2018).

4.1.2.1 SAMARBEID OG MEDVIRKNING

Bergen kommune ønsker å ha bred aksept for strategiene som skal gjennomføres, og vil derfor involvere lokalbefolkningen, eiendomsutviklere og lokalt næringsliv. For å sikre samarbeid og sørge for at planprogrammet gjennomføres, opprettet kommunen Etat for utbyggingsavtaler. Etaten skal også sørge for rettferdig fordeling av kostnader og ansvar i området gjennom utbyggingsavtaler (Etat for plan og geodata, 2016, s. 12).

Bergen kommune har opprettet en egen Områdesatsing som ligger under Byrådsavdelingen for sosial, bolig og områdesatsing. Satsingen har primært tre fokusområder; Årstad, Ytre Arna og Indre Laksevåg (Lund & Ervik, 2014). Formålet er å sikre et overordnet og sammenhengende samarbeid mellom de forskjellige byrådene og etatene i Bergen kommune. Det vises til lokal forankring som viktig for å lykkes, og kommunen jobber for å ha en tett dialog med innbyggere, lag, organisasjoner og næringslivet. Kommunen har derfor flere årlige folkemøter hvor interessenter kan komme for å høre om fokusområder, politiske planer og selv komme med innspill. Områdesatsingsmøter og møter med koordineringsgruppen skjer mellom syv og ni ganger årlig, Bergen kommune har satt medvirkning og samarbeid som et sentralt fokus, noe de gjennomfører med blant annet barnetråkkregistrering¹⁷ (Ingvaldsen, 2014; Nordgreen, 2018; Tryti, 2015; Øistensen, 2015).

Som et tiltak for å legge til rette for medvirkning ble det i regi av prosjektgruppen¹⁸ arrangert et folkemøte ved hjelp av Områdesatsing for Indre Laksevåg, januar 2015. Prosjektgruppen hadde som mål å informere om planprosessen og oppfordre til å være med på en planlagt work-shop med forskjellige interessenter og foreninger i lokalbefolkningen, slik at deres ønsker og tanker ble belyst i den videre utredningen av bydelen. Etter flere møter med forskjellige arbeidsgrupper, har det blitt utformet en visjon for området: *Levende lokalmiljø i Indre Laksevåg med mangfold og trivsel* (Ingvaldsen, 2018; Lund & Ervik, 2014, s. 22).

I etterkant ble det holdt møter for å undersøke hvordan det lokale næringslivet, eiendomsutviklerne, utdanningsetater og kommunen kunne fortsette samarbeid om å videreutvikle næringslivet i bydelen ved å belyse relevante temaer som markedsstrømninger og opprettelse av maritime klynger. (Etat for plan og geodata, 2016, s. 12; Ingvaldsen, 2018).

¹⁷ Byrådssak 428/15

¹⁸ Byrådsavdelingen for sosial, bolig og områdesatsing

4.1.3 POLITISKE OG KOMMUNALE ØNSKER

Bergen kommune har fattet vedtak om en arealpolitikk som forutsetter at fortetting skal skje i knutepunkter som er i tråd med planer om utvidelsen av Bergen sentrum. Byfortetting foreligger i nasjonale forventinger for byvekst og ansees som bærekraftig politikk (Bergen kommune, 2018, s. 17; Sanner, 2015, s. 19).

Laksevåg har i lengre tid hatt et relativt dårlig rykte med dårlige levekår. Dette ønskes nå endret gjennom tiltak som Områdesatsingen. Laksevåg skal utvikles med fokus på bærekraftig byutvikling med fortetting, næringsutvikling og forbedret bymiljø (Tryti, 2016, s. 8; Øistensen, 2015).

Byrådet ønsker at det skal fokuseres på myke trafikanter og en endring fra personbil til mer miljøvennlig transport, gode offentlige tilgjengelige møteplasser, tilrettelegging for næringsutvikling, økt utbygging av sentrale boliger og forbedring av kommunikasjonen mellom Bergen sentrum og Laksevåg bydel (Bergen kommune, 2018).

Planprogrammet skal ivareta Laksevågs historie og identitet med tydelig fokus på arkitektur i utviklingen av bydelen (Tryti, 2016). Som en del av utvidelsen av Bergen sentrum sees deler av Sandviken, Laksevåg og Bergensdalen som naturlig vekstområder (Bergen kommune, 2018, s. 17).



BILDE 6 UTVIDELSE AV BERGEN SENTRUM
(BERGEN KOMMUNE, 2018)

Bergen bystyre gjorde et generelt forutsigbarhetsvedtak som inneholdt prinsipper for hvordan utbyggingsavtaler skulle brukes (Plan- og bygningsetat, 2018c). Vedtaket ble forankret og innarbeidet i kommuneplanens arealdel. Det fremheves at det bør gjøres; «*et spesifikt vedtak for Indre Laksevåg for å sikre en fornuftig utbyggingstakt og kostnadsfordeling mellom kommunen og private utbyggere innenfor fortettings- og transformasjonsområdet*» (Plan- og bygningsetat, 2018c, s. 2).

4.1.4 JURIDISK FORANKRING

Da et strategisk planprogram ikke er forankret i loven, må det gjennom politiske forhandlinger som ender i et vedtak. Bergen kommune har valgt å gjøre dokumentet førende for utviklingen av området, sammen med forutsigbarhetsvedtaket og en gjennomføringsstrategi (Mannsåker & Renolen, 2017). Forutsigbarhetsvedtaket legges ut til ettersyn med hjemmel i plan- og bygningsloven § 17-2, med underpunkter for igangsettings og utbyggingsavtaler, sammensetning og størrelse på boliger, bekostning av sosial infrastruktur (Bergen kommune bekoster dette), sosialt og teknisk kapasitetsbehov og fremtidige forutsetninger for byutvikling (Plan- og bygningsetat, 2018c).

Bergen kommune har tatt tilbakemelding fra fylkesmannen til etterretning, utdypet i 4.1.7, og gjort noen endringer i utførelsen for å sikre medvirkning. Dermed benyttes § 12-9 i plan- og bygningsloven, for å legge ut forslaget til høring og offentlig ettersyn (Plan- og bygningsetat, 2018c; Renolen, 2018).

Den strategiske planen ble juridisk forankret ved å legge den inn i samme format som kommunedelplanens arealdel, dette ble gjennomført etter at den politiske behandlingen var ferdig. Her ble den gjort gjeldende i reguleringsplanene for området og den legger føringer for utbyggingsavtaler via utbyggingsetaten. Reguleringsplanene var sist til behandling i 1939, men majoriteten av gjeldende reguleringsplaner for Indre Laksevåg dateres helt tilbake til 1925 (Etat for plan og geodata, 2016, s. 8; Mannsåker & Renolen, 2017, s. 18; Plan- og bygningsloven, 2008 § 10-1).



BILDE 7 REGULERINGSPLAN FOR LAKSEVÅG, GODKJENT 1.7.1929
(MANNSÅKER & RENOLEN, 2017)

Gjennom vedtaket i reguleringsplanen oppnås hjemler i loven når utbyggingsavtalene inngås. Dette sørger for juridisk forankring og gjennomføringen av tiltakene i planprogrammets område. Avtalene omfatter detaljregulering for hver enkelt sak og stadfester rammeavtalene partene forplikter seg til.

Detaljregulering og områderegulering faller under § 12-8 i plan- og bygningsloven, som i første ledd sier at berørte offentlige organer og andre interessenter skal varsles (Mannsåker & Renolen, 2017; Plan- og bygningsetat, 2018c; Plan- og bygningsloven, 2008 § 12-8).

4.1.5 HENSYNSSONER

Gamle Laksevåg sentrum har flere eldre bygninger fra 1800tallet som viser områdets historikk og bør ifølge kommunen ivaretas. Kommuneplanens arealdel tar høyde for å bevare disse og avsetter området for kulturmiljø, med allmenninger, torg, kvartal og urbane strøk (Mannsåker & Renolen, 2017). På kartet vises hensynssonen, med mørkelilla farge.



BILDE 8 LAKSEVÅG VERFTOMRÅDE
(OPUS BERGEN, 2016)

4.1.6 SAMARBEIDSFORM

For å sikre gjennomføring, er samarbeid et viktig tema. Det finnes flere varianter av samarbeid alt etter hva som ansees som mest tjenlig.

Bergen kommune har inngått samarbeid med Husbanken, som har områdesatsing som et av sine fokusområder. Kravene fra banken omfatter kriterier for både kommune og området det søkes for. Kommunen skal defineres som en storby¹⁹. Samarbeidet skal være langsiktig med et øvre tak på 7 år, for å sørge for et langvarig kunnskapsbasert utviklingsarbeid. Kommunen forplikter seg til å legge til rette for åpne prosesser, god inkludering av innbyggere og andre aktuelle aktører. Løftet skal være forankret politisk, administrativt og på tvers av kommunale etater, som i en kommunedelplan og inneholde folkehelsesatsing eller levekårsprogram (Mæland & Iversen, 2012; Øistensen, 2015, s. 7).

Området skal være geografisk avgrenset, med minst 3000 innbyggere i en storbykommune med særskilte dokumenterte levekårsutfordringer. Det må være fysiske og sosiale utfordringer, som samsvarer med Husbankens boligpolitiske mål om å kunne bo godt og trygt. Det skal tydelig avklares roller og ansvarsforhold, så samtlige aktører har en klar forståelse for hvem som har hvilket ansvar. Dette skal sikre tilstrekkelig medvirkning og gi et godt fundament av informasjon å jobbe videre fra (Øistensen, 2015).

¹⁹ Husbanken følger Statistisk Sentralbyrå sin definisjon.

4.1.7 STATENS ROLLE, HØRINGER & UTTALELSER

I høringsrunden fremkom det en rekke høringsuttalelser hvor en del refereres nedenunder.

Bergen og Omland Havnevesen ønsker å belyse viktigheten av at byutviklingen ikke kommer i konflikt med egen havnevirksomhet på Dokken/Jektevik. Havneområdet ligger på motsatt side av det sorte omrisset på bilde 3, Havnevesenet påpeker tidvis mye støy og småbåttrafikk som et resultat av driften som et viktig tema hvor det kan komme konflikt (Renolen, 2017).

Hordaland fylkeskommune hadde flere uttalelser til den strategiske planen, de anbefaler bl.a. en byromsanalyse og oppdeling av ulike byggesoner for å identifisere og avgrense senterområdet. Fylkeskommunen vektlegger gode løsninger for samferdsel hvor Skyss²⁰ og samferdselsavdelingen bør inkluderes. Det bør være en restriktiv parkeringspolitikk for å få mest mulig over på offentlig transport (Hordaland Fylkeskommune, 2017). Arealkrevende industri og lagervirksomhet ønskes flyttet og erstattet av arbeidsplassintensive næringer og boliger, hvor handel legges til senterområder.

Det trekkes frem at det strategiske planprogrammet belyser flere faktorer som er viktige å bearbeide som trafikksikkerhet, arealer til lek og rekreasjon, universell utforming i offentlige plasser, kriminalitetsforebygging og en overordnet lokalisering av tilbud og tjenester som er med på å forbedre dette. Fylkeskommunen påpeker at Laksevåg har en tydelig identitet og innbyggerne har tilknytning til stedet, det bør arbeides for å videreføre dette og bevare karaktertrekk. Det er tre nåværende kulturminner i bydelen, Damsgård hovedgård, Ubåtbunkeren Brun og Dokken lokalisert på verftsområdet. Det anbefales at kulturminnene blir sikret i KPA da strategisk planprogram ikke er juridisk bindende (Hordaland Fylkeskommune, 2017).

Fylkesmannen i Hordaland har også kommet med flere uttalelser. Fylkesmannen ser kritisk på bruken av strategisk planprogram, fordi han ikke ser at plan- og bygningsloven §4-1 gir grunnlag for tilstrekkelig hjemmel til planprogrammet. Videre trekkes det frem om det er tilstrekkelig forutsigbarhet og effektivitet i reguleringsplanene, siden det ikke er innsigelsesrett som gir nødvendige avklaringer i interessekonflikter (Fylkesmannen, 2017). Komplekse problemstillinger synes ikke å bli mindre utfordrende siden planprogrammet ikke er bindende, dette kan føre til doble prosesser fordi interessenter har forskjellige ønsker og konflikter kun kan løses på en bindende måte gjennom formelle planprosesser (Fylkesmannen, 2017, s. 2).

²⁰ Tilsvarende Ruter i Oslo.

Flere offentlige rom bør legges til rette for barnefamilier for å jevne ut sosiale ulikheter og som et tiltak for å bedre folkehelsen. Sosioøkonomiske forskjeller handler om flere punkt, som ren luft, forurensing, støy, felleskap og aktiviteter. Rehabilitering av boligområder og boliger kan kombineres med næringsvirksomheter eller legges i nærheten.

Kollektivtransporten bør også løftes opp ved å fremme konkrete forslag til hvordan trafikken skal reduseres, for å bidra til å tilrettelegge for fremtidig industri. Avslutningsvis påpeker fylkesmannen at de overordnede planene må avklare om og når private planer skal samsvare med de overordnede målene kommunen har til utvikling av sentrale deler av Laksevåg (Fylkesmannen, 2017).

Statens vegvesen trekker frem flere traséer og kryss som på nåværende tidspunkt har utfordringer. Overordnet for dem er behov for utbedring for å tilfredsstillende krav til universell utforming, bredere gateløp og tilrettelegging for egne hovedruter for sykkel. Flere kryssinger for sykkel- og gående av Puddefjorden nærere Laksevåg bør vurderes (Statens vegvesen, 2017). Vegvesenet ønsker å medvirke i det planarbeidet som omhandler trafikksystem (Statens vegvesen, 2017, s. 4).

Stiftelsen Bergen Sjøfartsmuseum ønsker å belyse at det kan være flere kulturminner i sjøen. De ønsker en marinearkeologisk undersøkelse for å kartlegge ankrings- og havneområder som kan være verneverdige. Bergen Brannvesen fremhever at gamle Laksevåg har uerstattelige verneverdige trehusbebyggelse. Dagens situasjon er ikke tilfredsstillende når det gjelder brannsikkerhet. Byantikvaren ønsker at det skal utarbeides et kulturminnegrunnlag for hele området, så utbygging kan skje i tråd med dette (Renolen, 2017).

Etat for helsetjenester tar opp behovet for å bedre aktivitetstilbudet i området, både for unge og voksne. De ønsker flere sosiale møteplasser i form av kultur- og forsamlingshus på bakgrunn av Levekårsanalysen fra 2014 som understreker at over 20% av foreldre sliter med det sosiale nettverket. Helsetjenesten stiller seg også positive til flere gå-muligheter til sentrum, i form av broer for å stimulere til at flere innbyggere går til og fra (Renolen, 2017).

Bergen kommune, VA- etaten peker på utfordringer innenfor teknisk infrastruktur og overvannshåndtering, da flere bekker er lagt i rør i området gir det redusert kapasitet i forhold til å åpne vannveiene. De sier videre at å gjenåpne bekkene er et positivt grep som kan gi rom for rekreasjon og lek, som tåler fremtidens klimaendringer (Renolen, 2017, s. 8).

Områdesatsingens fysiske miljøgruppe er positive til intensjonene i planprogrammet men påpeker de manglende juridiske hjemlene for å sikre nødvendig infrastruktur og offentlige tjenester. Spesielt ønsker de at en urbanisering av Laksevåg skal ivareta historien og identiteten, hvor utviklingen må skje i harmoni med Dokken og Nøstet, som ligger på bysiden av Laksevåg. De ønsker en fremtidsrettet transportløsning hvor bybanen fungerer som ryggraden (Områdesatsingens fysiske miljøgruppe, 2017). Miljøgruppen mener arealkrevende industri må flyttes ut av området og gi rom for arbeidsplassintens næring, offentlige institusjoner og boliger (Områdesatsingens fysiske miljøgruppe, 2017, s. 9).

Individuelle grunneiere har sendt inn uttalelser hvor de ser på muligheten for å omregulere LRNF-områder til boligformål og grunneiere som ligger utenfor den strategiske planen ønsker sitt område inkorporert i den strategiske planen (Renolen, 2017).

Konsulentselskapet Opus, sender inn uttalelser på vegne av seks næringseiendommer hvor de overordnet er positive til strategisk planprogram som planform, da områderegulering etter deres syn tar lang tid og vil kunne forsinke transformasjonen med mange år. Derimot ønsker de at kommunen ikke legger føringer for hvilke næringer som burde ligge på Laksevåg, da det er et eksisterende mangfold i området. Så lenge de ikke er i strid med planen bør en funksjonsblanding være positivt og opp til grunneieren å avgjøre (Opus, 2017).

4.1.8 OPPSUMMERING

For Bergen er hovedutfordringen mange grunneiere med forskjellige ønsker. De juridiske planprogrammene stagnerer og tidvis stopper opp grunnet enkelte interessenters innsigelser. Bergen kommune ser dermed på et politisk planprogram, som vil utforme de overordnede føringene for området som en mulighet til å få fortgang i behandlingen. Ved å benytte seg av den strategiske planen vil utfordringer og kompliserte innsigelser, eller klager, kun inntreffe på den konkrete eiendommen og ikke for området som en helhet. Ifølge Bergen kommune forenkle transformasjonen av Laksevåg ved å vedta hvilke kvaliteter og grunnleggende egenskaper som ønskes tilført området. Intrikate saker vil dermed tas direkte ved de enkelte byggesøknadene. Tyngre næringsliv som har sin daglige drift i området nå, vil kanskje måtte flytte på seg som følge av oppføring av bolig og opparbeidelse av lettere næring som dagligvare og kontor. Det samsvarer ikke nødvendigvis med krav om god bokvalitet, å beholde verftrelatert drift. Dette kan bli et konfliktfylt tema da næringslivet er godt opparbeidet i eksisterende område.

4.2 OSLO

Landets hovedstad er preget av stadig utvikling, Oslo har stolt arbeiderhistorie med trevarefabrikker og industri som har etterlatt flere industripregede områder. Når kriteriene for oppgaven var satt, passet Ensjø samtlige kriterier. Bildet 9 viser Ensjøområdet med hvitt omriss. Operaen skimtes nede til venstre på bildet.



BILDE 9 ENSJØ, OSLO
(NORGESKART, 2018B)

4.2.1 FORMÅL

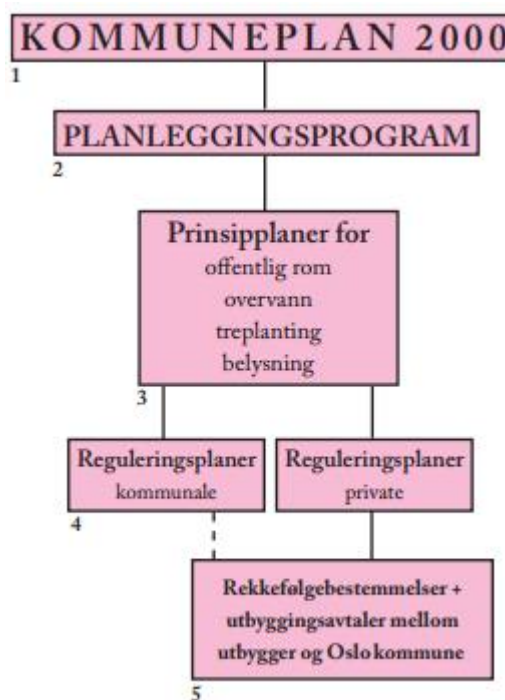
Det er estimert at det vil være over 200.000 flere innbyggere innen 2040. Dette gjør at Oslo har behov for fortetningsområder som ligger nær kollektivpunkter da dette er i tråd med politiske ønsker. Ensjø viser seg godt egnet da nåværende bruk er bilrelatert drift som verksteder og bilforhandlere. Dette er et område som egner seg godt til fremtidig bolig- og næringsområde, fordi området ligger inntil kollektivtransport og nært sentrum. I kommuneplanen for indre Oslo ble det allerede i 1998 laget en plan for Ensjø, som en naturlig plass å fortette med hensiktsmessig bystruktur (Oslo kommune, 2018a; Samferdselsdepartementet, 2016).

Formålet med planleggingsprogrammet var å fastlegge overordnede grep for bystruktur og arealbruk, legge til rette for positive utviklingsprosesser, samkjøre kommunale interesser innenfor felles rammer og åpne for godt samarbeid mellom private aktører og kommunen. Oslo benytter strategiske planer i områder hvor grunneiernes ønsker er sammenfallende med kommunens, og det er dermed lite konflikt (Oslo kommune, 2018b; Vibe & Langaard, 2002).

4.2.2 PROSESS OG INNSPILL

Det ble i 2002 utarbeidet et planleggingsprogram for Ensjø, etter Oslomodellen. Oslo kommune erkjente et behov for rammeavklaringer for å kunne gjennomføre denne prosessen. Dette førte til dokumentet «Planleggingsprogram for Ensjø» (Vibe & Langaard, 2002, s. 2). Prosessen skulle legge til rette for forutsigbarhet for utbyggere. Eiendoms- og byfornyelsesetaten (forkortet til EBY) er ansvarlig for å utarbeide rekkefølgebestemmelser for å sikre infrastruktur i de private reguleringsplanene. Det er disse bestemmelsene som utgjør fundamentet for utbyggingsavtalene. Programmet er ikke et juridisk dokument men gir retningslinjer for utbyggingsavtaler mellom partene, rollen som forhandler mellom utbyggerne og kommunen tillegges EBY. Samme etat er også ilagt ansvaret for koordinering mellom de kommunale etatene, for å sikre gjennomføring av planleggingsprogrammet (Vibe & Langaard, 2002).

Oslo kommune har i dette tilfellet valgt å legge planleggingsprogrammet under kommuneplanen. Ved å innordne programmet i kommuneplanen legger det føringer for det videre arbeidet Plan- og bygningsetaten gjør, og avgjør på hvilke format de skal utarbeide godkjenninger og innvendinger. Reguleringsplanene blir utarbeidet på bakgrunn av føringene i planleggingsprogrammet, dette gjør at planene i teorien skal følge opp de politiske ønskene for området. Avslutningsvis utarbeides rekkefølgebestemmelsene og utbyggingsavtalene for grunneierne og utbyggerne, som vist på figur 5 over planhierarki for Ensjø (Vibe & Langaard, 2002).



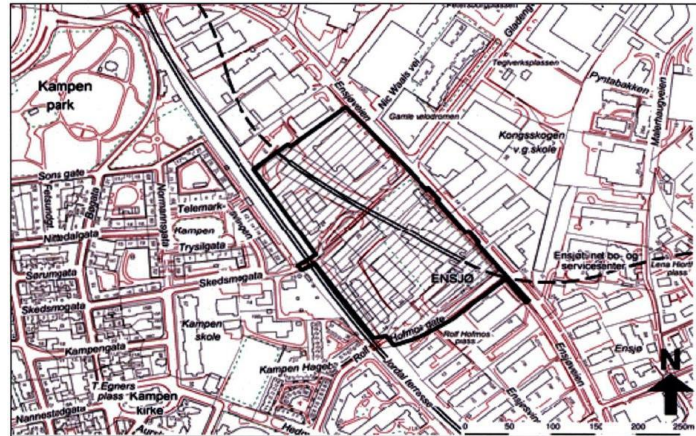
FIGUR 5 PLANHIERARKI FOR ENSJØ
(VIBE & LANGAARD, 2002, s. 11)

4.2.2.1 SAMARBEID OG MEDVIRKNING

Bystyret i Oslo har i denne prinsipplanen vedtatt at Plan- og bygningsetaten skal sørge for et tett samarbeid med bydelen, Friluftsetaten, Vann- og avløpsetaten, Samferdselsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten (Nyrnes & Dahl, 2006, s. 10).

Det fremkommer av bystyrets ønske et betydelig fokus på blågrønne strukturer som f.eks. åpning av Hovinbekken og utredning av «Ensjøen» for å håndtere fremtidig overvann gjennom vassdrag. Det finnes også andre samarbeidsprosjekter i Ensjøområdet.

I «Gladenga» har flere grunneiere inngått et samarbeid og utformet et reguleringsforslag som strekker seg over flere eiendommer. Totalt vil dette området være med å bidra med opptil 1200 leiligheter. Det gjør at området treffer flere av elementene fastsatt i prinsipplanen. I et annet samarbeidsprosjekt, omtalt som «Tyngdepunktet», samarbeider flere grunneiere med EBY om en felles reguleringsplan som også treffer flere av de fastsatte kriteriene (Nyrnes & Dahl, 2006; Oslo kommune, 2015a).

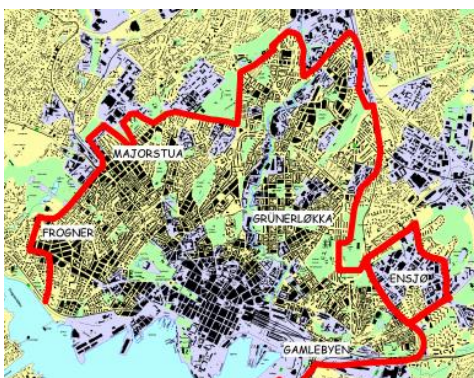


BILDE 10 TYNGDEPUNKTET
(OSLO KOMMUNE, 2015A)

Under planarbeidet ble det gjennomført tre seminarer med berørte aktører fra Ensjø, hvor behovet for å kunne bruke forskjellige virkemidler for å oppnå målet ble synliggjort (Vibe & Langaard, 2002).

4.2.3 POLITISKE OG KOMMUNALE ØNSKER

Oslo kommune har vedtatt en arealpolitikk som forutsetter at fortetting skal skje i knutepunkter. Dette samsvarer med målet om fortettingen av sentrumsnære områder. Byfortetting foreligger i «Nasjonale forventinger» for byvekst og ansees som bærekraftig politikk (Oslo kommune, 2017; Sanner, 2015, s. 19). Bystyret har utarbeidet et kvalitetsprogram hvor bærekraftige prinsipper er førende for utviklingen av området (Svensen, 2010).



BILDE 11 INDRE BY
(VIBE & LANGAARD, 2002)

Ensjø har blitt definert som ytre by og har ligget som en grense mot det kompakte sentrum. Det ønskes nå å endre på denne fremstillingen ved å gjøre Ensjø til en utvidelse av indre by.

Som bildet viser, ligger Ensjø sentralt og tett inntil eksisterende sentrum og vil dermed kunne passe som et ledd i utvidelse av sentrum (Vibe & Langaard, 2002).

Oslo kommune ønsker at all transportvekst skal skje kollektivt. Det skal legges vekt på tilrettelegging for gående og for myke trafikanter som syklist, fremfor tilrettelegging for bilister. I de to miljøprofilerte hovedgatene markert i mørkegrått, er bilen selvsagt nedprioritert, og det legges i svært liten grad opp til mulighet for gjennomkjøring (Nyrnes & Dahl, 2006; Vibe & Langaard, 2002, s. 9).



BILDE 12 HOVEDGATER PÅ ENSJØ
(VIBE & LANGAARD, 2002)

4.2.4 JURIDISK FORANKRING

Som nevnt innledningsvis, er ikke planleggingsprogrammet juridisk forankret. Fordelen med dette er at det gir mulighet for hurtig endring, større rom for andre løsninger og utprøving av nye metoder enn ved en tradisjonell reguleringsplan. Planleggingsprogrammet legger føringer for rammene og hovedintensjonen, som kan forenkle saksbehandlingen. Programmet inneholder føringer for utbygginger og ansvar og forpliktelser beskrives i detaljreguleringen. Oslo kommune gjør avtalene juridisk bindende ved å benytte seg av utbyggingsavtaler som er basert på planleggingsprogrammet. Ved å utforme prosessen på denne måten blir kommunen en aktiv part, og dette gjør at utbyggeren kan initiere forhandlinger. I enkelte tilfeller kan kommunen være utbyggingsaktør, da kan de selv sette i gang prosesser som er forankret i planleggingsprogrammet (Oslo kommune, 2015b; Vibe & Langaard, 2002).

Reguleringsplan som er i tråd med planleggingsprogrammet, og som er godt forberedt, vil bli vurdert lagt ut direkte til offentlig ettersyn (Vibe & Langaard, 2002).

Plan- og bygningsetaten prioriterer utbyggingsavtaler som samsvarer med planprogrammet. Dette gjøres parallelt med arbeidet om å utarbeide reguleringsplaner (Vibe & Langaard, 2002).

Forslagstiller kan velge å sende inn et forslag til omregulering som strider imot det politiske vedtaket, siden det ikke har juridisk forankring. Prosessen er slik at Plan- og bygningsetaten behandler forslaget, og dersom det strider imot planprogrammet vil de legge ved sitt eget forslag sammen med forslagstilleren sitt. Dette sendes videre til byråd for byutvikling, som videre tar saken til Byutviklingskomiteen for endelig beslutning (Plan- og bygningsetat, 2018a). Dette medfører at komiteen selv kan fatte et vedtak som strider imot planprogrammet, om de måtte finne forslaget bedre enn programmet for området.

4.2.5 HENSYNSSONER

Ensjø har ingen registrerte fredede kulturminner, men det finnes hensynssoner hvor bygninger skal bevares for å vise historien til Ensjøområdet (Plan- og bygningsetat, 2018b; Vibe & Langaard, 2002). To områder samt enkeltbygninger er regulert til spesialområde for bevaring, Fyrstikkallèen 7, Malerhaugen gård og tre bygg langs Fyrstikkallèen. Både områdene og bygningene ligger i allerede opparbeidede boligområder med etablert struktur med små muligheter for transformasjon (Plan- og bygningsetat, 2018b).

4.2.6 SAMARBEIDSFORM

I en stor organisasjon som kommunen er, vil det være nødvendig med høy grad av samarbeid for å komme til best mulig resultat. Hvilken form for samarbeid som velges er opp til den enkelte kommunen å beslutte.

Oslo kommune har på Ensjø inngått samarbeid med Husbanken om universalutforming som er et av bankens satsingsområder (Husbanken, 2018; Miljøverndepartement, 2007c). Kriteriene til banken omhandler øremerking av midlene til universal utforming, dette omfatter retningslinjer til utforming av barnehagers utearealer med hjelpemidler til planlegging, utforming av studentboliger og like muligheter til å delta i politisk arbeid osv. Universell utforming legger også føringer for bruk av lys og farger, da oppfattelsen svekkes over tid (Svensen, 2010).

4.2.7 STATENS ROLLE, HØRING & UTTALELSER

Når den strategiske planen lå ute til begrenset høring i påvente av uttalelser kom det inn totalt 36 innspill. Det var imidlertid kun et begrenset utvalg av offentlige uttalelser som var tilgjengelige for innsyn ved forespørsel hos kommunen.

Den overordnede innstillingen som går igjen i flere uttalelser er at departement og andre interessenter er positive til de overordnede rammene som synes å være godt illustrert og lett lesbart (Friluftsetaten, 2005; Helse- og velferdsetaten, 2005; Oslo bystyret, 2006; Samferdselsetaten, 2005).

Statens Samferdselsetat har kommentert på ordlyder hvor de ønskes en klarering. Fordi en spesifisering av ansvarsfordelingene mellom etatene, og gjøre den enda tydeligere, vil bidra til å unngå komplikasjoner på et senere tidspunkt. Skulle det være uklart hvilken etat som opprinnelig hadde ansvaret vil det kunne bli en kilde til omfattende konflikter.

Samferdselsetaten har videre innspill på planlagt veistruktur, og når det gjelder å stenge offentlige gater for gjennomkjøringstrafikk, de viser til at hvis de to planlagte gatene, Ensjøgata og Gladenggata, skal bli eneste passeringspunkt, kan det trafikale systemet bli sårbart (Samferdselsetaten, 2005).

Mindretallet i bystyret ønsket et mer utbredt vern av bygninger for å ivareta kulturhistorien, men dette ble nedstemt (Oslo bystyret, 2006). Bystyret er positive til bruk av

utbyggingsavtaler for å sørge for nødvendig utbygging i området og bruk av samarbeidsgrupper for å lage utbyggingsavtaler for flere eiendommer samtidig (Oslo bystyret, 2006).

Selv om det politiske ønsket er å transformere hele området, er det signert nyere leiekontrakter med bilforretninger flere steder, til stor frustrasjon for både politikere og tilflyttere i opparbeidede boliger (Vestreng, 2015).

4.2.8 OPPSUMMERING

Oslo kommune benytter strategiske planprogrammer i områder hvor det råder enighet mellom grunneiere og kommune om fremtidig bruk av området. Ved å utforme et strategisk dokument som viser hvilke utnyttelsesgrader og kvaliteter, som f.eks. grøntdrag kommunen ønsker tilført området, gir det utbyggere mulighet til å forenkle søknadsprosessen ved å følge veilederne. I tilfeller hvor utbygger er uenig kan de sende en søknad som avviker fra med kommunens strategi, siden det ikke er en juridisk forankret plan. Søknaden vil i de tilfeller bli behandlet av Plan- og bygningsetaten, som vanligvis vil utforme et forslag som er i tråd med de politiske ønskene. Begge forslagene vil deretter bli sendt til politisk behandling, og det fattes et vedtak om hvilket av forslagene som skal godkjennes. Politikerne kan, hvis de ønsker det, velge å gå for utbyggers forslag om det viser seg å inneha kvaliteter som er bedre enn kommunens egne. Det vil altså være mulig å vedta endringer raskere enn ved en juridisk forankret plan. Som nåværende bilby vil transformasjonen kunne trekke ut i tid da bilforretningene har leiekontrakter som strekker seg frem til 2025, og bilrelaterte bedrifter er godt forankret i området. Dette kan bli en utfordring for fremdriften i utbyggingen.

4.3 STAVANGER

Norges oljehovedstad har vært i sterk vekst etter at det såkalte oljeeventyret startet. Med historie som en tidligere industriby både for havnearbeid, industri, hermetikk og sild, gjenstår det flere industripregede områder. Etter innsnevringen og kriteriene for oppgaven, var det Stavanger Øst også omtalt som Urban Sjøfront, som passet best inn. Bildet under viser Stavanger hvor Urban Sjøfront har hvitt omriss. Storhaug er navnet på hele bydelen, som ligger skrått ned til venstre bak det omrissede området. Stavanger sentrum ligger på venstre side, hvor man ser Vågen som er en vik i Byfjorden (Norgeskart, 2018c).



BILDE 13 STAVANGER
(NORGESKART, 2018C)

4.3.1 FORMÅL

Stavanger Øst som er det formelle navnet på området, har over lengre tid hatt dårligere levekår enn resten av Stavanger. I likhet med Laksevåg i Bergen har det vært høy gjennomtrekk av beboere med et påfølgende dårlig rykte som «*østsidan av Storhaug*²¹» (Gustavsen, 2005; Miljøverndepartement, 2007a; Tveit, 2018; Østensjø & Karlsen, 2012, s. 61). Etter mange år som *byens bakgård*²², delvis på grunn av sosiale utfordringer, industrirelatert bebyggelse samt mange og kompliserte grunneierforhold, ble et offentlig-privat samarbeid initiert. Formålet var å lage en arena hvor man kunne samarbeide om å lage et forbedret og mangfoldig byområde med tydelig forankring i områdets kvaliteter og særegne karakter (Miljøverndepartement, 2007a; Tveit, 2018; Østensjø & Karlsen, 2012).

²¹ Stavanger Øst omtales på folkemunn som «*Østsiå*» av *Storhaug*, en negativ betegnelse, hvor den underliggende tonen er at «*vest er best*».

²² Utsagn fra Urban Sjøfronts nettside

4.3.2 PROSESS OG INNSPILL

Stavanger kommune valgte i dette tilfellet å sette ned et utvalg hvor Urban Sjøfront A/S, kommunen og grunneierne, var med på utarbeidelsen av reguleringsplanene for Stavanger Øst. Dette resulterte i to planer, 1785 og 1901 (Gustavsen, 2005; Miljøverndepartement, 2007a; Stavanger kommune, 2006). For Badedammen, som er det tredje området øverst til venstre, ble det bestemt at «området skulle utvikles basert på eksisterende- og evt. nye private delreguleringer for hver enkelt eiendom» (Gustavsen, 2005, s. 8).



BILDE 14 PLANOVERSIKT
(MILJØVERNDEPARTEMENT, 2007B)

4.3.2.1 SAMARBEID OG MEDVIRKNING

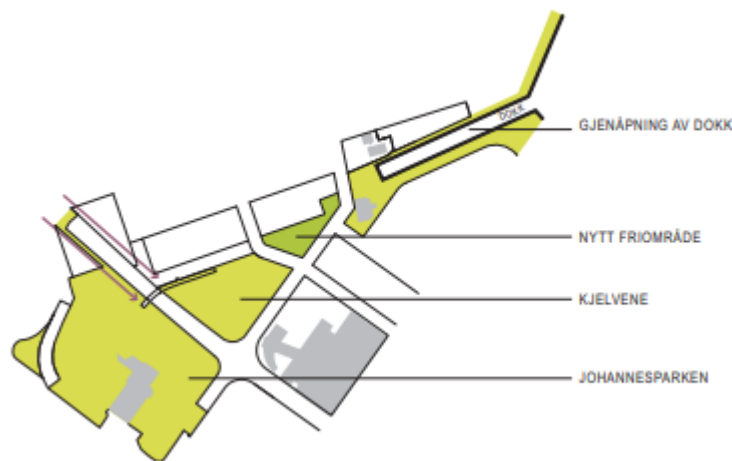
Opprinnelsen til samarbeidet som resulterte i Urban Sjøfront A/S startet allerede på 1980-tallet (Miljøverndepartement, 2007a). Næringsforeningen Stavanger Øst (NSØ) og Stavanger kommune inngikk et samarbeid på bakgrunn av områdets rykte, hvor fokuset var å stimulere utviklingen i området. Arbeidet gikk i bølgedaler men fikk for alvor fart i slutten av 1990-tallet, med en samarbeidsavtale som ble utformet i 1998. Avtalen fikk navnet «Strategisk Næringsplan – Storhaug Næringsområde». Strategiplanen ble politisk behandlet våren 98. NSØ og kommunen inngikk et samarbeid med Asplan Viak i Stavanger og Helen & Hard, som utarbeidet visjonen:

«Urban Sjøfront Storhaug – visjon for sentrumsnær byomforming»

Stavanger formannskap vedtok i 1999 at visjonen skulle forankres for videre utvikling av området, med spesielt fokus på området «Badedammen». Styringsgruppen benyttet deler av visjonen som selskapsnavn og dermed oppsto Urban Sjøfront A/S (Miljøverndepartement, 2007a).

Det unike ved Stavanger Øst er at grunneierne og kommunen gikk sammen og opprettet Urban Sjøfront A/S som et non-profit selskap. Dette skulle medvirke til en mer helhetlig utvikling av området hvor det samarbeides på tvers av eiergrensene. Ved å ha et eget firma som både skulle ivareta eierne sine interesser og samtidig være et bindeledd til kommunen i utarbeidelse av detaljreguleringer, ble det jobbet for en mer helhetlig utvikling av området (Gustavsen, 2005; Urban Sjøfront, 2018).

Beboerne i bydelen ble våren 2001 invitert til å delta for å komme med forslag til uterommet før den ordinære planprosessen ble igangsatt, dette ble kalt «Uterom – slik vil vi ha det!» (Miljøverndepartement, 2007a, s. 18). Resultatet av dette ble sendt til en nasjonal idekonkurranse, hvor landskapsarkitekter fikk lage sine utkast med påfølgende lokal bearbeiding. Vinnerforslaget «Folkeparken på Kjelve» fra Smedsvig Landskapsarkitekter gjennomgikk enda en prosess hvor beboerne fikk komme med innspill. Folkeparken på Kjelve ble ferdigstilt i 2005 og fremstår som et sjeldent eksempel på offentlig – privat samarbeid hvor brukerne har fått medvirke i hele prosessen fra idé til realisering (Miljøverndepartement, 2007a).



BILDE 15 KJELVENE
(HELEN OG HARD, 2004)

Som et resultat av det vellykkede samarbeidet om Folkeparken, ønsket Urban Sjøfront og kommunale avdelinger å jobbe videre med uterom og medvirkningsprosesser. Dette resulterte i Parklaboratoriet, et prosjekt som ble delfinansiert av Miljøverndepartementet og Husbanken. Opprinnelig skulle prosjektet være kortvarig men på grunn av den positive responsen, ble det videreført i en spisset form som omhandlet konkrete prosjekter. Resultatene av Parklaboratoriet viser seg å ha gitt omfattende kunnskap om metoder og forutsetninger tilknyttet medvirkningsprosesser samt konkrete innspill til utforminger ved flere planlagte parkområder (Miljøverndepartement, 2007a).

Parklaboratoriet bidro til økt forståelse rundt transformasjonsprosessen. Fokuset på midlertidig bruk av brakker og eksisterende bygningsmasser som ble brukt til blant annet treningshaller for sandvolleyball, viste hvordan det kunne skapes nye aktiviteter og liv som er gunstig for hele bydelen. De har viet stort fokus til Universell utforming som er en av tre rapporter²³ de har publisert som resultat av suksessen med Parklaboratoriet (Miljøverndepartement, 2007a).

4.3.3 POLITISKE OG KOMMUNALE ØNSKER

Stavanger kommune er arealmessig en liten kommune med 71km² landareal. Dette gjør at kommunen må føre en restriktiv utbyggingspolitikk på udyrket mark, og det følger naturlig av nasjonale forventinger til byfortetting (Sanner, 2015; SSB, 2018).

Byrådet ønsker et miljøbevisst fokus i fremtidig utbygging; hvor kulturelle og maritime funksjoner, hotell og bevertningssteder skulle opparbeides (Stavanger bystyre, 2002). Det ble lagt stor vekt på at:

«Universell utforming skal være et bærende kvalitetsprinsipp som skal ligge til grunn for utbygging» (Stavanger bystyre, 2002, s. 2).



BILDE 16 VISJON FOR STAVANGER ØST
(KRONSTAD, 2006)

²³ Parklaboratoriet – Universell Utforming, 2004. Et år i Parklaboratoriet, 2004. Parklaboratoriet i 2005 – og vegen videre, 2005.

4.3.4 JURIDISK FORANKRING

Den juridiske forankringen her er annerledes enn Bergen og Oslos transformasjonsområder. Stavanger Øst har to vedtatte overordnede reguleringsplaner, 1785 og 1901, som gjør dem juridisk bindende og dermed førende for det videre arbeid. Reguleringsplanene var et resultat av et bredt samarbeid og var en felles arbeidsoppgave mellom Urban Sjøfront og kommunen. Selv om visjonen ikke var juridisk bindende ga vedtaket fra 1999 politiske føringer for det videre arbeidet. Dette resulterte i at flere elementer fra visjonen er videreført i reguleringsplanene og videre i detaljplaner og fysiske tiltak (Fougli, J. C., 2018).

Noen konkrete eksempler på fysiske tiltak forankret i visjonen er; Sjøpromenaden som er regulert inn langs sjøen, kulturaksen og etablering av Tou Scene, samt innregulering av en trinnvis etablering av et sammenhengende grøntdrag fra Johannesparken til Spilderhaugvigå (Fougli, J., 2018).



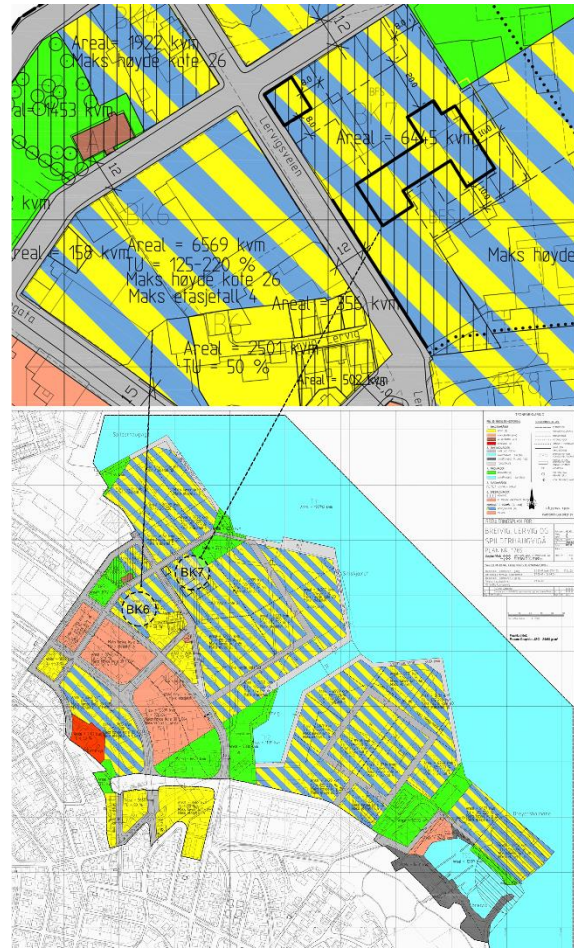
BILDE 17 GRØNTDRAG
(HELEN OG HARD, 2004)

Reguleringsplanene er behandlet etter plan- og bygningsloven, med unntak av enkelte byggesaker hvor det har vært dispensert fra kravet om detaljregulering. Dette er gjort etter konkrete vurderinger ifølge Jo Christian Fougli, Byplan.

4.3.5 HENSYNSSONER

Stavanger Øst har flere spesialområder som krever hensyn og godkjenning av byantikvaren, dersom det skal gjøres fornyinger eller reparasjoner. I reguleringsplan 1875 finner vi to reguleringer (Stavanger bystyre, 2002, s. 9). Ryfylkegata 30 har fasadereguleringer som vender mot Kvitsøygata, markert med sirkel i BK6. I felt BK7 er det fyrhuset inkludert pipen som skal bevares, samt fasaden mot Lervigsveien (Stavanger bystyre, 2002).

I reguleringsbestemmelsene fra plan 1901, som ligger til venstre for reguleringsplanen 1875, finnes det flere områder som er regulert til bevaring. Bygningene befinner seg blant annet på Lervigsveien som er veien mellom BK6 og BK7 (Stavanger kommune, 2006). 1901 legger føringer for at; *«det skal foreligge uttalelse fra byantikvaren. Eksisterende bebyggelse skal bevares. Ved fornyelse eller reparasjon (herunder utskifting av vinduer, listverk, fasadekledning, taktekking osv.) skal bebyggelsen så vidt mulig tilbakeføres til opprinnelig utseende. Ved totalskade kan ny bebyggelse tillates, og denne skal harmonere med øvrig bebyggelse med hensyn til fasadeuttrykk, takform, volumer og detaljer. Riving tillates ikke»*. (Stavanger kommune, 2006, s. 8).



BILDE 18 REGULERINGSPLAN 1875
(PLAN- OG BYGNINGSETAT, 2002B)

4.3.6 SAMARBEIDSFORM

På overordnet nivå har Urban Sjøfront samarbeidet med Miljødepartementet gjennom «Byomforming» som var et pilotprosjekt. Samarbeidet varte i fire år og inkluderte følgende byer; Fredrikstad, Skien, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø. Byene omtales som pilotområder, hvor hovedmålet var å finne frem til gode eksempler på byomforming som tilfører kvaliteter både i ny- og eksisterende bebyggelse, kulturmiljøer, byrom, bebyggelse, funksjoner og kulturelle tilbud. Byene møttes to ganger i året for å dele erfaringer og bygge nettverk (Miljøverndepartement, 2007a).

Felles for pilotområdene var at de hadde mange grunneiere og næringsdrivende, sentrumsnære sjøfronter, kvartalsstruktur og knutepunktutfordringer (Miljøverndepartement, 2007a, s. 9).

4.3.7 STATENS ROLLE, HØRING & UTTALELSER

I Stavanger har både kommune og stat spilt en viktig rolle i transformasjonsområdet. Staten produserte i 2002 – 2003 «Storbymeldingen» som oppsummerer de statlige føringer for kommunal planlegging, som skal sikre at disse samsvarer med nasjonal politikk (Miljøverndepartement, 2007a).

Staten og underliggende etater må være informert om de nasjonale føringer for å kunne være med å innføre miljøvennlig utvikling, dette må implementeres i statlige lokaliseringsbeslutninger. For å kunne best mulig gjennomføre samarbeid, må det videreutvikles praktiske grep for å styrke kommunalt og statlig samarbeid. Staten har bidratt med å støtte opp under miljøvennlig byutvikling, for å sørge for kontinuitet i dette er det nå innarbeidet i Regjeringens årlige bestilling til Fylkesmennene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018; Miljøverndepartement, 2007a).

Målet med pilotprosjektet som er nevnt under 4.3.6, var å skape bærekraftige løsninger, gjennom tett samarbeid mellom næringsliv og kommune. Delmål for pilotprosjektet var å lage effektive planredskap, virkemidler og organisasjonsmodeller for gjennomføring av transformasjon og byfortetting på allerede bygget grunn (Miljøverndepartement, 2007a).

Totalt kom det inn i underkant av 200 innspill og klager på planene 1785 og 1901, nedenunder vil et utvalg bli presentert for å vise dybden og bredden av klager og innspill.

Jeg vil i det følgende gå nærmere inn på typer klager og eksempler på enkeltklager for å belyse forholdene nærmere

Hydro Texaco AS (forkortes heretter til Hydro) representert av Advokatfirma Steenstrup Stordrage DA.

Når Hydro kjøpte tomten ble det stadfestet en 20 meters grense for naboer på grunn av brannfarlig materiale. Fullføres reguleringsplanen vil dette kunne få negative konsekvenser for Hydro, videre utvikling vil legge begrensninger for driften og det medfører at de øvrige områdene ikke tar tilstrekkelig hensyn til tankanlegget. Hydro har intensjon om å fortsette driften i uoverskuelig fremtid. Selskapets nåværende igangsatte og lovlige virksomhet vil kunne fortsette uavhengig av en eventuell reguleringsendring, jfr. pbl § 31. Utfra de økonomiske konsekvensene vil det nærmest være utenkelig at det vil skje en ekspropriasjon v anlegget. Hydro mener det fremstår meningsløst å omregulere området som kan medføre en hindring i videre utvikling av anlegget eller indirekte press på dem for å flytte. Derfor vil en fremtidsrettet løsning som samsvarer med de faktiske forholdene være å avgrense planforslaget til at eiendommen til Hydro holdes utfor i sin helhet (Steenstrup, 2001).

Svar fra Miljøverndepartementet ved Tom Hoel og Jarle Jensen

Hydro mener at ved å regulere et eksisterende område til bolig og næring må eventuell utbygging skje med dispensasjon. Dette må så ansees som en form for ekspropriasjon, uten rettigheter til økonomisk kompensasjon, da Hydro Texaco ikke har planer om trappe ned aktiviteten på området som betyr at det vil være vedvarende lukt og støyplager for eventuelle naboer.

Fylkesmannen viser til Plan- og bygningsloven §23 nr.1 heter at «reguleringsplaner ikke skal gis større omfang enn at de kan gjennomføres innen rimelig tid». Miljøverndepartementet har utarbeidet en veileder som setter rimelig tid til 10 år.

Fylkesmannen er positiv til utvikling av bydelen men mener planen ikke kan vedtas slik den er nå da Plan- og bygningsloven §23²⁴ stadfester at en reguleringsplan ikke skal gis større omfang enn den kan gjennomføres innen rimelig tid. Dermed anbefaler Fylkesmannen å endre planen i tråd med faktisk bruk. Miljøverndepartementet påpeker at §23²⁵ ikke gir noen tidsbegrensning for virkning av reguleringsplaner, fordi det er bare i ekspropriasjonssaker en konkret tidsfrist gjelder (Plan- og bygningsloven, 1984 § 31 nr.2).

Dette ansees ikke å være til hinder for at kommunen kan lage egne planer da de er ansvarlige for arealdisponering og utarbeiding av reguleringsplaner. Det er opp til kommunens frie skjønnsmessige vurdering å bestemme hvordan arealer skal reguleres, såfremt reguleringen ikke er i strid med overordnede mål og lovens bestemmelser. Klagen fra Hydro tas ikke tilfølge, vedtaket er endelig og kan ikke påklages (Hoel & Jensen, 2004).

Fylkesmannen i Rogaland ønsker å komme med innspill til Plan 1785. Prosjektet er et større byfornyelsesprosjekt som omfatter mange problemstillinger. Fortetting av sentrumsnære områder er en nasjonal strategi for å blant annet skape mer transporteffektive byer og unngå nedbygging av jordbruksmark og utmarksområder. Det vil derfor være viktig å etablere et godt kollektivtilbud. Transportløsninger er derfor et viktig stikkord for denne planleggingen. Det bør også legges til grunne et lavere antall parkeringsplasser i så sentrale områder, og den bør legges under bakken. Gode gang- og sykkelveger må også innarbeides i planen.

Da bydelen har lite grøntareal er det viktig å bevare dette og sørge for gode oppholdsrom ute, både med store og stille grøntområder. I så sentrumsnære områder vil de private uterommene måtte fylle noe av rollen til de felles uterommene. Det vil med tiden også komme stor utbygging i Paradisområdet. I et slikt perspektiv med to store byfornyelsesprosjekter må eksisterende friområder – uansett status, sikres mot videre nedbygging.

Med utgangspunkt i Kyotoavtalen er det nå svært aktuelt å få ned eget energiforbruk samt å vri en del av energiforbruket over til vannbåren varme. I en så omfattende utbygging som er planlagt, forventes det at dette blir viet stor oppmerksomhet (Haaland & Gluva, 2001).

Paul Garstad, innehaver av Paul Garstads Marina har følgende innspill.

Som aktør innen den maritime bransjen i over 35 år, er jeg på utkikk etter et egnet område å bygge et moderne Marinaanlegg. I de senere årene har vi blitt bygget mer og mer inn, og er nå etter Aker Maritime har fylt ut sjøområdet blitt betydelig hemmet. Båter fra 40 fot mister tilgang grunnet utbyggingen. I dialog med kommunen og grunneier Statoil ble en akseptabel tomt funnet, men planene som ble forelagt er ikke forenelig med boligformål da det resterende bassenget vil få for lite sirkulasjon av vann noe som kan føre til lukt. Det er derfor laget planer for tilstrekkelig sirkulasjon av friskt vann fra dypet.

²⁴ 14 juni 1985 nr. 77.

²⁵ 14 juni 1985 nr. 77.

Virksomheten er ikke til sjenanse for nabolaget så vi er positive til samlokalisering med kontor og bolig, vi er og positive til samlokalisering med andre fribåtsrelaterte virksomheter. Vi ber disse tankene og behov tas med i videre utvikling av reguleringsplan (Brandsberg-Dahl & Garstad, 2000).

Lyse Nett AS, ledende strøm og nettleverandør i Stavanger har følgende innspill.

En utbygging i størrelse som reguleringsplanen forslår krever omfattende omlegging av høyspentnettet og nyetablering av nettstasjoner. Eventuell flytting av nettstasjoner med tilhørende høy- og lavspenkabler må bekostes av utbygger. Vi ønsker derfor å komme tidligst mulig med i utbyggingsprosessen for de ulike delplanområdene (Einarsen & Aarekol, 2001).



BILDE 19 HØY- OG LAVSPENTKALBER
(EINARSEN & AAREKOL, 2001)

Ingeniør Jonas Malmei representerer Wannberg Eiendom A/S, spørsmålet dreier seg om tidligere plan 1277, er tenkt videreført med innkjørsel og boligformål slik det synes å være, i så måte har ikke Wannberg Eiendom A/S noen anmerkninger til overnevnte reguleringsplan (Malmei, 2001).

Arne Bø Pedersen as, representert av Trond Bø Pedersen, er eier av Kvitsøygaten 84 som er innenfor området LOK1, som er regulert til bolig. LOK2 og LOK3 er definert med 25% BRA, men ikke i LOK1. Det etterspørres dermed en forklaring på dette og anmoder på det sterkeste at det gis 25% BRA slik det øvrige området er regulert (Pedersen, 2001).

Havnedirektør Bjørn Helgøy i Stavanger Interkommunale havn IKS, bemerker at reguleringsbestemmelsene i §9.2 beskriver en minimum 8 m bred sjøpromenade langs sjøen i reguleringsområdet. Havnevesenets kaianlegg ved Siriskjæret synes på tegningene å omfattes av denne bestemmelsen. Ved salget av Siriskjæret til Stavanger kommune ble kaiområdet holdt ute av salgavtalen da dette kaiavsnitt forutsettes benyttes for havneformål også etter utbygging har funnet sted. Havnedirektøren vil tilrå at sjøpromenaden føres langs bakkanten av kaiområdet så det ikke kommer konflikt med en havnerettet bruk som fortøyningsstrosser, gangveier med mer (Helgøy, 2001).

Noen av grunneierne i 1901 og 1785 berømmer prosjektet i sin helhet og har en forespørsel om å regulere inn en gangsti i utkanten av området for økt trivsel til beboerne i området. Visjonen sees som spennende, fremtidsrettet og interessant for bydelen som har behov for et løft. Det ønskes fokus på solforhold og unngå høy bebyggelse mellom BK 5,7,8,9 og 10 (Aspen, 2001; Holgersen & Holgersen, 2001).

Stavanger Eldreråd har uttalelser til plan 1785, de har fattet følgende vedtak: «*Det er et betydelig underskudd på sykehjem i Stavanger. Slik planen foreligger bør det avsettes tomt til sykehjem med tilrettelegging for omsorgsboliger*». Det berømmes for plan om promenade som et viktig tiltak for god utnyttelse av friarealer. Eldrerådet ser ikke behov for noe stortilt

handlesenter da det vil svekke muligheten for drift av lokalforretninger. Et stort senter vil føre til økt gangavstand for de eldre, dette er ikke ønskelig (Egeli & Berglia, 2001).

FAU ved Nylund skole påpeker at ved så omfattende boligutbygging vil det helt klart bli behov for en ny skole i området, og FAU mener det er viktig at denne plasseringen skjer tidlig i prosessen da det stiller krav til størrelse, plassering og egnethet. Det ønskes fokus på å redusere opplevde barrierer som denne reguleringsplanen ser ut til å forsterke ved Haugesundsgaten. Kontakten må forsterkes ved for eksempel planfrie krysninger eller lignende ved egnede knutepunkter, dette for å åpne opp for tilgjengeligheten til sjøen, det bør legges opp til i Plan 1785 (Lande, 2001).

Statens vegvesen påpeker at ved omfattende utbygging opp mot 1500 nye boenheter vil merbelastningen på vegnettet i og rundt selve planområdet bli meget stort. For å tilfredsstillende kollektivtrafikken anlegges Ryfylkegata som kollektiv- og sykkeltrasé med fremtidig bybane mens Haugesundsgata kan fungerer som transportåre for biltrafikk. Veiene må utvides tidlig i gjennomføringa for å ta under trafikkøkningen (Bråtveit & Nilsen, 2001).

Byantikvaren har konkrete innspill til planmaterialet. Hans spørsmål er hvordan en best kan sikre de kulturhistoriske verdifulle miljøene i kvartalene langs Pedersgata og Møllehaugen. Ved å regulere til spesialområde bevaring, signaliserer det verdien av bygningene slik de står i dag, og man kan dermed avvise riving og forhindre «overilt» tilbakeføring av fasader. Lettleselig plan og kortfattede bestemmelser er en hovedforutsetning for at eiere og utbyggere handler i samsvar med planintensjonen (Grimnes, 2003).

Park- og idrettssjefen ser det som svært positivt med nye friområder, derimot er det uheldig at sammenhengen i grøntdragene blir brutt i kryssende gater. Ber derfor om det i Ryfylkegata eller Støperigata kan stoppe motorisert trafikk. Det bør også revurdere lengden på gangbroene for å utnytte deres fulle potensial både i Haugesundsgata og ved Dokken (Sørensen et al., 2003).

4.3.8 OPPSUMMERING

Næringsforening Stavanger Øst ønsket å revitalisere Stavanger Øst grunnet langvarig forfall og dårlige rykte. Næringer ble lagt til Forus grunnet billigere tomtepriser som medførte at Stavanger Øst, selv med sin sentrale beliggenhet, ble nedprioritert. Stavanger kommune inngikk en samarbeidsavtale som resulterte i non-profit firmaet «Urban Sjøfront». Dette ble gjort fordi de ønsket en helhetlig utbygging av området, som inkluderte innbyggerne og andre interessenter. Det ble vektlagt bred medvirkning av innbyggere for å være med å styrke den lokale identiteten og forsterke tilhørigheten til området, dette resulterte i flere work-shops med meget positive resultater som ble videreført. Urban Sjøfront har bred forståelse for ønsket utvikling i området da de er eiet av flere grunneiere som gjør at de har en unik posisjon i området. Dette gjør at utbygginger koordineres så det fokuseres på flere utbygginger som en helhet og ikke bare hvert enkelt bygg, det gjør at summen av bygningene blir bedre enn hva utviklingen av bygningene individuelt ville gjort.

5 DRØFTING

Problemstilling for denne oppgaven var å undersøke om ulikt plangrunnlag ga ulike prosesser i transformasjonsområdene i hhv Bergen, Oslo og Stavanger, deriblant å se på grad av samarbeid mellom utbygger og kommune og medvirkning fra brukerne av transformasjonsområdene.

På bakgrunn av den informasjon jeg har fått tilgang til, vil jeg forsøke å si noe om kvalitet og omfang av de prosessene som har ført fram til de resultat som foreligger pr i dag for de tre områdene. I omtalen av de tre områdene på de forutgående sider har jeg gjennomgått tilgjengelige plandokumenter og innspill fra aktører før og i løpet av planprosessen. Slike dokumenter er i ulik grad tilgjengelige, og det medfører at det for de tre områdene ikke foreligger det grunnlag for sammenligning som kunne vært ønskelig for å styrke validiteten ytterlig.

Denne observasjonen er imidlertid også et resultat av studien og på den måten verdifullt for den videre diskusjon, analyse og konklusjon.

En foreløpig hypotese er at stor grad av innsyn og medvirkning fra berørte og involverte aktører vil minske støynivå og gi omforente løsninger.

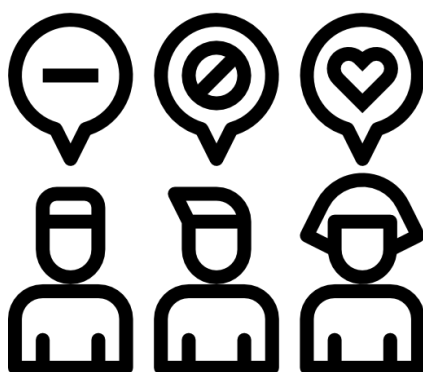
På den annen side antar jeg at høy grad av medvirkning vil kunne føre til mindre grad av nytenking og kreative løsninger.

Dette vil jeg belyse og diskutere i det følgende.

5.1 BERGEN

I Bergen er grunnlaget for transformasjonsarbeidet et såkalt Strategisk planprogram. Dette er et ikke juridisk bindende dokument, men prosessen i arbeidet legges opp på samme måte som under juridisk bindende forhold med oppstartsvarsel, høring og folkemøte om planen. Engasjementet er stort og innspillene er mange både fra privat og offentlig hold.

Hovedinntrykket fra innspillene er at dette er et etterlengtet tiltak som både kommune, næringsaktører og majoriteten av beboere i området er svært positiv til. Bydelen har nærmest vært i forfall over mange år, og når det endelig er utsikter til fornyelse, støtter alle opp under det. Unntaket her er «Initiativ: Laksevåg», en beboergruppe som stiller seg kritiske til planen da de opplever den som for lite bearbeidet og at den bærer preg av å mangle bevaring av opprinnelig bebyggelse.



FIGUR 6 MENINGER
(FLATICON, 2018)

Det er ikke unaturlig at alle involverte ønsker å ivareta sine interesser, også i et langsiktig perspektiv, og en del av innspillene, for eksempel de fra havnevesen og Sjøfartsmuseet kan derfor synes å være krevende både tids- og kostnadmessig. Under Strategisk planprogram er likevel muligheten til forhandlinger og kompromiss til stede i en helt annen grad enn ved juridisk bindende programmer og muligheten for framdrift og konklusjon er sterkt til stede.

Dette er en positiv virkning av å bruke denne tilnærmingen til arbeidet.

Innspillene fra næringsinteressene i området er også positive til bruk av Strategisk planprogram fremfor områderegulering og de påpeker viktigheten av tidsbruk og fleksibilitet i forhold til bruk av området. Også representantene for beboere og øvrige private interessenter i området er positive, de opplever at de får medvirke under utformingen av tiltaket som til dels ivaretas gjennom Områdesatsingen.

5.1.1.1 PROSESS

Den sterkeste innvendingen kommer ikke uventet fra Fylkesmannens side. Han begrunner innsigelsen med at pbl ikke gir tilstrekkelig hjemmel til bruk av planprogrammet, og at mangel på innsigelsesrett fratrar ham muligheten til å løse kompliserte problemstillinger. Ved å bruke Strategisk planprogram unngår utbygger nemlig Fylkesmannens innsigelsesrett.

Min vurdering er at dette er en styrke for prosessen både tidsmessig og innholdsmessig. Fylkesmannens maktbase ligger i innsigelsesretten og det er ikke urimelig at han reagerer når denne ikke lenger er til stede. Dette tok kommunen til betraktning og strukturerte dokumentet som en kommunedelplan for å gjøre det lettere for fylkesmann å vite hvordan dokumentet skal håndteres.

Ved å benytte denne politiske fremgangsmåten er det en fare for å utspille konsekvensutredningskravene som følger av kapittel 4 i pbl, ettersom en slik utbygging kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Videre inntreer vesentlighetskravet grunnet miljø og samfunnsinteresser, her er det spesielt mindreåriges syn som skal tillegges vekt, noe barnetråkkregistrering virker å ta sikte på å gjøre. Ved å benytte et planprogram hvor det ikke er krav som den juridiske prosessen har til hensikt å belyse, kan det være en mulig svakhet.

Jeg mener at eksempelet fra Laksevåg viser tydelig at Strategisk planprosess er et meget godt egnet verktøy til en slik utbygging. Prosess og engasjement viser at de demokratiske og faglige innspill er sterkt til stede under en slik prosess og det antas at prosjektet både tidsmessig og innholdsmessig kan være minst like godt som under et annet planregime.

5.1.1.2 GRAD AV SAMARBEID

Bergen kommune har vektlagt en omfattende grad av samarbeid mellom utbyggere, eiendomsutviklere, næringsliv, utdanningsetater, offentlige etater og kommunen. Ved å aktivt legge opp til fellessamlinger med aktører, informasjonsmøter og work-shops ønskes det fra kommunen sin side å opparbeide og jobbe for et godt samarbeid. Dette er Områdesatsingen sitt ansvar å koordinere, noe som kan være med på å gjøre arbeidet enklere ved at det er ansatt en koordinator som kan bistå både offentlige og private aktører, dette gjør at de får én kontaktperson å forholde seg til som kan gjøre informasjonsflyten bedre. Ved å samarbeide med nærings- og utdanningsaktører kan det gi innsikt i aktuelle problemstillinger og strømninger i markeder, som kan være hensiktsmessige å ha med i videre utvikling av områder. Dette mener jeg bidrar til et mer helhetlig kunnskapsgrunnlag, som er med på å belyse viktige perspektiv som ellers kunne blitt oversett og dermed ført til mindre gjennomtenkte løsninger på et senere tidspunkt. Bergen kommune har opprettet en egen utbyggingsavtaleetat. Dette viser at kommunen har gjort en endring fra å være et rent utbyggingsorgan til å være et koordineringsorgan for egen og andres utbygging. De kan dermed i større grad enn tidligere legge til grunn politiske føringer i utformingen av private utbyggingsavtaler. Ved denne fremgangsmåten reduseres det offentliges risiko i prosjektet, men også gevinstmuligheten som da overføres til utbyggerne. Rekkefølgebestemmelser i utbyggingsavtalen kan da brukes av kommunen for å få utbygger til å utføre infrastruktur tiltak som kommunen ellers måtte ha gjort. Kommunen har dermed stort forhandlingsrom i møte med utbyggere og kan knytte godkjenning av prosjektet til slike tiltak.

5.1.1.3 MEDVIRKNING

I tråd med ønske om samarbeid, har Bergen også vektlagt bred medvirkning og involvering av lokalbefolkningen. Med å gjennomføre møter og treffpunkter, hvor formidling av prosessene og fremvisning av fysisk modell av området har blitt benyttet, ønsker kommunen å skape tilhørighet til området. Laksevåg har til nå hatt en meget høy gjennomstrømning av innbyggere. Ved å stabilisere dette vil det være med å skape en mer stabil beboermasse, som vil kunne være med på styrke den lokale identiteten og øke samholdet i bydelen. Medvirkningen i Bergens synes å være reell på bakgrunn av mangfoldet av muligheter til å uttrykke meninger. Selv om innsigelsene ikke nødvendigvis fører frem er det en faktisk mulighet for det.

Et interessant funn var at engasjementnivået fra innbyggere, både enkeltvis og som felles interesseorganisasjon var svært høyt på tross av stor gjennomtrekk av beboere i området.

5.2 OSLO

I Oslo er det i likhet med Bergen brukt strategisk plan som grunnlag for arbeidet med utvikling av nytt boligområde på Ensjø. Her er i motsetning til Bergen planen innarbeidet i kommuneplanen og blir gjort juridisk bindende ved å inngå utbyggingsavtaler, uten å gå veien om pbl.

Denne tilnærmingen ser ut til å ha ført til at de større avklaringsbehovene er gjennomført på overordnet plannivå og høringer og innspillseminar er avholdt i en tidlig fase av prosjektet. Det har vært en bevisst politikk å bruke strategiske planer der grunneiere og kommune har sammenfallende interesser, og dette har vært både tidsbesparende og har åpenbart redusert mulighetene for konflikter på et senere tidspunkt. Dette er interessant fordi Bergen benytter seg av dette verktøyet på motsatt grunnlag.

5.2.1.1 PROSESS

Under prosessen har det tydeligvis vært utstrakt og godt samarbeid og god kommunikasjon mellom kommunale avdelinger og etater, noe som synes helt nødvendig i en storby som Oslo med mange avdelinger og etater.

Dette sammen med gode utadvendte prosesser i en tidlig fase av prosjektet har ført til at kommunen på et tidlig tidspunkt kunne fastlegge rammene for utbyggingsprosjektet og samtidig ha den nødvendige fleksibilitet til å gjøre hurtige endringer ved behov.

I Oslo er kommunen selv også en av de store utbyggerne og det er vesentlig at kommunen har rom for å gjøre hurtige endringer og tilpasninger ved behov. Den prosessen som er brukt ved utviklingen av Ensjø gir mulighet for dette.

Prosess og resultat viser at det er mulig, og etter min oppfatning ønskelig, å bruke strategisk plan i forbindelse med utbygging av større områder som for eksempel Ensjø.

Ved henvendelse til Oslo kommune om innsyn i høringsuttaler har det ikke vært mulig å få fullstendig innsyn, og denne mangelen på fullstendig transparens kan av noen oppfattes som negativt og udemokratisk. På overordnet plannivå bør det imidlertid være en viss styringsrett fra det offentliges side for å sikre totalitet og samfunnsnyttene i slike prosjekt.

5.2.1.2 GRAD AV SAMARBEID

Oslo har med sin plan ønsket et tett samarbeid, spesielt mellom andre offentlige etater og bydelen. For å sikre den ønskete kvaliteten fokuseres det også på å samarbeide med utbyggere. Husbanken har inngått et samarbeid med kommunen hvor de ønsker å gi økonomisk støtte for å gjennomføre utviklingsarbeidet som skal gjøres. Dette er med på å løfte området med tiltak som for eksempel beplantning, universell utforming osv., og vil ved ferdigstilling være med å forbedre helhetsinntrykket av området betraktelig fra næringsområde med mindre fokus på estetikk og gode oppholdsrom til sentrumsnære og trivelige uteplasser. Det kan synes å være noe begrenset samarbeid med grunneierne, og selv

om det er enighet om at Ensjø skal transformeres vil det kunne være forskjellige meninger om hvordan dette skal gjøres. Det virker som om grunneierne i mindre grad får være deltakende i utformingen av de mer konkrete planene, selv om Plan- og bygningsetaten belyser i sine kommentarer at de ønsker et tett samarbeid²⁶.

I dette prosjektet er det ingen private innspill i en tidlig fase og det skyldes blant annet prosessen med begrenset høring. I likhet med Bergen, benytter Oslo seg av utbyggingsavtaler for å sikre gjennomføring av utbygginger, i samsvar med kommunens politiske ønsker. Da Oslo opplever stadig vekst og utvikling, gir dette verktøyet rom for forhandlinger og muligheter til å pålegge nødvendige krav til utbedringer og nyinvesteringer som gagnar området som helhet.

5.2.1.3 MEDVIRKNING

I denne prosessen finnes det lite informasjon om innbyggerbasert medvirkning. Noe av årsaken ligger nok i at dette er hovedsakelig et område med primært næringsaktører, og fokuset på enighet med grunneiere har vært mer prioritert. Her kunne nok Oslo lært litt av Bergen og Stavanger. For eksempel gjennomført åpne work-shops hvor interessert innbyggere kunne deltatt for å komme med sine meninger om utforming av parker og bygninger. Det ville kunne bidratt til en økt tilhørighet for området og gitt flere innspill på utviklingen av området som en helhet.

5.3 STAVANGER

Som den eneste kommunen i denne oppgaven som brukte områderegulering, la det føringer for det videre arbeidet da lovens prosesskrav gjør seg gjeldende. Med det sagt så har Stavanger gjennom dette studiet utmerket seg med omfanget i denne prosessen.

5.3.1.1 PROSESS

I Stavanger var utgangspunktet for prosessen opprettelse av et felleseid selskap mellom grunneiere og kommune som skulle stå for utviklingsarbeidet og ivareta helhetsinteressene. Også beboerne i området ble invitert inn i prosessen på et tidlig tidspunkt noe som tilsynelatende bidro til god prosess og godt resultat for alle interessenter. I tillegg førte det til utviklingsprosjekt utover det opprinnelig planlagte.

Selv om det ble gjort grundig forarbeid på et tidlig tidspunkt med hensyn til interesseavklaring, kom det i høringsrunden inn svært mange innspill og innsigelser. Dette kan tyde på at mange av interessentene i området av ukjent grunn ikke deltok i den initiale prosessen som Urban Sjøfront gjennomførte om interesseavklaring, eller at kjennskapen til og

²⁶ Ensjø Veiledende prinsipplan for det offentlige rom, utarbeidet av Plan- og bygningsetaten

interessen for deltakelse ikke var god nok i første fase. Årsaken til dette kan være mangel på informasjon, en holdning om ikke å blande seg inn i en sak eller manglende forståelse for slike prosesser.

5.3.1.2 GRAD AV SAMARBEID

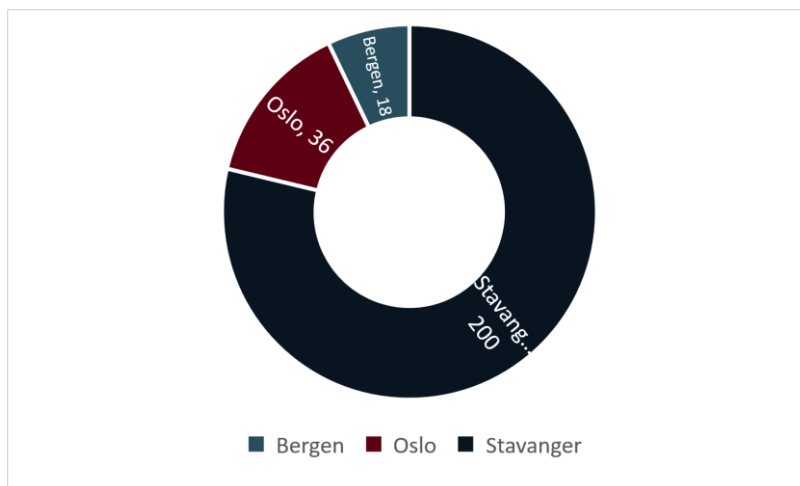
I likhet med Bergen kommune, har Stavanger lagt vekt på en høy grad av samarbeid. Dette strekker seg helt tilbake til 1980 tallet da NSØ ønsket å fokusere på den daværende slitte bydelen, Stavanger Øst. Etter samarbeidsavtalen ble signert på 1990 tallet tok ting seg gradvis opp. Et godt samarbeid mellom kommunen, grunneiere og eiendomsutviklere ble fundamentert i opprettelsen av foretaket Urban Sjøfront A/S. Ved å ansette en egen kontaktperson som hadde en fot i hver leir og som skulle arbeide for en helhetlig utvikling, og samtidig ivareta utbyggers og kommunens interesser, bidro dette til bedre informasjonsflyt. Samarbeidet innebar konkrete møter om områdereguleringen hvor aktørene fra Stavanger Øst, også omtalt som Urban Sjøfront, fikk være med å bestemme hvilke områder som var egnet til næring og hvor det i større grad burde fokuseres på boligformål. Denne tverrfaglige debatten har båret frukt og fremstår i dag som et solid stykke arbeid som har gagnet området som helhet. Samarbeid mellom grunneiere viser igjen ved at Urban Sjøfront har kontakt med utbyggerne, og medvirker til en løsning som styrker området ved at det utarbeides en plan for potensielle nabobygninger. Dette fører til at byggene fremstår som en funksjonell helhet. Utbyggingsavtaler har også her bidratt til å legge føringer for utbyggerne som avklarer hvilke bidrag, utbedringer og utbygginger som aktørene må ferdigstille for å oppfylle sin del av avtalen.

5.3.1.3 MEDVIRKNING

Stavanger kommune sammen med Urban Sjøfront har vektlagt bred medvirkning, det gjenspeiles av omfanget og antallet konkrete innspill innbyggerne har gitt i høringsrunden. Hovedinntrykket av Urban Sjøfront AS sitt arbeid er at tidlig involvering, også fra beboere i området, kan gi positiv tilleggsutvikling til opprinnelig plan. Denne fremgangsmåten har flere likhetstrekk med de strategiske politiske planene i Bergen.

Selv om selskapet Urban Sjøfront AS gjorde et godt og grundig forarbeid med involvering av parter og interessenter i området, viser antall innspill i påfølgende høringsfase likevel at mange hadde innvendinger til og meninger om planen også i denne fasen.

Gjennom høringsrundene ble det likevel mulighet for påvirkning, og denne muligheten har tydeligvis mange benyttet seg av. Disse innspillene kan ha gjort prosjektet enda bedre og det kan ha kommet frem mer detaljert informasjon og innspill, men har høyst sannsynlig vært mer tids- og arbeidskrevende.



FIGUR 7 INNSPILL

Det er også verd å merke seg at mens det i Ensjøprosjektet i Oslo kom 36 høringsinnspill etter bruk av strategisk plan i hovedsak fra offentlige interessenter, var det i Stavanger opp mot 200 innspill etter bruk av reguleringsplanverktøyet.

Mange av innspillene var fra en stor næringsaktør som var mindre begeistret for å bli «utregulert» fra området hvor den hadde investert tungt i drivstoffrelatert næring. At klagen ble avvist viser at ønsket om utvikling i området som helhet, står sterkere enn fokuset på en enkelt aktørs ønske om å bli værende. Bedriften kan selvfølgelig bli værende frem til området er utbygget men ved omregulering vil de effektivt bli hindret fra en potensiell nødvendig utbygging eller ombygging, som i realiteten gjør at de får et byggeforbud, om det ikke gis en dispensasjon med hjemmel i pbl kapittel 19.

Jeg har ikke dokumentasjon eller innsyn nok i prosessene til å kunne si noe om forskjellen i antall høringsinnspill skyldes at det i Oslo er brukt strategisk plan som utgangspunkt og i Stavanger reguleringsplaner. Dette kunne det nok være interessant å gå nærmere inn på i et annet prosjekt. Enklere forklaringer kan imidlertid være beboere og andre interessenters nærhet til prosjektet, kulturelle og demografiske forhold. En annen mulighet er tankegangen «*jeg skal bo her lenge*» hos befolkningen og at de dermed har et større ønske om å være med å påvirke hvordan utviklingen i Stavanger skulle bli. Ensjø har ikke samme størrelse på antall fastboende og dermed ikke så mange som kan engasjere seg.

En interessant observasjon er den sterke grad av medvirkning innbyggerne har fått i Stavanger Øst. Parklaboratoriet ga reell mulighet for innbyggerne til å være med å bestemme utformingen på Kleivaneparken. Da dette forsøket var så vellykket valgte de å videreføre dette i andre prosjekter, samt produsere tre rapporter. Ved at innbyggerne fikk være delaktig vil det bidra til å skape en tilhørighet og eierskap til parken. Samtidig er det et viktig grep for bydelen som fra før har lite grøntarealer at de som blir opparbeidet fungerer som ønsket.

6 KONKLUSJON

Når det gjelder hvordan bruk av ulike planprogram påvirker prosessen en utbyggingsplan går gjennom i forbindelse med bydelsutvikling i transformasjonsområder, er svar på forskningsspørsmålene viktige for å komme til en konklusjon.

6.1 ER DET FORSKJELL I PROSESSARBEIDET VED BRUK AV EN JURIDISK FORANKRET KONTRA EN POLITISK VEDTATT PLAN?

Gjennom mitt studium av de tre valgte transformasjonsområder ser jeg at prosessene er ulike når det er valgt juridisk eller politisk forankret utbyggingsplan. Dette viser seg ved følgende:

Stavanger benyttet en juridisk valgt plan og var dermed bundet til prosessreglene som følger av pbl, der det blant annet er konkrete krav til konsekvensutredning og medvirkning. Dette viser seg å kunne være omfattende og tidkrevende, da høringer og medvirkning tar tid og eventuelle endringer i planen underveis medfører at den må gjennom flere ledd for ny godkjenning. For transformasjonsområdet i Stavanger er dokumentmaterialet veldig omfattende fordi loven krever høringer og medvirkning.

Oslo kommune benyttet en politisk vedtatt plan, VPOR. Da har de ingen formelle krav å forholde seg til som i pbl, noe som kan føre til saksbehandlingsfeil. Ut fra den informasjon jeg har fått tilgang til, synes det ikke å være tilfelle for Oslos vedkommende. Politikerne kan ved bruk av VPOR velge å la andre offentlige instanser ha medvirkning i prosessen ved å legge planen ut til en begrenset høring slik Oslo kommune har gjort i dette tilfellet.

Bergen kommune benyttet i utgangspunktet en strategisk plan, men etter tilbakemelding fra Fylkesmannen valgte kommunen å endre formatet på dokumentet og utformet det som en kommunedelplan. Dette ble gjort for at alle berørte parter skulle kunne komme med innspill og ikke bare offentlige instanser som ved en begrenset høring. Ved å gjøre om formatet ble det lagt føringer for hvordan revisjon og behandling av plandokumentet skulle gjøres etter pbl.

6.2 ER DET ULIK GRAD AV SAMARBEID MELLOM UTBYGGERE OG KOMMUNER?

Når det gjelder grad av samarbeid mellom utbygger og kommune viser dokumentanalysen at denne er varierende. Om planprogrammet er juridisk- eller politisk forankret er ikke avgjørende. Det som har størst betydning er hvordan dette er prioritert av kommunen.

I Bergen er spesielt Områdesatsningen et eksempel på samarbeid, da den samordner flere etater og byråder for å gi godt samarbeid på tvers av kommunen opp mot utviklingsområdet

Laksevåg. Her har det vært gjennomført flere møter med eiendomsutviklere og lokalt næringsliv.

Stavanger har i lang tid ønsket å ha et tett samarbeid med utbyggere og næringsdrivende. Dette har blant annet resultert i at Stavanger kommune har vært med på å finansiere driften av Urban Sjøfront A/S. Dette selskapet er en drivkraft for mobilisering og utvikling av Stavanger Øst, og med flere eiendomsutviklere som medeiere har det bidratt til et godt og nært samarbeid med kommunen. Resultatet er blant annet en felles utarbeidelse av reguleringsplan 1785 og 1901 som utgjør store deler av Stavanger Øst. Dette samarbeidet har også ført til en politisk vedtatt visjon for Badedammen. Denne visjonen har sterke likhetstrekk med de strategiske planene for Oslo og Bergen.

Oslo kommune har hatt et tverrfaglig samarbeid mellom offentlige etater, bydeler og grunneiere. Både «Gladenga» og «Tyngdepunktet» er to områder hvor det har vært et bredt samarbeid på tvers av eiendommer for å møte flere av kravene satt til området av det strategiske dokumentet.

Kommunene har benyttet seg av utbyggingsavtaler som et ledd i samarbeid med utbyggere. Det gir forhandlingsrom og legger føringer for hvilke krav i form av rekkefølgebestemmelser, utbyggerne må oppfylle for å kunne realisere en eventuell gevinst ved salg.

På bakgrunn av tilgjengelig informasjon kan det synes å være et tettere samarbeid mellom utbyggere og kommune i Stavanger og Bergen. Dette fordi kommunene her aktivt har møtt næringslivet og utbyggere gjennom samlinger og møter i regi av både Urban Sjøfront og Områdesatsingen.

6.3 ER DET PRAKTISERT MEDVIRKNING I HENHOLD TIL LOVEN, UAVHENGIG AV HVILKEN PLAN SOM ER BENYTTET?

Overordnet er det tydelige indikasjoner på at alle tre kommuner ønsker medvirkning i arbeidet, så svaret på dette spørsmålet er ubetinget «ja».

Bergen har satset på medvirkning i denne prosessen ved å benytte Områdesatsningen til å gjennomføre møter med innbyggerne for å få forståelse for hva grasroten ønsker skal skje. Her har en egen visjon blitt utformet av og med innbyggerne i Laksevåg. Det har også blitt gjennomført flere møter og samlinger, flere enn den lovpålagte medvirkningen, for å arbeide med innspillene som er kommet og sikre god medvirkning fra de som skal bo i området når utviklingen er ferdig.

Oslo har gjennomført tre samlinger for å gi rom for innspill og dermed oppfylt de kravene til medvirkning som følger av loven, ut over dette var det lite dokumentasjon på medvirkning.

Stavanger kommune har i stor grad benyttet seg av medvirkning i utformingen av transformasjonsområdet. Kommunen hatt ekstra runder med medvirkning for innbyggere, noe Parklaboratoriet og opparbeiding av Kleivaneparken er eksempler på. Forsøket med Parklaboratoriet var så vellykket at det ble videreført til andre prosjekter.

Oppsummert har samtlige kommuner, uavhengig av plan, gjennomført minst tre runder med medvirkning. Bergen og Stavanger har imidlertid hatt betraktelig større fokus på medvirkning i disse utvalgte områdene.

6.4 ENDELIG KONKLUSJON

Mitt studium viser at valg av planprogram vil påvirke prosessen en utbyggingsplan går gjennom på noen områder.

Den største forskjellen er at det ved valg av en juridisk forankret plan vil bli stilt krav til konsekvensutredning, høringer og medvirkning, noe som vil kunne medføre tidkrevende prosesser. Dette kan man unngå ved valg av en politisk vedtatt plan, men faren for saksbehandlingsfeil kan her være større, selv om eventuelle feil ikke medfører at vedtaket må kjennes ugyldig.

Når det gjelder samarbeid mellom utbygger og kommune er det i valgte områder ikke avgjørende hvilken type plan som er benyttet, da dette mer påvirkes av kommunens ønsker og intensjoner.

Krav til medvirkning er lovfestet ved en juridisk forankret plan, men grad av medvirkning er i valgte byutviklingsområder like store ved en politisk vedtatt plan som ved en juridisk forankret plan.

6.5 FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING

En politisk vedtatt plan som VPOR er et tema som jeg har funnet interessant fordi jeg ser at et slikt verktøy har potensiale for videreutvikling.

Vil det for eksempel være nyttig å snu på rekkefølgen og gjøre medvirkning mulig på et så tidlig tidspunkt at når en plan vedtas er alle «fakta på bordet». Dette vil være en mer proaktiv måte å gjennomføre en prosess på i forbindelse med utbygging av et område, i motsetning til dagens reaktive form der innspill og innsigelser kommer etter at oppstart er kunngjort. En mulig måte å gjøre dette er ved digitalisering, slik at ulike interessenter ble gitt mulighet til å legge inn kunnskap om et område, det være seg kunnskap om lokale forhold, historiske detaljer, truede eller sjeldne arter med videre. Her vil juridiske føringer og praktisk gjennomføring være to av flere spennende elementer å se videre på.

REFERANSER

- Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31: 743 - 758.
- Alsaker, L. (2014). Rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner - Hvor lang kan kommunene tøyne strikken? *Byggeindustrien*.
- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier : forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Aspen, K. (2001). Plan 1785. 1.
- Barlindhaug, R., Holm, A. & Nordahl, B. (2014). Kommunenes tilrettelegging for boligbygging. 163.
- Bergen kommune. (2018). *Kommuneplanens samfunnsdel, Bergen 2030*. Bergen, B. i. www.bergen.kommune.no.
- Bourdieu, P. & Ferguson, P. P. (1999). *The Weight of the World – social suffering in contemporary society*. Cambridge: Polity Press.
- Brandsberg-Dahl, B. & Garstad, P. (2000). *Plan 1785- Breivig, lervig og Spilderhaugsvigå*. kommune, S.
- Brunborg, H. (2009a). *Høy befolkningsvekst fremover*. www.ssb.no: Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/forskning/demografi-og-levekaar/befolkningsutvikling-flytting-og-dodelighet/hoy-befolkningsvekst-framover> (lest 06.02.2018).
- Brunborg, H. (2009b). *Sentraliseringen fortsetter*. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/sentraliseringen-fortsetter>.
- Bråtveit, L. A. & Nilsen, S. N. (2001). *Plan 1785. vegvesen*, S.
- Dammann, R. M. C. H. (2014). *VPOR - Veiledende plan for offentlig rom et planverktøy for kvalitet i uterom*. Fylkeskommune, H. & bygningsetaten, P.-o. Hordaland fylkeskommune.
- Egeli, H. & Berglia, A. (2001). *Plan 1785*.
- Einarsen, L. T. & Aarekol, D. (2001). *Plan 1785*.
- Ensjø (2006). Plan- og bygningsetat. www.oslo.kommune.no.
- Etat for plan og geodata. (2016). *Oppstartssak. Strategisk planprogram for Laksevåg*. Etat for plan og geodata. www.bergen.kommune.no: Bergen kommune,.
- Fisher, R., Ury, W. & Patton, B. (2012). *Getting to yes: negotiating agreement without giving in*. 3 utg. Harmondsworth: Penguin Books.
- Flaticon. (2018). *Icons*. Tilgjengelig fra: <https://www.flaticon.com/search?word=owner>.
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1967-02-10>.
- Fougli, J. (2018). *Urban Sjøfront*. Aartun, M. (red.).
- Fougli, J. C. (2018). *Urban Sjøfront*. Aartun, M. (red.).
- Friluftsetaten. (2005). *Utkast til endelig utgave av veiledende prinsipplan for det offentlige rom på Ensjø - Begrenset høring*. planavdeling, M.-o. www.oslo.kommune.no.
- Fylkesmannen. (2017). *FORSLAG TIL STRATEGISK PLANPROGRAM PÅ LAKSEVÅG*. Hordaland, F. i. www.bergen.kommune.no.
- Gibbs, G. & Flick, U. (2007). *Analyzing qualitative data*. London: SAGE.
- Grimnes, E. (2003). *Plan 1901*.

- Gustavsen, K. (2005). *Urban Sjøfront*.
- Haaland, P. T. & Gluva, M. (2001). *Varsel om oppstart av reguleringsplan - Breivig, Lervig og Spilderhaugvigå*. Fylkesmannen.
- Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen akademiske forlag.
- Haugrønning, B., Jensen, R. H., Medalen, T. & Wøhni, A. (2011). *Planlegging, vern og utbygging*
- En introduksjon til plan- og bygningsloven. 1: 83.
- Helen og Hard. (2004). *Reguleringsplan 1901*.
- Helgøy, B. (2001). *Plan 1785 Reguleringsplan for området Breivig, Lervig og Spilderhaugvigå som inkluderer boliger, næring og nytt lokalsenter*. 1.
- Helse- og velferdsetaten. (2005). *Ensjø - Veiledende prinsipplan for det offentlige rom*
- Høringsuttalelse til utkast*. Kommune, O. www.oslo.kommune.no.
- Hoel, T. & Lindgren, I. (2002). *Juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesaksbehandling m.v. moderniseringsdepartementet, K.-o.* www.regjeringen.no.
- Hoel, T. & Jensen, J. (2004). *Stavanger kommune - klage på vedtak av reguleringsplan for Breivig, Lervig og Spilderhaugvigå*. Miljøverndepartementet.
- Holgensen, R. & Holgensen, S. (2001). *Stavanger 1901*. 1.
- Holth, F. & Winge, N. K. (2017). *Plan- og bygningsrett*
- Kort forklart*: Universitetsforlaget.
- Hordaland Fylkeskommune. (2017). *Forslag til Strategisk planprogram på Laksevåg*. Fylkeskommunen. www.bergen.kommune.no.
- Husbanken. (2018). *Universell utforming*. www.husbanken.no. Tilgjengelig fra: <https://husbanken.no/universell-utforming/> (lest 18.02).
- Høydal, E. (2010). *Befolkningsvekst rundt Oslo*. www.ssb.no: SSB. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/befolkningsvekst-rundt-oslo> (lest 06.02).
- Ingvaldsen, K. (2014). *Områdesatsing*. byrådsavdelingen for sosial, b. o. o. www.bergen.kommune.no.
- Ingvaldsen, K. (2018). *Folkemøte i Indre Laksevåg*. Byrådsavdelingen for sosial, b. o. i. www.bergen.kommune.no: Byrådsavdelingen for sosial, bolig og inkludering.
- Innjord, F. A. (2010). *Plan- og bygningsloven*
- med kommentarer*
- Bind 1 Plandelen*: Gyldendal akademisk.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?*, 2: 400.
- Jakobsen, S. E. (2017). *Da Stavanger var en hermetikkby*. Tilgjengelig fra: <https://forskning.no/2017/09/erobret-verden-med-sardiner/produisert-og-finansiert-av/norges-forskningsrad> (lest 06.02).
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 5 utg. Oslo: Abstrakt.
- Johansen, R. (2017). *Byrådet med klare krav for et seriøst arbeidsliv*. Byrådsleder. arbeidsmandforbundet.
- Karlsen, H. & Bjerga, T. (2002). *Transformasjonsområder i Stavanger*. Kultur og byutvikling. www.stavanger.kommune.no.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2009a). § 11-4. *Revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. www.regjeringen.no.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2009b). *Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digital planregister*. moderniseringsdepartementet, K.-o. www.regjeringen.no.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Medvirkning i planlegging*. moderniseringsdepartementet, K.-o. www.regjeringen.no.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Nasjonale produktspesifikasjoner for areal og digitalt planregister*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. www.regjeringen.no; Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). Styringsdokumenter. 161.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2003). *Mer effektiv bygningslovgivning*. regionaldepartementet, K.-o. www.regjeringen.no; Bygningslovutvalget.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2004). *OT.prp. nr. 22*
- Om lov om endring i plan- og bygningsloven(utbyggingsavtaler)*. regionaldepartementet, D. k. k.-o. www.regjeringen.no.
- Kommunal- og Regionaldepartementet. (2006a). *Veileder utbyggingsavtaler*. Regionaldepartementet, K.-o. www.regjeringen.no; Kommunal- og Regionaldepartementet.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2006b). *Veileder utbyggingsavtaler*. 36.
- Kronstad, R. (2006). *Kopiangst i Stavanger*. Tilgjengelig fra: <https://www.tu.no/artikler/kopiangst-i-stavanger/261588> (lest 20.02).
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal akademisk.
- Lande, I.-E. (2001). *Uttalelse til "plan 1785"*.
- Landsbruks- og matdepartementet. (2015). *Prop. 127 S*
(2014-2015)
- Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*
- Jordbruksoppgjøret 2015 - endringer i statsbudsjettet 2015 m.m.* matdepartementet, D. k. l.-o. www.regjeringen.no.
- Lewicki, R. J., Berry, B. & Saunders, D. M. (2016). *Essentials of negotiation*. 6 utg. New York: McGraw-Hill Education.
- Lund, E. M. & Ervik, M. (2014). *Områdesatsing i Bergen kommune*. Byrådsavdelingen for sosial, b. o. o., Byrådsavdeling for byutvikling, k. o. m., barnehage, B. f. s. o., Byrådsavdeling for kultur, n., idrett og kirke, Byrådsavdeling for finans, e. o. e. & omsorg, B. f. h. o. www.bergen.kommune.no; Bergen kommune.
- Lønnå, E. (2017). *Oslo kommune krever at leverandørene gir ansatte lønn mellom oppdragene*. FriFagbevegelse. Tilgjengelig fra: <https://frifagbevegelse.no/magasinet-for-fagorganiserte/oslo-kommune-krever-at-leverandorene-gir-ansatte-lonn-mellom-oppdragene-6.158.466539.07a5ed2808>.
- Malmei, J. (2001). *Vedr. Forslag til reguleringsplan 1785 for Breivik, Lervig og Spilderhaug vigå, sist revidert 11.05.01*. kommune, S.
- Mannsåker, N. J. & Renolen, I. (2017). *Strategisk Planprogram for Laksevåg*. Bergen kommune, P.-o. b. Bergen kommune: Fagetatens forslag.
- Miljøverndepartement. (2007a). *Byomforming*. Miljøverndepartement. <https://www.regjeringen.no/>.
- Miljøverndepartement. (2007b). *Byomforming*

Erfaringer og anbefalinger fra nettverk og pilotområder. Miljøverndepartement.
www.regjeringen.no.

Miljøverndepartement. (2007c). *Universell utforming*

Begrepsavklaring. www.regjeringen.no.

Miljøverndepartement, D. K. (2007 - 2008). *Ot.prp.nr.32*

Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

(*plandelen*). Miljøverndepartementet, D. K. www.regjeringen.no.

Miljøverndepartementet. (2010: 3). *Veiledning til forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og digitalt planregister.* Miljøverndepartement. www.regjeringen.no.

Mæland, M. & Iversen, L. (2012). *Områdesatsing i Bergen kommune.* Byråd for sosial, b. o. o. www.bergen.kommune.no.

Naturmangfoldloven. (2009). *Lov 19 juni 2009 nr.100 om forvaltning av naturens mangfold*
www.lovdata.no.

Nordgreen, L. C. M. (2018). *Indre Laksevåg.* Aartun, M. (red.).

Norgeskart. (2018a). *Bergen.* Tilgjengelig fra:

<https://www.norgeskart.no/#!?project=seeiendom&layers=1003,1015&zoom=12&lat=6734220.68&lon=-33410.95> (lest 07.02).

Norgeskart. (2018b). *Ensjø.* www.norgeskart.no. Tilgjengelig fra:

<https://www.norgeskart.no/#!?project=seeiendom&layers=1003,1015&zoom=12&lat=6648746.93&lon=264771.49&sok=ensj%C3%B8> (lest 12.02).

Norgeskart. (2018c). *Stavanger.*

Nyrnes, M. & Dahl, E. (2006). *Ensjø*

Veiledende prinsipplan for det offentlige rom. kommune, O. www.oslo.kommune.no.

Nyrnes, M. (2016). *Oslomodellen for bruk av plansystemet.* bygningsetaten, P.-o.
www.vfk.no.

Olsson, N. (2011). *Praktisk rapportskrivning.* Trondheim: Tapir akademisk.

Områdesatsingens fysiske miljøgruppe. (2017). *Strategisk Planprogram.*

Opus. (2017). *Strategisk planprogram.*

Opus Bergen. (2016). *Laksevåg verftområde 2.* kommune, B. www.bergen.kommune.no.

Oslo bystyret. (2006). *Sak 39 Ensjøområdet.* oslo, B. i. www.oslo.kommune.no.

Oslo kommune. (2015a). *Ensjøveien 17 på Ensjø (Tyngdepunktet).* byfornyelsesetaten, E.-o.
www.oslo.kommune.no.

Oslo kommune. (2015b). *Kommuneplan 2015*

Juridisk del. bystyre, O. www.oslo.kommune.no.

Oslo kommune. (2017). *Kommuneplan for Oslo.* Byrådet. www.oslo.kommune.no.

Oslo kommune. (2018a). *Befolkningsframskriving.* Kommune, O. www.oslo.kommune.no.

Oslo kommune. (2018b). *Ensjøbyen.* Eiendoms- og byfornyelsesetaten.
www.oslo.kommune.no.

Oslo Kommune. (2018c). *VPOR.* Aartun, M. (red.).

Pedersen, T. B. (2001). *Reg.pla 1785.* kommune, S.

Plan- og bygningsetat. (2002a). *Planleggingsprogram for Ensjø.* Plan- og bygningsetaten.
www.oslo.kommune.no.

Plan- og bygningsetat. (2002b). *Reguleringsplan for Breivig, Lervig og Spilderhaugvigå.*
bygningsetat, P.-o. www.stavanger.kommune.no.

Plan- og bygningsetat. (2018a). *Planforslag.* bygningsetat, P.-o. www.oslo.kommune.no.

- Plan- og bygningsetat. (2018b). *Planinnsyn*. bygningsetat, P.-o. <https://od2.pbe.oslo.kommune.no/kart/#600051,6643403.6>.
- Plan- og bygningsetat. (2018c). *Strategisk planprogram for Laksevåg Arealplan-ID 65110000, med gjennomføringsstrategi*. kommune, B.
- Plan- og bygningsloven. (1984). *Ot.prp.nr.56*. bygningsloven, P.-o. www.lovdata.no.
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27 juni 2008 nr. 71*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Renolen, I. (2016). *Byanalyse Laksevåg*. Etat for plan og geodata. www.bergen.kommune.no: Bergen kommune.
- Renolen, I. (2017). *Innkommne merknader til oppstartsvarselet*. kommune, B.
- Renolen, I. (2018). *Strategisk plan*. Aartun, M. (red.).
- Rognes, J. K. (2015). *Forhandlinger*, b. 4. Universitetsforlaget.
- Samferdselsdepartementet. (2016). *Kraftig satsing på byområder og kollektivtransport*. Samferdselsdepartementet. www.regjeringen.no.
- Samferdselsetaten. (2005). *Kommentarer til veiledende prinsipplan for det offentlige rom på Ensjø*. Kommune, O. www.oslo.kommune.no.
- Sanner, J. T. (2015). *Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging moderniseringsdepartementet*, K.-o. www.regjeringen.no.
- SSB. (2018). *Landareal*. sentralbyrå, S. www.ssb.no.
- Statens vegvesen. (2017). *FORSLAG TIL STRATEGISK PLANPROGRAM PÅ LAKSEVÅG*. vegvesen, S.
- Stavanger bystyre. (2002). *Reguleringsbestemmelser Plan 1785*
- Området Breivig, Lervig, Spilderhaugvigå*. kommune, S.
- Stavanger kommune. (2006). *1901*. kommune, S. www.stavanger.kommune.no.
- Steen, R. & Johansen, R. (2017). *Standard kontraktvilkår for Oslo kommunes anskaffelser av varer, tjenester og bygg og anlegg*. finans, B. f. www.oslokommune.no: Oslo Kommune.
- Steenstrup, M. (2001). Merknader til plan 1785 - Forslag til reguleringsplan for Breivig, Lervig og Spilderhaugvigå. 17.
- Svensen, M. (2010). *Kvalitetsprogram for Ensjø*. byfornyelsesetaten, E.-o. www.oslo.kommune.no.
- Sørensen, T. E., Lerang, R. & Randen, E. (2003). 2.
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*, b. 2. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Tonheim, D. K. (2011). *Kommuneplan*. bygningsetat, P.-o. <https://www.slideshare.net/framo/presentasjon-kommuneplan-dag-kjetil-tonheim>.
- Tryti, A. E. (2015). *Barnetråkkregistrering i Bergen. Status pr. 2015*. kommune, B. www.bergen.kommune.no.
- Tryti, A. E. (2016). *Oppstartssak - Strategisk planprogram for Laksevåg*. Bergen kommune, E. f. p. o. g. www.bergenkommune.no: Bergen Kommune.
- Tveit, A. (2018). *Stavanger Øst*. <http://urbansjofront.no/>: Urban Sjøfront. Tilgjengelig fra: <http://urbansjofront.no/> (lest 18.02).
- Urban Sjøfront. (2018). *Urban Sjøfront*. Tilgjengelig fra: www.urbansjofront.no.
- Vestreng, T. (2015). *Bilbyen vil bestå i mange år*. Tilgjengelig fra: <https://www.dagsavisen.no/oslo/bilbyen-vil-besta-i-mange-ar-1.419711> (lest 24.04).
- Vibe, E. d. (2015). *Hvor går vi fremover?*

- Oslo-modellen for bruk av Plan- og bygningsloven. 4.
- Vibe, E. S. d. & Langaard, T. (2002). *Planleggingsprogram for Ensjø*. kommune, O. www.oslo.kommune.no.
- Vibe, E. S. d., Wasstøl, M. & Moe, J. R. (2016). *Løren og Økern*
- Veiledende plan for det offentlige rom*. 20.03.2014. www.oslokommune.no: Plan- og bygningsetat.
- Wolcott, H. F. (2001). *Qualitative research*, b. 2. London: Sage Publications inc.
- Wøhni, A., Meel, B., Joys, C., Gussgard, G., Evensen, J. E., Holt, J., Jensen, R. H. & Askjer, T. O. (2012). *Planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner*. Redaksjonsgruppen. 2. www.noeiendom.no: Redaksjonsgruppen.
- Øistensen, B. (2015). *Program for Områdeløft*. www.bergen.kommune.no.
- Østensjø, I. & Karlsen, H. S. (2012). *Levekår i Stavanger*. kommune, S. www.stavanger.kommune.no.

VEDLEGG

VEDLEGG 1: INFORMASJONSSKRIV

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

Offentlig rom for private aktører

Bakgrunn og formål

Formålet med studien er å finne ut om Oslo-, Bergen- og Stavangerkommune gjennomføre planer for offentlig rom for private aktører likt, eller om det er forskjell i utformingen av dette. Dette er en masteroppgave fra Norges Miljø- og biovitenskapelige universitet, avdeling Ås. Studien gjennomføres av en student alene, uten andre samarbeidspartnere.

Du er herved ønsket i dette studiet grunnet din relevante stilling i en av de respektive kommunene, for å kunne sammenligne informasjonen.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Om du velger å delta i denne studien, sier du ja til følgende:

Kvalitativt intervju med studenten, intervjuet vil bli tatt opp for studentens behov til å lytte gjennom intervjuet ved senere anledning. Spørsmålene vil omhandle et konkret område i hver kommune og hvordan føringene gjøres.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Studenten alene vil ha tilgang til informasjonen, personopplysninger og opptak vil bli lagret og låst på et rom kun studenten har tilgang. Informasjon og intervju vil bli slettet/destruert når masteroppgaven har fått karakter og jeg ikke lengre har behov for å måtte dokumentere informasjonen. Informasjonen vil ikke bli gjengitt med navn i masteroppgaven.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15.05.2018. All personopplysning og datamateriale (lydopptak) vil bli oppbevart og lagret frem til sensur for masteroppgaven foreligger.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med: Magne Aartun, +47 922 97 990, magne.aartun@nmbu.no.

Veileder: Fredrik Holth, 67231241, fredrik.holth@nmbu.no

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE

(Tilleggsinformasjon; når jeg hadde sett gjennom første runde med intervju og endret retning på oppgave, ble det nødvendig å endre ordlyden. Derfor ble spørsmålene tilpasset noe i ettertid for å treffe bedre fra offentlig rom til - transformasjonsområder. Derfor er ikke alle disse spørsmålene så relevante for det endelige resultatet).

Spørsmål intervjudel

- Når et offentlig rom skal formes (skapes, overtas eller transformeres), hva er det dere vektlegger?
 - Hva er viktig for dere? Er det utformingen, det estetiske, tidsperspektivet eller den tenkte funksjonen?
- Hvordan er prosessen når dere skal initiere et nytt offentlig rom?
- Hva er viktig for dere når det kommer en søknad vedrørende offentlig rom?
- Hva skal til for at dere behandler søknadene, hvilke krav stiller dere til aktøren?
- Hvor viktig er finansieringen?
- Hvilke krav har dere til gjennomføring?
 - Hvilke krav til rekkefølgebestemmelser har dere?
 - Hvilke krav til kvalitet?
 - Hvilke krav til funksjonalitet (universal utforming) har dere?
 - Hvilke krav til tidsperspektiv har dere?
- Hvilke krav stiller dere til aktørene vedrørende gjennomføring?
 - Hvilke krav til kompensasjon innføres om tidsfrister ikke overholdes?
 - Hvilke konsekvenser gjør seg gjeldende om det gjøres et brudd på avtalen?
 - Hvilke virkemidler har dere til rådighet ved brudd/overtredelse?
- Hvordan vektlegger dere lokal identitet i utformingen av offentlige rom?
 - Hvordan ansees lokal identitet å virke inn på godkjenning av et offentlig rom?
 - I hvilken grad er publikums oppfatning inkludert i prosessen?
 - Hvordan vektlegges publikums mening?
 - Er publikums mening viktig, i hvilken grad?
 - Har publikum et talerør i planleggingsfasen av et offentlig rom?
- Hvordan gjennomføres høringsforslag fra publikum og andre interessenter i tidligfase av planlegging av et offentlig rom?
 - Kan andre interessenter bli hørt og fremme sine forslag, i så fall hvordan?
 - Om det kommer inn klager, hvordan håndteres og vektlegges de?
- Hvilke paragrafer bruker dere til å forankre godkjenning av- og krav til offentlig rom?
- Hva er estimerer tidsbruk i en slik prosess?
 - Hvor lang tid tar det før endelig vedtak er fattet?
 - Hvilke potensielt forsinkende prosesser er det?

- Hvilke tanker har du omkring dette, skulle det være en lang prosess
- Hvilke innsigelsesinstanser er mest tidkrevende, og i så tilfelle, hvordan er samarbeidsmulighetene (er det noen spesifikke klageinstanser eller lignende som går igjen)?
- Hvordan er samarbeidet med private aktører i en reguleringsprosess?
 - Hvilke utfordringer møter du som offentlig instans i møte med private aktører?
 - Er det noen spesifikke hindringer du opplever å møte rundt Urban Sjøfront?
 - Er det noen spesifikke hindringer du møter generelt i planprosessene?
- Har du/ dere kjennskap til «Oslo-modellen» og hvordan den fungerer?
 - I så tilfelle, hvordan mener du den er opp mot måter du/dere arbeider på?



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway