





## FORORD

Masteroppgaven markerer avslutning på min utdanning som by- og regionplanlegger ved Norges miljø og biovitenskapelige universitet. Arbeidet med oppgaven er utført våren 2015.

Min reise som planlegger startet for fem år siden på kontoret til tidligere kommunalsjef i Oppegård kommune. Hun vekket min interesse ved å fortelle om ”det døde samfunnsfaget” og om hvordan jeg som planlegger kunne føle meg at jeg var særdeles samfunnsnyttig uten å faktisk jobbe direkte med menneskene. Reisen førte meg videre til Ås, og senere til Tyskland og Oslo for å utvide min fagsammensetning, før masteroppgaven førte meg tilbake til Oppegård. Nå er siste punktum satt, reisen over og sirkelen sluttet. Reisen har lært meg enormt mye, så mye mer enn hva jeg kan nevne, men en ting er likevel verdt å si: Planlegging er samhandling, og planlegging kan ikke gjennomføres uten å jobbe med mennesker.

Det er flere som fortjener en takk. Først vil først rette en takk til alle informanter som har vært med og gjort datamaterialet levende og tilgjengelig. Jeg er også svært takknemlig for alle gode råd, refleksjoner og veiledende spørsmål fra hovedveileder førsteamanuensis Knut Bjørn Stokke og biveileder førsteamanuensis Marius Grønning. Alle medstudenter på planteskolen fortjener også en hjertelig takk for gode diskusjoner, faglige avbrekk og herlige kaker hver eneste fredag.

Jeg vil takke pappa og mamma for mye engasjement og støtte gjennom hele studietiden. Til sist fortjener en tålmodig sjel i Trondheim en kjempetakk for å la meg forsvinne inn i oppgaven.

Opgaven har mottatt støtte fra Kommunal og moderniseringsdepartementet. Takk for muligheten til å jobbe mindre og fordype meg mer. Det har vært lærerikt.

Ås 13.05.2015

*Tone Ødegaard*



## SAMMENDRAG

Liberalisme og markedets inntog i den fysiske planleggingen har ført til mange private reguleringsplaner og en fragmentert utvikling. For å bidra til en mer helhetlig planlegging og fremme kommunens posisjon som samfunnsutvikler, ble områderegulering innført som en ny plantype i 2008. Områderegulering er i utgangspunktet en kommunal plan, men det åpnes likevel opp for at private kan utarbeide hele eller deler av planen. Denne studien tar for seg en tredje mulighet, der områderegulering utarbeides i et offentlig-privat samarbeid mellom kommunen og privat utbygger.

Studiens hovedproblemstilling spør om partnerskapet for utarbeidelse av områderegulering kan bidra til mer helhetlig planlegging. Problemstillingen bevares med et empirisk casestudie av planprosessen tilknyttet det fremtidige boligområdet på Myrvoll | Ekornrud i Oppegård kommune. Ved hjelp av nettverksteori, dialogbaserte planteorier og institusjonell teori analyseres caset for å gi et innblikk i hvordan partnerskapet har påvirket gjennomføringen av planprosessen og prosessens utfall.

Studien avdekker at partnerskap mellom kommune og utbygger for å utarbeide en områderegulering kan bidra til mer helhetlig utvikling. Partnerskapet har i denne plansaken fungert som en kommunikativ arena der partenes ulike perspektiver ble utvidet og en felles forståelse for planområdets fremtid ble dannet. Dette ga en realistisk forestilling om en fremtidig utvikling i området, både fra et økonomisk og et langsiktig perspektiv. Det vises likevel at de positive effektene av partnerskapet vanskelig kan forankres i områdereguleringen som plandokumentet. I stedet er disse forankret i intensjonsavtaler mellom partene i form av visjon, masterplan og kvalitetsprogram og iboende aktørene selv. Det argumenteres derfor for at disse strategiske planene er mer vesentlige enn selve områdereguleringen for å skape helhetlig utvikling, både ved at de danner en felles retning for partnerskapet underveis i planprosessen, men også i tiden fremover for å vurdere om fremtidige utbygginger følger opp prosjektets intensjoner.



## ABSTRACT

Liberalism and market entry in the physical planning in Norway has led to many private plans and a fragmented development. To contribute to a more comprehensive planning and promote the municipality's position as a community developer, the area zoning plan was introduced as a new type of plan in 2008. The area zoning plan is mainly a plan reserved for the government, but the law still opens up for participation from private developers in the planmaking process. This thesis examines the situation where an area zoning plan is developed in a public-private partnership between the municipality and the private developer.

The thesis research question is: can a partnership for the making of area zoning plans contribute to more comprehensive planning? The question is examined with an empirical case study of the planning process for the future residential area Myrvoll | Ekornrud in Oppedal. Using network theory, dialogue-based planning theories and institutional theory the case is analysed to give an insight into how the partnership has affected the implementation of the planning process and the process outcomes.

The examination reveals that the partnership between the government and the developer to prepare an area zoning plan may contribute to more comprehensive development. The partnership functioned as a communicative arena where the participants different perspectives was enlarged and a shared understanding of the area's future development was formed. This gave a realistic notion of a future development in the area, both from an economic and a long-term perspective. It appears, however, that the positive effects of the partnership could not be maintained in the area zoning plan alone. Instead, these effects are maintained in the vision, the master plan, the quality program and in the participant themselves. I therefore argue that these strategic plans are more significant than the actual area zoning plan to create comprehensive development because they form a shared mission for the partnership during the planning process, but also in the future to assess whether future developments will be in accordance to the project's intentions.

## INNHold

FORORD .....	II
SAMMENDRAG .....	IV
ABSTRACT .....	VI
FIGURLISTE .....	IX
<b>1 INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1 BAKGRUNN .....	1
1.2 PROBLEMSTILLING .....	2
1.3 KORT PRESENTASJON AV CASET .....	4
1.4 STUDIENS RELEVANS OG POSISJON I FAGFELTET .....	4
1.5 AVGRENSING OG BEGREPSAVKLARING .....	5
1.6 RAPPORTENS OPPBYGGING .....	6
<b>2 IDEALET OM HELHETLIG PLANLEGGING .....</b>	<b>8</b>
2.1 HYPOTESER OG OPERASJONALISERING .....	9
<b>3 TEORI .....</b>	<b>12</b>
3.1 SAMFUNNSSTYRING: TRE IDEALTYPER .....	12
3.2 GOVERNANCE SOM EMPIRISK FENOMEN .....	14
3.3 PARTNERSKAP I ET ORGANISASJONSTEORETISK PERSPEKTIV .....	16
3.4 DIALOGBASERTE PLANTEORIER .....	20
3.5 INSTITUSJONELT PERSPEKTIV .....	25
3.6 ANALYSEMODELL .....	28
<b>4 METODE .....</b>	<b>31</b>
4.1 CASESTUDIE .....	31
4.2 VALG AV ANALYSEENHET .....	32
4.3 OPPLEGG FOR DATAINNSAMLING .....	33
4.4 DATAGRUNNLAG .....	33
4.5 ANALYSEMETODE .....	37
4.6 METODISKE BETRAKTNINGER .....	38
<b>5 EMPIRI .....</b>	<b>43</b>
5.1 OM PLANOMRÅDET .....	43
5.2 PLANINITIATIVET OG BAKGRUNN FOR OPPSTART .....	44
5.3 PARTENE .....	45
5.4 RESSURSER OG ANSVARFORDELING .....	46
5.5 MÅLSETTING FOR OMRÅDET .....	47
5.6 ARBEIDSPROSESSEN .....	55
5.7 OM UTARBEIDELSE AV PLANDOKUMENTET .....	57
5.8 STERK TILLIT MELLOM PARTENE .....	59
5.9 KOMMUNIKASJON .....	59
5.10 SAMSPILL VERDIER, NORMER OG RASJONALITETER .....	61
<b>6 STYRING, HINDRINGER OG SUKSESSFaktorER .....</b>	<b>63</b>
6.1 KLASsIFISERING AV PARTNERSKAPET .....	63
6.2 PARTNERSKAPETS UTFORDRINGER .....	70
6.3 PARTNERSKAPETS SUKSESSFaktorER .....	72
<b>7 DRØFTING .....</b>	<b>77</b>
7.1 TESTING AV HYPOTese 1 .....	77
7.2 TESTING AV HYPOTese 2 .....	79
7.3 IMPLIKASJONER VED BREDPENsLEDE KOMMUNEPLANER .....	81
<b>8 AVSLUTNING .....</b>	<b>84</b>



8.1	KONKLUSJON .....	84
8.2	VIDERE FORSKNING .....	86
	<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>88</b>

## FIGURLISTE

FIGUR 1 EN OVERSIKT OVER ULIKE FORMER FOR SAMARBEID OG DERES GRAD AV FORMALITET, FRITT ETTER RØISELAND OG VABO (2008).....	16
FIGUR 2 EN ENKEL SKISSE FOR HVORDAN MAN KAN FORSTÅ EN SAMARBEIDSPROSESS BASERT PÅ WANDERSMAN, GOODMAN OG BUTTERFOSS (1997) .....	18
FIGUR 3 STYRINGSFORMER OG PARTNERSKAPSTYPER (ANDERSEN O. J. & RØISELAND A., 2008) .....	18
FIGUR 4 ORGANISATORISKE RAMMER FOR GJENNOMFØRING AV SAMHANDLENDE PLANARBEID.....	25
FIGUR 5 REVIDERT ANALYSEMODELL ETTER THE BERGEN COLLABORATIVE MODEL OF FUNCTIONING.....	29
FIGUR 6 SKRÅFOTO AV PLANOMRÅDET FRA SØR. TOGSTASJONEN ER LOKALISERT I VENSTRE HJØRNE (OPPEGÅRD KOMMUNE 2014B). .....	44
FIGUR 7 PRINSIPPSKISSE FOR UTVIKLINGEN AV MYRVOLL   EKORNRUD (OPPEGÅRD KOMMUNE 2011B, S. 11) .....	49
FIGUR 8 UTKLIPP FRA KVALITETSPROGRAMMETS OMTALE AV VISJONSPUNKTET "OPPLEVE NATUR" INNENFOR UTEAREALER OG FRILUFTSLIV. MIDTRE KOLONNE ANGIR OM TILTAKET SKAL INNGÅ I OMRÅDEREGULERINGEN, DETALJREGULERINGER ELLER BEBYGGELSESPLANER. (OPPEGÅRD KOMMUNE, 2014, S. 28) .....	51



# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn

Teorien om at fysisk planlegging er et viktig verktøy for å styre samfunnsutviklingen har eksistert i lang tid og står fortsatt ved lags. Dette er plan- og bygningsloven et bevis på. Det hierarkiske plansystemet i plan- og bygningsloven institusjonaliserer også tanken om at en helhetlig samfunnsutvikling er ønskelig, der overordnede planer legger føringer for mer detaljerte planer. Plan- og bygningsloven gir kommunen som eneste organ, reguleringsautoritet. Dette gir inntrykk av at kommunen er den viktigste aktøren i utviklingen av samfunnets fysiske strukturer. Dette blir også fulgt opp av regional- og kommunaldepartementet, som definerer lokal samfunnsutvikling som en av kommunens fire hovedoppgaver (St.meld. nr 12 (2011-2012)).

Til tross for klar tale når det gjelder kommunens oppgaver, er det flere som stiller seg kritisk til hvilken rolle kommunen egentlig utøver. Det statlige hierarkiet blir mer og mer fragmentert og fordrer økt samordning både vertikalt og horisontalt. Samtidig er private aktører i større grad kommet på banen og utfordrer ytterligere tanken om det offentlige som en tydelig utviklingsaktør. Denne dreining i styringsmekanismer og endringskrefter er blitt vanlig å omtale som en vridning fra "government" til "governance" (Amdam & Veggeland 2011; Fimreite & Medalen 2005; Hansen 2001; Røsnes 2005; Sørensen & Torfing 2005).

Økt markedsstyring manifesterer seg særlig gjennom en kraftig økning av private reguleringsplaner. På landsbasis er 73 % av reguleringsplanene utarbeidet av private, (SSB 2014). Dette skaper utfordringer, da planene i de fleste tilfeller dekker svært små arealer. Børrud (2005) betegner dette som "frimerkeregulering", en utvikling som bidrar til bit-for-bit utbygging med manglende helhetlig utvikling.

Bit-for-bit utbyggingen blir av flere møtt med spørsmål om kommunen har mistet grepet om egen utvikling (Barlindhaug & Nordahl 2005; Bowitz & Høegh 2005; Nordahl et al. 2011). Bowitz og Høegh (2005) viser til at det er en kompleks situasjon, men at man likevel ser tegn til at kommunene ikke har klart å omstille seg

for å møte utfordringene knyttet til dagens nye driverkrefter i bytransformasjonen. Dette var også en underliggende oppfatning i forarbeidene til den nye plan- og bygningsloven. For å styrke kommunenes posisjon som lokal samfunnsutvikler og bidra til en mer helhetlig planlegging innførte man planverktøyet *områderegulering* i 2008. Unikt for plantypen er at den kan utarbeides av kommunen eller settes bort til private og konsulenter.

*”Formålet er å styrke den kommunale planleggingen av helhetlige utbyggingsmønstre og sammenhengende strukturer, for bedre å kunne gi mer forutsigbare rammer for økt privat planlegging.” (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 229).*

En undersøkelse fra NIBR viser at svært få kommuner har benyttet seg av områderegulering som et strategisk virkemiddel for å motvirke bit-fot-bit utbygging (Nordahl et al. 2007). Flere kommuner peker også på at de mister oversikten over arbeidet når de setter arbeidet bort til private (Barlindhaug et al. 2014). På den annen side åpner loven opp for at kommunen kan samarbeide med private om utarbeidelsen av planen, noe få kommuner har forsøkt seg på. Denne studien søker dermed å finne ut om kommunen kan benytte partnerskap med private utbyggere for å utarbeide områderegulering for å skape en mer helhetlig samfunnsutvikling.

## **1.2 Problemstilling**

Studien tar utgangspunkt i samfunnets dreining fra ”government” til ”governance” og kritikken mot kommunens manglende styring. Studien undersøker hvordan liberalismens inntog og dens inkrementelle effekter på samfunnet kan løses gjennom etablering av samarbeidsformer der nye aktører blir tillagt rettigheter som utfordrer vår forståelse av samfunnsstyring for helhetlig utvikling, og hvilke effekter dette kan ha.

I studien blir det fokusert på partnerskap og områderegulering som verktøy for å oppnå mer helhetlig utvikling. Det tas utgangspunkt i plan- og bygningslovens tillatelse til å samarbeide mellom kommune og private utbyggere om utarbeidelse av planen. I studien forstås denne samarbeidsformen som et partnerskap. Begrepet

*partnerskap* har mange tolkninger. En klargjøring av begrepet blir gjort i rapportens teorigjennomgang i kapittel 3.

Studien problemstilling lyder som følger:

*Kan etablering av partnerskap mellom kommune og private utbyggere for å utarbeide områderegulering bidra til helhetlig samfunnsutvikling?*

Problemstillingen besvares gjennom et empirisk casestudie av et kommunalt- og privat samarbeid der partene har kommet frem til et omforent resultat. Studien undersøker partnerskapets organisering og prosess for å forstå hver av partenes rolle, aktuelle virkemidler ved styring av partnerskap og kritiske faktorer for partnerskapets resultat. Dette avdekkes gjennom tre forskningsspørsmål:

1. Hvilke styringsvirkemidler er synlige ved partnerskapet, og hvordan kan dette partnerskapet klassifiseres?
2. Hvilke utfordringer opplevde partnerskapet på veien til å bli enige om en plan, og hvordan ble utfordringene løst?
3. Hvilke faktorer utmerker seg som avgjørende for at partnerskapet har kommet til enighet?

Partnerskapstilhøringen fungerer som et analytisk rammeverk som anser planlegging gjennom partnerskap som en måte å organisere planleggingsprosesser på, men som samtidig innebærer en konsekvens for gjennomføringen og utfallet. Sett i sammenheng med forskningsspørsmålene undersøker første spørsmål hvordan partnerskapet påvirker gjennomføringen. Andre og tredje spørsmål undersøker hvordan partnerskapet har påvirket utfallet. Det er her nødvendig å presisere at partnerskapstilhøringen også innebærer en undersøkelse av partnerskapets rammer, slik de framkommer i mandatet. Mandatet er forstått som den juridiske avtalen som ligger til grunn for partnerskapet og føringer fra overordnede kommunale planer.

### 1.3 Kort presentasjon av caset

Studiens case er prosessen rundt områdereguleringen for Myrvoll | Ekornrud i Oppegård kommune. Kommunen tilhører Osloregionen og opplever derfor vekst. Kommunens behov for nye boliger resulterer i flere store utbyggingsprosjekter. Utbyggingen på Myrvoll | Ekornrud er imidlertid den største. Myrvoll | Ekornrud er i dag et ubebygget området i umiddelbar nærhet til togstasjonen og friluftsområder. Områdeplanen er utarbeidet i samarbeid med en privat utbygger og skal endelig vedtas våren 2015. Planen legger opp til ca. 800 nye boliger, lokalsenter og tilhørende tjenesteytende næring. Parallelt med utarbeidelsen av områdereguleringen har utbygger laget en detaljregulering for det første utbyggingsområdet. Både kommune og utbygger utviser entusiasme ovenfor samarbeidsformen, planen og den fremtidige utviklingen i området.

### 1.4 Studiens relevans og posisjon i fagfeltet

Dette forskningsbidraget ligger innenfor litteraturskolene som fokuserer på horisontal styring. Horisontal styring omfatter grensekryssende og tverrgående samarbeid mellom offentlige, private og frivillige organisasjoner og aktører. Det er vanlig å omtale det som ulike former for ”governance”. I Norge skjøt forskningsfeltet fart etter at kommuneloven av 1992 ga kommunen frihet til å ta i bruk organisering som virkemiddel. Studiene omhandler for det meste uformelle nettverk, og mindre på formelle former for samarbeid.

Amerikansk litteratur har vært opptatt av administrering av nettverk (eks. Agranoff & McGuire 2003; Milward & Provan 2000). I Europa har man i større grad fokusert på forholdet mellom nettverk, institusjoner, legitimitet og demokrati i politiske beslutningsprosesser (Jessop 1998; Jessop 2003; Rhodes 1996; Scharpf 1993; Sørensen & Torfing 2009). Studiene viser hvordan horisontal styring skaper utfordringer for de folkevalgte rolle og innbyggernes anledning til å medvirke i prosessene. Andre studier har i større grad fokusert på muligheter ved ”governance” som styringsverktøy (Goetz 2008; Jessop 2003; Mayntz 2003; Sehersted 2003; Sørensen & Torfing 2009).

I Norge har man vært opptatt AV de samme problemstillingen som i Europa, men mye forskning konsentrerer seg om regionalt nivå (Fimreite & Medalen 2005; Holmen 2011; Ringholm 2007; Røiseland & Vabo 2008; Røiseland & Vabo 2012; Aars & Fimreite 2005). Generelt kan det sies at forskningen vektlegger utfordringer ved horisontal styring, og hvordan utfordringene kan overvinnes gjennom ulike virkemidler og styring av nettverk.

Studiens forskningsbidrag kan og sies å ligge innenfor litteraturskolene som fokuserer på inkrementell planlegging, fragmentert utvikling og ”muddling through”. Møtet mellom kommunens hierarkiske styring og markedet konkurranse er også et sentralt tema i denne forskningen. Forskningen viser i stor grad til negative effekter, svak målstyring og manglende sammenhenger i byenes fysiske struktur (Barlindhaug & Nordahl 2005; Børrud 2005; Hansen & Guttu 2000; Myrvold et al. 2002; Schmidt 2014)

Denne studien forsøker å fylle et hull, ved å undersøke om formelle former for horisontal styring kan gi positive effekter på samfunnets fysiske struktur, her representert ved helhetlig utvikling. Gjennom caseundersøkelsen ønsker studien bidra med et rikt empirisk materiale som belyser et nytt forskningsområde.

### **1.5 Avgrensing og begrepsavklaring**

Studien er den første som går i dybden på partnerskap innenfor områderegulering. Det er dermed forventet at mange spørsmål vil dukke opp underveis. Blant annet vil det være nærliggende å anta at bruk av eksklusive avtaler med utbyggere vil utfordre både etiske og demokratiske prinsipper. Dette vil igjen føre til spørsmål om legitimitet. På grunn av begrenset tid, og mye tidligere forskning på temaet, vil ikke dette bli berørt.

På bakgrunn av avgrensingen om demokrati og legitimitet, ser studien heller ikke utførlig på den politiske behandlingen av planen. Studiens funn om samarbeidets påvirkning på områdereguleringen, vil derfor bare være gyldige så lenge politikerne vedtar planen slik den er foreslått av administrasjonen.



Helhetlig utvikling er et begrep med mange tolkninger. Forståelsen av *helhetlig utvikling* er i denne studien operasjonalisert gjennom to perspektiver. Det første er hvilken grad arbeidet evner å koble plan og gjennomføring. Det andre er i hvilken grad områdereguleringen ivaretar føringene i overordnede planer med særlig vekt på kommuneplanen. Dette utdypes videre i andre kapittel gjennom studiens hypoteser. Til grunn for vurderingen har jeg tatt forbehold om at kommuneplanen og andre overordnede planer i casekommunen legger opp til en helhetlig utvikling av området. Det antas dermed at ivaretagelse av overordnede føringer vil føre til helhetlig utvikling.

## **1.6 Rapportens oppbygging**

Det er i dette kapitlet gjort rede for oppgavens tema og problemstilling samt en kort introduksjon til studiens case. Det er gitt en faglig begrunnelse for valg av tema og problemstillingen og studien er plassert innenfor fagets forskningsfelt.

Andre kapittel tar for seg idealet om helhetligutvikling og hvordan plansystemet er tilrettelagt for å sikre sammenheng i fremtidig utbygging. Det pekes på utfordringer i møtet mellom plansystemets hierarki og markedets konkurranse, som en innfallsvinkel til studiens hypoteser. I kapitlets avslutning blir det presentert to hypoteser. Hypotesene avgrensner studiens operasjonalisering.

Tredje kapittel presenterer studiens teoretiske grunnlag. Det gis en gjennomgang av ulike former for samfunnsstyring, dialogbaserte planteorier og nyinstitusjonell teori. Avslutningsvis oppsummeres det teoretiske perspektivet i en analysemodell.

Fjerde kapittel tar for seg studiens metode. Her beskrives valg av analyseenhet, opplegg for datainnsamling, studiens datagrunnlag og analysemetode samt egne betraktninger knytte til reliabilitet og validitet.

Femte kapittel gir en gjennomgang av studiens empiriske materiale.

Sjette kapittel diskuterer det empiriske materialet for å svare på studiens forskningsspørsmål. Svarene drøftes opp i mot det teoretiske grunnlaget presentert i tredje kapittel.

I sjuende kapittel drøfter jeg hypotesene på bakgrunn av empirien og den foregående diskusjonen i sjette kapittel. Jeg benytter og anledningen til å reflektere over andre spørsmål som reiser seg i kjølvannet av drøftingen.

Åttende kapittel runder av rapporten med en konklusjon på studiens hovedproblemstilling. Avslutningsvis reflekteres det rundt resultatenes implikasjoner og behovet for videre forskning.

## 2 IDEALET OM HELHETLIG PLANLEGGING

Dette kapitlet gir en innledning til studiens tema. Helhetlig planlegging og innføring av områderegulering er sentrale temaer. I slutten av kapitlet blir det satt opp to hypoteser.

Hvorfor vi planlegger og hvilke resultater planlegging fører med seg, har vært diskutert like lenge som vi har planlagt (Alexander 1981; Banfield ; Klosterman 1985; Wildavsky 1973). Diskusjonen har manifestert seg gjennom ulike plantradisjoner, fra en ekspertstyrt planlegging til idealet om samarbeid og medvirkning (Taylor 1998). Til tross for store endringer innenfor fagfeltet de siste 50 årene har et tydelig mål vedrørende planleggingsaktiviteten bestått. Vi ønsker fremdeles at planlegging skal legge føringer for en *helhetlig* samfunnsutvikling (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) ; Plan- og bygningsloven 2008). Menneskers liv utspiller seg i de fysiske omgivelser. Det er derfor vesentlig at arealplanlegging sees som en viktig aktør i den overordnede samfunnsutviklingen.

Begrepet *helhetlig planlegging* har ingen klar definisjon. Utgangspunktet er at det er snakk om hvordan et område forholder seg til andre områder. Område kan her tolkes som et territorium eller et tematisk område, slik som for eksempel folkehelse. Generelt kan man si at samfunnet består av fysiske-, kulturelle-, sosiale-, miljømessige- og økonomiske forhold (Miljødepartementet 2009). Dette er også sentrale temaer innenfor menneskerettighetserklæringen (United Nations 1948). Det er dermed nærliggende å forvente at en helhetlig planlegging innebærer en ivaretagelse av disse fem forholdene, og dermed legger grunnlaget for et godt samfunn og for hvert enkelt individ.

Helhetlig planlegging innebærer også et langsiktig perspektiv. Dette sikrer forutsigbarhet, ikke bare med tanke på fremtidig utvikling, men også på effektene av utviklingen. I formålsparagrafen til plan- og bygningsloven (2008 § 1-1) slås et av de viktigste prinsippene innenfor planlegging fast, og det er at utviklingen skal være *bærekraftig*. Med dette menes ”utvikling som imøtekommer dagens behov uten å

ødelegge muligheten for at kommende generasjoner skal få dekket sitt behov.” (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling 1987). I plan- og bygningslovens formålsparagraf (2008 § 1-1) ligger det dermed et løfte om at vi skal se utvikling av ulike områder opp mot hverandre for å forsikre oss om at vi ikke overskrider tålegrensen.

Plan- og bygningsloven søker å ivareta prinsippet om helhetlig planlegging gjennom et hierarkisk plansystem. Likevel har vi kun et *hierarkisk prinsipp*, og ikke en *hierarkisk binding* mellom overordnede planer og detaljplaner (Pedersen et al. 2010). Dette skaper utfordringer for sammenhengen mellom plannivåene. Liberalismens inntog og minimalisering av staten har gitt private rettigheter til å fremme egne detaljplaner. Vi ser i økende grad at disse planene ikke følger opp krav fra overordnede planer, noe som av mange anklages for å fragmenterer utviklingen, framfor å skape en helhet (se f.eks Børrud 2005).

For å sikre en helhetlig utvikling foreslo planlovutvalget et nytt mellomnivå i det hierarkiske plansystemet (NOU 2003:14). Det ble vist til at kommunen har et behov for et verktøy som definerer rammebetingelser og sikrer sammenheng i utbygging, samtidig som det avklarer rammer rundt utbygging og drift av området. Målet med områderegulering er dermed at planen skal gi *”større grad av avklaring enn i dag (etter gammel lov. red), både for å effektivisere den private planleggingen, og for å sikre mer sammenheng mellom de enkelte prosjektene.”*(NOU 2003:14, s. 106). Om muligheten til å samarbeide om utarbeidelsen av planen, ble det sagt at kommunalt og privat samarbeid om områderegulering imøtekommer et behov som oppstår der manglende kommunal plankapasitet fører til at utbyggingsoppgaver stopper opp fordi man ikke får avklart detaljer knyttet til hovedstrukturen i et område (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), s. 229). Samarbeid kan dermed være aktuelt der en privat aktør ser seg tjent med å få avklart plansituasjonen for et større område, som grunnlag for å få fremmet sine prosjekter som detaljplan (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), s. 229).

## 2.1 Hypoteser og operasjonalisering

Ovenfor ble det nevnt at fragmentert utvikling var et resultat av manglende kobling mellom kommuneplan og detaljplan. Dette kan ha to forklaring. Den første forklaringen er manglende sammenheng mellom overordnede planer og detaljplaner

på grunn av svak offentlig målsetting og en planprosess preget av inkrementelle beslutninger. Den andre forklaringen er det faktum at overordnede føringer anklages av private utbygger for å ikke være realistiske. Dette kan enten gjelde planens mulighet for økonomisk gjennomførbarhet eller krav som oppleves urimelige. ”Urealistiske planer” fører til en manglende kobling mellom plan og gjennomføring. Dette har ført til en utbredt dispensasjonspraksis, der kommunene bevisst vedtar reguleringsplaner som ikke er i tråd med kommuneplanen.

Disse antakelsene danner grunnlaget for denne studiens hypoteser.

- 1. Kommunens deltakelse i partnerskapet for å utarbeide områdereguleringen sørger for at målsettinger i de overordnede føringene i kommuneplanen blir ivaretatt i områdereguleringen.*
- 2. Å involvere utbygger i et partnerskap for å utarbeide områderegulering gir tydelig kobling mellom plan og gjennomføring.*

Hypotesene representerer hva begge parter kan bidra med i partnerskapet, til tross for at kommunen som eier av planen har anledning til å påvirke planens innhold før politisk saksbehandling, slik at den er i tråd med kommuneplanen. Dette gjøres på bakgrunn av tidligere erfaringer. Selv om kommuneplanen er en kommunal plan, tillates det at den også i sin helhet utarbeides av private etter kommunens tillatelse. Jeg har allerede vist til Barlindhaug et al. (2014) sin forskning som viser til at forsøk på dette har ført til at kommunen har mistet kontroll over innholdet, og at planen ikke lenger følger opp kommunens målsettinger.

Plan- og bygningsloven søker å ivareta prinsippet om helhetlig planlegging gjennom et hierarkisk plansystem. Denne studien problematiserer ikke denne forståelsen av hvordan vi kan oppnå helhetlig utvikling. Det legges derfor til grunn at helhetlig utvikling nås gjennom ivaretagelse av overordnede føringer i kommuneplanen i reguleringsplaner. De to hypoteser representerer dermed også studiens operasjonalisering av hvordan jeg ønsker å måle hvor vidt partnerskap for å utarbeide områderegulering kan bidra til mer helhetlig planlegging. Det tas i derfor forbehold

om at de overordnede føringene i kommuneplanen i casekommunen legger opp til en helhetlig utvikling av områdene i kommunen.

Som en kommentar til denne studiens forståelse av helhetlig utvikling kan det kort nevnes at det er en distinksjon mellom hvordan vi evaluerer planer. Denne studien legger til grunn en rasjonell forståelse, der resultatet måles opp mot tidligere planer. *Samsvar* blir dermed et førende begrep i evalueringen av planen. En motsats til denne tankegang er representert ved Faludi (1989). Han hevder planen også kan evalueres ut i fra hvor vidt planene har maktet å gi beslutningstakere et godt hjelpemiddel til å fatte videre beslutninger. På bakgrunn av at studiens caseområde ikke er ferdig bygget ut, vil det være vanskelig å kunne si noe om planens funksjon som veiledende dokument for videre beslutninger. Dette gir begrunnelse for studiens rasjonelle tilnærming.

## 3 TEORI

For å analysere hvilken betydning partnerskap mellom kommune og utbygger kan ha for kommuners helhetlige utvikling, presenteres det i dette kapitlet et teoretisk rammeverk. Det teoretiske rammeverket har til å hensikt å tjene **tre** formål:

- Bidra til å plassere plansamarbeidet i en samfunnsstyring- og begrepskontekst
- Bidra i analysen til å identifisere vesentlige elementer i samarbeidsprosessen gjennom å bygge en analytisk modell
- Bidra i analysen til å forstå og fortolke hvordan innhold og organisering i samarbeidsprosessen har innvirket på sluttresultatet

Dette kapitlet gjør rede for fremveksten av nye styringsformer. Videre vises det hvordan det aktuelle plansamarbeidet som organiseringsform kan betegnes og forstås, og hvordan denne typen samarbeid skiller seg fra andre tilgrensende samarbeidsformer. Ved hjelp av to ulike retninger innenfor dialogpreget planteori legges det grunnlag for å identifisere elementer ved en samarbeidsprosess og forklare enkelte relasjoner mellom elementene. For å utdype relasjonene mellom elementene ytterligere, og bidra til forståelse for hvordan innhold og strukturer virker inn på sluttresultatet, avslutter kapitlet med institusjonell teori. Kombinasjonen av den beskrivende samhandlingstilnærmingen og det forklarende perspektivet vil danne grunnlaget for en analysemodell presentert bakerst kapitlet.

### 3.1 Samfunnsstyring: tre idealtyper

For å kunne beskrive og forstå samfunnsstyring gjennom partnerskap er det nødvendig å se dette i forhold til andre idealtyper for styring. Det har blitt utviklet en rekke klassifiseringer av styring. Likevel referes det vanligvis til tre idealtyper for samfunnsstyring (Amdam & Veggeland 2011; Amdam 2011; Rognes 1991).

Den første styringstypen betegnes *hierarkier*. Hierarkier kjennetegnes ved autoriteter og regler og er basert på at staten styrer samfunnet. Hierarkisk styringsform legger

grunnlaget for det demokratiske samfunnsideal. Dette innebærer at alle innbyggere skal telle likt i spørsmål om hvordan samfunnet skal styres og organiseres. Noe som bidrar til at alle innbyggere har like rettigheter. Makt og ansvar er med dette plassert hos statsborgerne som kollektiv. Makten utøves gjennom et politisk system der hver person har en stemme. I Norge er dette organisert gjennom et representativt demokrati med en parlamentarisk styringskjede. Her velger innbyggerne sine representanter som får delegert myndighet til å fastsette lover for samfunnslivet, politiske målsettinger og bevilge penger til offentlige formål. Forvaltning har ansvaret for å sette de folkevalgtes vedtak ut i livet (Olsen 1988). Denne styringsmodellen blir også omtalt som "government" (Amdam & Veggeland 2011; Fimreite & Medalen 2005; Røsnes 2005; Sørensen & Torfing 2005).

Den andre styringstypen betegnes *marked*. Marked tilhører økonomisk teori og er kjennetegnet ved en spontan koordineringsmekanisme som gir rasjonalitet og konsekvens for aktørers egeninteressebaserte handlinger. Aktørene konkurrerer mot hverandre og handler rasjonelt for å forfølge egeninteresser. Innenfor markedsstyring ligger makt og ansvar hos suverene enkeltindivider. Det ideelle markedet er selvregulerende og styres ikke med utgangspunkt i politiske målsettinger. Til tross for aktørenes egosentriske vinningshandlinger mener teoretikere at markedet sikrer optimal allokering av private goder gjennom "den usynlig hånd" (Powell 1990). Den usynlige hånd er en teori utarbeidet av Adam Smith som beskriver hvordan innbyggernes egeninteresse og deres arbeid med å forfølge denne, skaper goder for samfunnet (Stoltz 2014). Det er ikke bakerens nestekjærlighet som gjør at han hver dag står opp tidlig for å bake brød, men hans økonomiske egeninteresse. Likevel har vi alle glede av det tilbudet han gir. Markedsmekanismer har også blitt inkludert i statens styresett. Dette er synlig ved at vi i større grad en før konkurranseutsetter, "outsourcer" og privatiserer offentlige tjenester (Røvik 2007). Inkludering av markedsstyring i statens styresett blir omtalt som "*New Public Management*" (Amdam & Veggeland 2011).

Den tredje styringstypen kalles *nettverk*. Det er i stor grad denne styringsformen som preger dagens samfunn. Nettverk er i sammenligning med de andre styringsidealene mer kompleks, mangfoldig og dynamisk (Fimreite & Medalen 2005). Styringsformen innebærer samhandling mellom aktører med ulike, men komplementære ressurser,



innenfor en løs og til dels utydelig struktur. Nettverk kan inngås mellom offentlig, private og frivillige organisasjoner, og representerer således en mer horisontal form for styring (Sørensen & Torfing 2005). Denne styringsformen blir gjerne betegnet ”governance” (Amdam & Veggeland 2011; Fimreite & Medalen 2005).

De tre typene for samfunnsstyring er normative idealer. I dagens samfunn ser vi imidlertid at de lever side om side. Dette danner grunnlaget for nettverk som styringsform, ved at den forsøker å forene marked og hierarki (Amdam & Veggeland 2011). Samarbeid mellom kommune og privat om områderegulering kan forstås som et møte mellom kommunens hierarki og utbyggers rolle som markedsaktør. Dette legger grunnlaget for å utforske partnerskapet innenfor nettverkstradisjonen. Nettverkslitteraturen er til dels utydelig og svært vidt tolket. Videre vil det derfor bli gitt en gjennomgang av nettverk og ”governance” som begrep og empirisk fenomen.

### 3.2 Governance som empirisk fenomen

”Governance” er et ord som har vunnet frem når man skal beskrive hvordan stat og marked har blitt tettere vevd sammen innenfor samfunnsstyring de siste tiårene. Begrepets anvendelse innenfor ulike fagdisipliner har gitt begrepet en uklar betydning. En klargjøring av begrepet både definatorisk og empirisk er nødvendig for empirisk forskning på området. Den empiriske gjennomgangen vil fokusere på eksempler fra lokalt nivå, da dette er sammenfallende med studiens analysenivå.

Ordet ”governance” stammer opprinnelig fra det latinske ordet ”cybern”, som betyr ”steering” eller styring på norsk (Pierre & Peters 2000, s. 23). Rent språklig ligger det dermed ikke noe spesielt i begrepet ”governance”. I stedet blir begrepet ytterligere definerte gjennom prefikser, slik som ”metagovernance”, ”multilevel governance” og ”global governance”. Felles for alle governancebegreper er at de henviser til strukturer der flere arbeider sammen og på den måten utvikler politikk som vil styre samfunnsendringer. På bakgrunn av dette innfører Røiseland og Vabo (2008) begrepet *samstyring* som en norsk oversettelse av ordet ”governance”. Videre definerer de samstyring som ”den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening.” (Røiseland & Vabo 2008, s. 90). Den ikke-hierarkiske forankringen av governance er også støttet av Rhodes

(1996) og Kooiman (1993). For å utdype denne forståelsen av governance, peker Røiseland og Vabo på tre vesentlige elementer (Røiseland & Vabo 2008, s. 93).

For det første kjennetegnes samstyring av *gjensidig avhengighet*. Dette skiller governance fra marked og hierarki, der partene er henholdsvis uavhengige og avhengige i et over-underordningsforhold. Gjensidig avhengighet innebærer med dette at av hver av aktørene ikke har tilstrekkelig kunnskap eller makt til å beslutte eller gjennomføre et tiltak på egenhånd.

For det andre vil felles beslutninger, som en følge av gjensidig avhengighet, måtte basere seg på *diskurs* eller *forhandlinger*, eller eventuelt begge deler..

For det tredje innebærer samstyring at det offentlige gjennom koordinering av aktører og ressurser er involvert i prosessen med å *skape "felles retning og mening"* innad blant de samhandlende aktørene. I dette ligger også et instrumentelt formål om å treffe og iverksette kollektive beslutninger gjennom planlagt og målorientert aktivitet (Røiseland & Vabo 2008, s. 92).

På bakgrunn av de tre elementene utledet ovenfor kan det trekkes frem ulike empiriske former for samhandling, som alle kan falle inn under nettverk som styringsform. Som nevnt tidligere har det i litteraturen blitt vanlig å sette likhetstegn mellom uformelle nettverk og samstyring (Fimreite & Medalen 2005; Sørensen & Torfing 2005). I denne studiens case ligger det imidlertid en formell avtale til grunn for samhandlingen. Det vil derfor bli lagt vekt på de formelle empiriske formene for samstyring, framfor nettverksorganisering.

Figuren på neste side viser ulike former for samhandling som er basert på en formell avtale. Som en motsats til nettverk kan disse formelle formene kalles *organisasjoner*. Organisasjoner kan defineres som *"et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål"* (Jacobsen & Thorsvik 2009, s. 13).



Figur 1 En oversikt over ulike former for samarbeid og deres grad av formalitet, fritt etter Røiseland og Vabo (2008)

I den venstre enden av skalaen finnes former som i utgangspunktet er ansett for å være uformelle, men som likevel kan være forankret i en formell avtale mellom partene. Her er samarbeid et typisk eksempel. Samarbeid kan omfatte samhandling innenfor alle trinn i en prosess eller bare enkelte trinn. Dette gjelder utvikling, målsetting, beslutning og iverksetting. I den høyre enden av skalaen finnes former for samhandling som alltid er regulert av lovverket i tillegg til avtalen. I midten av skalaen finner vi partnerskap. Studien benytter partnerskap som tilnærming for å utforske kommunalt- og privat samarbeid om områderegulering. Likevel kan det vanskelig settes et klart skille mellom partnerskap og de tilgrensende empiriske formene for samhandling. En utdyping av partnerskapsbegrepet vil derfor bli gitt nedenfor.

### 3.3 Partnerskap i et organisasjonsteoretisk perspektiv

Grunnlaget for et samarbeid om utarbeidelse av en områderegulering er en offisiell avtale etter plan- og bygningslovens § 12-2 annet ledd. Dette kan betegnes partnerskap, slik det er valg i denne studien. Det skal likevel understrekes at det ikke finnes en universell teori som legitimerer dette begrepsvalget. Det anses likevel som hensiktsmessig å sette en merkelapp på samarbeidet for å enklere kunne utvikle en analysemodell basert på litteratur om temaet.

Partnerskap er et begrep som brukes om flere ulike samarbeidsformer, og det er til dels sprikende definisjoner på hva et partnerskap er. Enkelte mener at partnerskap, allianser, nettverk, organisasjoner og koalisjoner alle er dekkende begreper for organiseringsformer der flere arbeider sammen (Dowling et al. 2004). Veggeland (2003) velger likevel å skille partnerskap fra andre former for samarbeid. Han

betegner et partnerskap som et forpliktende samarbeid mellom selvstendige parter i et framforhandlet interessefellesskap. Dette er en svært åpen beskrivelse, på lik linje med andre partnerskapsdefinisjoner. På bakgrunn av problemene med å definere partnerskap som en egen form, mener mange det ikke eksisterer noen universelt akseptert definisjon av begrepet (Buse & Walt 2002; Huxham 2003; Wildridge et al. 2004).

Basert på planleggingens sektorovergripende karakter er det naturlig å utforske begrepet partnerskap fra flere fagfelt. Innenfor den økonomiske litteraturen omtales partnerskap som oftest som en relasjon mellom offentlig og privat. I denne konteksten er partnerskap kjennetegnet av en utveksling langs en akse mellom risiko og ansvar (KPMG 2003).

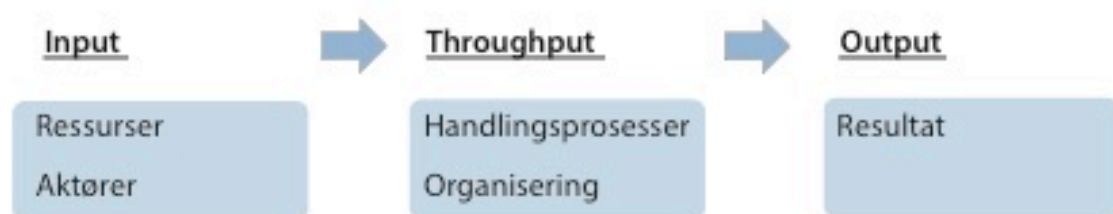
Innenfor samfunnsplanleggingen har Veggeland (2003) stilt opp fem kriterier for et partnerskap:

- de er alltid institusjonsovergripende
- basert på arbeidsdeling og dialog
- struktur og funksjon er avtalefestet
- virkemidler for styring er avtaler og kontrakter
- resultatene er avgjørende for legitimiteten

### 3.3.1 Å forske på partnerskap

De ulike teoriene om partnerskap kan ha bakgrunn i at man har brukt ulike tilnærminger til å studere partnerskap. Forskere har registrert ulike variabler, og med dette tegnet ulike modeller av hvordan et partnerskap fungerer. Broesskamp-Stone (2004) tegner et rammeverk der partnerskapets eksterne kontroll, dets visjon, medlemmenes rolle og partnerskapets struktur synes å påvirke to utfall: effektivitet og konfliktnivå. Dette støttes også av Amdam (2011) og Sørensen & Torfing (2011). Broesskamp-Stones modell følger opp tankene til Wandersman, Goodman og Butterfoss (1997). De omtaler partnerskap som et organisatorisk rammeverk som omgjør ressurser til prosesser og resultater ved å undersøke ”input”, ”throughput” og ”output”. Dette er en vanlig modell for hvordan vi forstår prosesser, og indikerer at vi

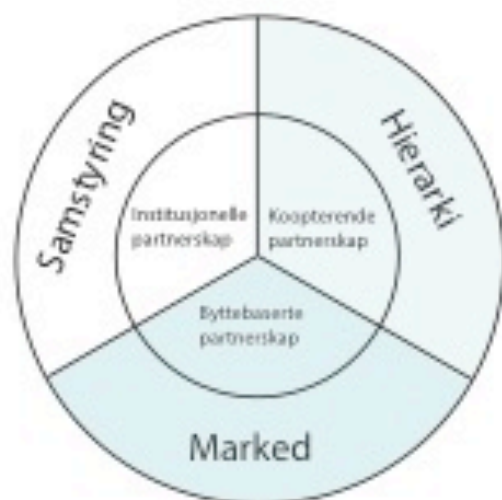
må forstå prosessen ikke bare ut i fra de faktiske handlingene, men at resultatet også er basert på hvilke ressurser og mennesker vi putter inn i prosessen. En presentasjon av deres forståelse er vist i figuren nedenfor.



Figur 2 En enkel skisse for hvordan man kan forstå en samarbeidsprosess basert på Wandersman, Goodman og Butterfoss (1997)

### 3.3.2 Styring av partnerskap

I gjennomgangen av idealtypene for samfunnsstyring i kapittel 3.1 ble det hevdet at partnerskap kan sees som et empirisk fenomen innenfor samstyringstradisjonen. Samtidig ble det nevnt at samstyring representerte et møte mellom de normative idealene hierarki og marked. Dette innebærer at partnerskap kan inneha elementer fra alle de tre styringsformene (Andersen & Røiseland 2008). Ysa (2007) har forsket på offentlig-private partnerskap og konkluderer med at partnerskap kan klassifiseres i tre kategorier. Hver kategori hører til en av de tre formene for samfunnsstyring presentert tidligere i dette kapitlet: hierarki, marked og samstyring. Andersen og Røiseland (2008) har bearbeidet Ysas modell etter norske forhold. Deres tolkning er presentert i figuren under.



Figur 3 Styringsformer og partnerskaps typer (Andersen O. J. & Røiseland A., 2008)

*Byttebaserte partnerskap* tilhører marked som styringsform. Her fungerer partnerskapet som en organisatorisk ramme rundt bytter, på lik linje som bytter foregår i markedet. Partnerskapstypen skiller seg fra rene anbudsprosesser ved at de er av en mer varig konstruksjon (Røiseland 2013). Utbyggingsavtaler er et godt eksempel på byttebaserte handlinger i et partnerskap. Her finansierer boligkjøperne, gjennom utbyggeren, en etablering av offentlig infrastruktur. Boligkjøperne får dermed raskt etablert infrastruktur, mens det offentlige på en billigere måte får oppfylt sine samfunnsforpliktelser, i og med at de egentlig er ansvarlig for denne utbyggingen (Andersen & Røiseland 2008).

*Kooperende partnerskap* tilhører hierarki og er forankret i en offentlig styringslogikk. Formen reflekterer en ambisjon om å styrke offentlig kontroll. Partnerskapet må dermed forstås som en utvidelse av statens maktbase, framfor noe som svekker politisk makt. Partnerskapet omfatter de situasjoner der det offentlige forsøker å få kontroll over noe som i utgangspunktet ikke ligger i det offentliges hender, men som de ser kan ha en stor samfunnsmessig betydning. Internett er et godt eksempel på noe som i utgangspunktet var privat drevet, men som det offentlige i ettertid har forsøkt å få kontroll over. I Norge er dette synlig ved at det offentlige er deleiere i aksjeselskapet Nordid som forvalter domenet .no (Andersen & Røiseland 2008).

*Institusjonelle partnerskap* tilhører styringstypen samstyring. Partnerskapet er bygget rundt gjensidig tillit og mangel på hierarkiske relasjoner. Institusjonelle partnerskapet bygger på en felles forståelse av problemet partnerskapet skal løse, og er avhengig av partenes vilje til å bygge tillitsbaserte relasjoner. Institusjonelle partnerskap er utbredt der arbeidsoppgavene er kompliserte og løsningene uklare.

Klassifiseringen av partnerskap er normative idealer. I praksis kan partnerskapet være en blanding av flere typer (Røiseland 2013). Hvilket styringssett et partnerskap adopterer forventes å ha betydning for både prosessen og resultatet (Ysa 2007, s. 51).

Til tross for at et partnerskap kan tilhøre alle tre formene for samfunnsstyring, hevdes det at partnerskap kan styres med de samme virkemidlene (Røiseland 2008). Klijn og Koppenjan (2004) omtaler det som tre virkemidler innenfor metastyring. Det første

virkemiddelet er å *påvirke eller endre partnerskapet i seg selv*. Dette innebærer å endre hvem som er innlemmet i partnerskapet eller å endre reglene for partnerskapet. Det andre virkemiddelet er å *endre prosessen* i partnerskapet. Å endre prosessen omfatter tiltak som kan forbedre interaksjonen mellom partene. Dette kan innebære å støtte spesifikke aktører mer enn andre, eller bedre informasjonsflyten mellom partene (Klijn & Koppenjan 2004). Det tredje virkemidlet handler om å *endre innholdet* i partnerskapet. Det er allerede nevnt hvordan samstyring er avhengig av at det offentlige skaper felles retning og mening for deltakerne i partnerskap (Røiseland & Vabo 2008). Å endre partnerskapets innholdet må sees opp mot dette kravet. Styring gjennom innhold forstås derfor som at man tegner nye fremtidsbilder som endrer partnerskapets retning og ståsted (Røiseland 2008).

### **3.4 Dialogbaserte planteorier**

Planteorien har utviklet seg i takt med samfunnets utvikling. Fra en instrumentell, ovenfra-og-ned ekspertstyrt planlegging, har det i nyere tid kommet flere teorier knyttet til bred deltakelse og dialog (Taylor 1998). Under kapittel 3.2 ble det hevdet at samstyring er preget av *diskurs* eller *forhandlinger* (Røiseland & Vabo 2008). Videre vil det bli gitt en gjennomgang av to ulike teorier, henholdsvis kommunikativ- og forhandlingsplanlegging. De to retningene innenfor dialogbaserte planteorier baserer seg på diskurs og forhandlinger. Teoriene kan bidra med et perspektiv på organisering, viktige premisser og utfordringer ved samstyring.

#### **3.4.1 Kommunikativ planlegging**

Kommunikativ planlegging ble presentert på starten av 1990-tallet av planteoretikerne Patsy Healey (1993) og John Forester (1993). Siden dette har planformen vært grunnlag for stor debatt, og det har vært uenigheter om hvor vidt den kommunikative planteorien kan sies å være en realistisk planleggingsform eller kun et normativt ideal. Debatten vitner om at kommunikativ planlegging ikke har en entydig definisjon. Likevel vil det her bli forsøkt å gi en presentasjon av de grunnleggende tankene innenfor den kommunikative teorien. Teorien kan gi et perspektiv på hvordan diskurser og organisatoriske rammer kan påvirke planprosessen, beslutningsprosessen og resultatene.

Healey og Forester bygger sin teori på Habermas' teorier om kommunikativ rasjonalitet. Hans teorier er en motvekt til den dominerende formålsrasjonaliteten som vektlegger at mennesker handler og tar beslutninger med hensikt om å oppnå et bestemt resultat. Kommunikativ rasjonalitet baserer seg i stedet på at våre beslutninger skal legge en forståelsesorientering til grunn. Økt forståelse vil være et resultat av kommunikasjon mellom de handlende aktørene (Habermas 1984). Habermas gir svært få retningslinjer for hvordan en kommunikativ prosess skal foregå. Organisering og grunnprinsipper har dermed vært viktige temaer innenfor planteorien.

Healey (1993) var opptatt av at kommunikative planprosesser måtte være knyttet til et demokratisk system, der siktemålet er sosial rettferdighet og miljømessig bærekraft. Prosessen måtte ha en bred tilnærming og være preget av metadiskurser i diskusjonene (Healey 1993). Ut i fra dette oppsummerer hun en ti-punkts modell for hva planretningen bør inneholde. Noen hovedelementer i punktene kan oppsummeres slik: Planarbeidet må være en interaktiv og fortolkende prosess som foregår under skiftende diskurssammenhenger. Prosessen må foregå som en respektfull diskusjon på tvers av kulturer. Alle dimensjoner av kunnskap, forståelse, erfaring og bedømmelse må være del av drøftingene, samtidig som en refleksiv og kritisk kapasitet opprettholdes gjennom argumentasjonen (Harvold 2002, s. 359). På bakgrunn av denne forståelsen for kommunikative prosesser setter Allmendinger (2009, s. 204) opp følgende krav til diskurser i kommunikative prosesser:

- Interaksjon som er fri for dominans (maktbruk)
- Interaksjon uten skjulte strategier fra involverte aktører
- Interaksjon uten lureri og uærlighet
- Alle aktører er like kapable til å fremme og drøfte argumenter
- Ingen deltakeravgrensning
- Den eneste autoriteten er det gode argumentet

Innes og Booher (2010) legger til tre basale krav i sin forståelse av den kommunikative prosessen. For det første må det være *full diversitet i interesser*



*mellom deltakerne.* Dette innebærer at alle meninger og interesser som er knyttet til saken er aktivt til stede og at ingen holdes utenfor. For det andre må det være *gjensidige interesser.* Det vil si at alle deltakerne er avhengige av andre deltakere for å utvikle og oppdage løsninger og handlinger. For det tredje må dialogen foregå *ansikt-til-ansikt* etter Habermas' krav til kommunikativ handling.

Om punktene over blir ivaretatt, hevder Healey at det vil være mulig å oppnå konsensus gjennom kraften *i det gode argument.* I dette ligger det at det gode argument vinner fram gjennom overbevisning og tro på at følgende forslag er den beste løsningen. Manipulasjon og tvang er med dette ikke en del av den kommunikative prosessen (Forester 1989). Basert på forannevnte kan det utledes som et krav at alle involverte må bli *forstått*, og ikke bare hørt (Pløger 1998, s. 12). Forståelse er her et resultat av gjensidig læring ved kunnskaps-, perspektiv- og interessedeling. Ut i fra denne oppfattelsen av mekanismer i den kommunikative prosess kan målet sies å være *"å nå fram til en intersubjektiv akseptabel forståelse og fellesnevner for de konkrete forhold som gjelder i den aktuelle plansituasjonen"*. (Harvold 2002).

For å kunne oppnå en kommunikativ prosess slik den er representert i Allmendingers punkter ovenfor, stilles det store krav til planleggeren. Planleggerrollen går fra å være en autorativ ekspert til å være en *tilrettelegger*. Dette kan også betegnes som et skifte fra fokus på resultat til fokus på prosess. Samtidig er planleggerens rolle mer enn å bare være en møteinnkaller som bringer aktører og interessenter sammen. Planleggeren må på lik linje med andre aktører bidra i diskusjonen og således være en kunnskapsformidler (Healey 1996, s. 309) eller *"a critical friend"* som Forester (1997) betegner det.

### **3.4.2 Forhandlingsplanlegging**

Som en motsats til Healeys tro på konsensus gjennom *det gode argument*, finner vi forhandlingsplanlegging. Forhandlingsplanlegging har også konsensus som målsetting, men avfeier ikke maktperspektivet på lik linje med den kommunikative planlegging (Yiftachel & Huxley 2000). I stedet ser de makt som en ressurs til å oppnå en reel forhandlingssituasjon, der verdier blir målt opp mot hverandre.

Forhandlinger innenfor offentlig planlegging ble for alvor introdusert av Jensen i 1986 i boka "bifokal forhandlingsplanlegging". Senere teoretikere har basert sine tanker om forhandlingsplanlegging på Jensens arbeider. Likevel må det påpekes at arbeidet innenfor forhandlingsplanlegging ikke utgjør noen entydig planretning, men i større grad handler om virkemiddelet *forhandlinger i planlegging*. Garnåsjordet uttrykker det slik: "*et plansystem basert på kun forhandlinger må sees som uaktuelt.*" (2000, s. 34). I stedet hevder han at forhandlinger må forstås som en måte å benytte seg av hele spekteret innenfor menneskelig kommunikasjon for å drøfte alternative løsninger (Garnåsjordet 2000, s. 43). Det er denne forståelsen som ligger til grunn for den videre utgreiingen.

Forhandlinger kan defineres slik:

*"Forhandlinger er en frivillig prosess for konfliktløsning, hvor berørte parter i fellesskap prøver å finne frem til en avtale som alle parter er enige om og vil respektere i ettertid."* (Jensen 1986, s. 121).

Jensen peker på fire viktige premisser for at forhandlinger skal fungere. For det første må man ha en klart definert sak med engasjerte parter. For det andre bør det eksistere et visst tidspress på alle parter. For det tredje må det være en viss maktbalanse i maktforholdene. For det fjerde må partene ha en oppfatning av at det ikke finnes noen bedre former for effektive avgjørelser (Jensen 1986, s. 121). Det fjerde prinsippet kan også forstås som gjensidig avhengig.

I tillegg til de fire ovenfor nevnte prinsippene legger Rognes (1991) til et prinsipp om at forhandlingene må dreie som om en *kontinuerlig dimensjon*. Med dette menes en situasjon der forhandlingene vil dreie som om "*i hvilken grad*" noe skal forekomme. Dette kan for eksempel være erstatningsbeløp til grunneier. En slik situasjon tillater *fordelingsforhandlinger* der partene inntar posisjon på en forhandlingsdimensjon og foretar strategiske innrømmelser inntil de når et kompromiss (Rognes 1991, s. 6-7). Ved flere kontinuerlige konfliktdimensjoner omtales dette som *integrasjonsforhandlinger*. Denne forhandlingsmåten har gjerne som utfall at partene bytter saker hvor de har ulik prioritering (Sky 2000). For eksempel kan en kommune

tillate høyere byggehøyde om utbyggeren samtidig avsetter større arealer til friområde enn det som er beskrevet i kommuneplanen.

Fordelingsforhandling og integrasjonsforhandling skiller seg fra situasjoner karakterisert ved *enten-eller-dimensjoner*. Slike saker omhandler ofte utbygging kontra vern. I slike saker eksisterer det ingen nyanser og heller ikke et grunnlag for forhandlinger. I stedet blir det en ren maktkamp der partenes myndighet til beslutninger og partenes argumentasjonen blir den avgjørende faktoren (Rognes 1991, s. 6).

Forhandlingssituasjonen er et komplekst spill. Dette fordrer en bevisst og allsidig planlegger. Planleggerrollen kan sies å være en kombinasjon av ekspert, megler og forhandler (Rognes 1991, s. 4). Ekspertrollen henter sitt ideal innenfor den instrumentelle plantradisjonen, mens meglerrollen er mye omtalt innenfor markedsstyring (Amdam & Veggeland 2011). Planleggeren er med dette ikke nøytral slik som i det kommunikative idealet, noe som kan bety en ujevn maktfordeling. Amdam og Veggeland (2011, s. 136) følger opp denne påstanden ved å hevde at maktfordelingen er en viktig faktor for hvilket resultat man kommer fram til i forhandlingene.

### **3.4.3 Organisatorisk blikk på de planteoretiske perspektivene**

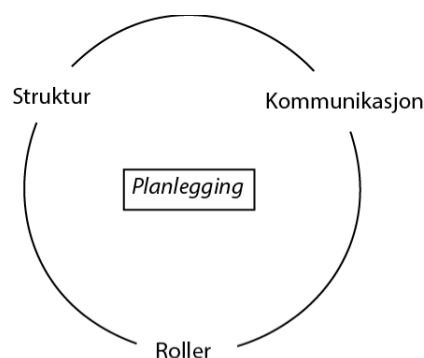
Innledningsvis ble det hevdet at et organisasjonsteoretisk perspektiv kunne være nyttig i studien av samstyring. Ovenfor er det gitt en utgreiing om to ulike planteoretiske retninger som omhandler samarbeid og dialog. Utgreiingen viser at ulikhetene mellom de to retningene i utstrakt grad omhandler organisatoriske forskjeller. Jeg vil her oppsummere forskjellene for å gi et bilde av hva samarbeidsprosessen gjennomføring består av.

For det første er *planleggerrollen*, og dermed også andre deltakerroller, svært forskjellig. Den kommunikative planteori vektlegger en nøytral planlegger, mens det innenfor forhandlingsplanlegging presenteres en fleksibel planlegger som veksler mellom å være ekspert, megler og forhandler. Dette påvirker også maktfordelingen mellom deltakerne.

Den andre ulikheten springer ut av rollefordelingen og omhandler *struktur*. Innenfor den kommunikative teorien er planarbeidet organiserte gjennom store, åpne arenaer der alle som ønsker kan delta og alle skal starte med blanke ark i det de entrer planarenaen. Forhandlingsplanlegging er den rake motsetningen ved å avgrense antall aktører til et minimum. Arbeidet foregår like mye før selve samhandlingen finner sted, ved at aktørene på forhånd posisjonerer seg langs en konfliktdimensjon og beslutter hvordan de ønsker å spille spillet.

*Kommunikasjonen* mellom partene er den tredje ulikheten. Kommunikasjonen er på lik linje med organiseringen svært åpen innenfor den kommunikative retningen. Dialogen er preget av kunnskaps- og interessedeling. Interessedeling er også vektlagt innenfor forhandlingsplanlegging, men aktørene spiller i større grad et spill der det er viktig å holde kortene tett inntil brystet og vurdere på hvilket tidspunkt man skal si hva.

De tre ulikhetene roller, struktur og kommunikasjon utgjør med dette viktige elementer i gjennomføringen av en beslutningsprosess. Dette betyr at de også er utslagsgivende for resultatet. Dette er illustrert i figuren under.



Figur 4 Organisatoriske rammer for gjennomføring av samhandlende planarbeid

### 3.5 Institusjonelt perspektiv

Tidligere i kapitlet har makt blitt forstått som beslutningsmyndighet eller eierrådighet. Agranoff (2007, s. 93) hevder på sin side at makt også kan følge av faglig ekspertise og kontroll over informasjon og ideologiske forestillinger. Dette innebærer at de sosiale prosessene som foregår innenfor samarbeidet også vil være

sentrale for å forstå utfallet av samarbeidet. Dette synes støttes av Hatch (2001) som mener det er et samspill mellom ressurser, sosial struktur, kultur og fysisk struktur. Røsnes (2000) omtaler dette som at fysisk planlegging er et fagfelt mellom sosial norm og formelt direktiv. Det vil her bli benyttet et nyinstitusjonelt perspektiv for å belyse sosiale prosesser. Et nyinstitusjonelt perspektiv har sin styrke i at det forklarer hvordan ulike aspekter ved aktørene påvirker hverandre i en meningsdannende prosess.

Utgangspunktet for det institusjonelle perspektivet bygger på en antagelse om at ulike institusjoner er med på å forme og påvirke oppfatninger, holdninger og handlingsmønstre. Institusjon kan forstås på mange ulike måter. Powel og DiMaggio (1991) setter opp følgende punkter som en minimumsdefinisjon:

- Et stabilt sett av aktører
- Stabile innbyrdes relasjoner
- Fastlagt gjennom anerkjente og distinkte normer eller regler

Det er kun en måte å forstå institusjonsbegrepet på. Sosiologer på sin side avgrensede ofte institusjoner til komplekser i samfunnet, slik som religion, familie og stat. Andre bruker begrepet synonymt med en total organisasjon som legger rammer for livet til de som lever innenfor organisasjonen. Dette kan for eksempel være sykehus (Bukve 2012, s. 37). Det synet som blir hevdet i denne studien, kan vi kalle for konstruktivistisk. Dette innebærer at institusjoner oppfattes som sosiale konstruksjoner som regulerer praksis i en organisasjon, både i form av harde regulering som regler og standarder, men også mer uåndsgriselige aspekter slik som verdier, tenkemåter og oppfatninger. I denne sammenheng sees organisasjon både som partnerskapet i seg selv, men også de ulike organisasjonene aktørene i partnerskapet representerer, nemlig kommunen og utbygger.

Institusjonelle perspektiver er tradisjonelt anvendt innenfor statsvitenskap, samfunnsvitenskap og organisasjonsteori. Den tradisjonelle institusjonelle teorien la regler og organisering til grunn for å forklare aktørenes handlinger. Det nyinstitusjonelle perspektivet ble utviklet på 70-tallet, og har tillegg til den

tradisjonelle institusjonelle teorien også et fokus på hvordan uformelle strukturer og aktørene i seg selv påvirker hverandres handlinger og derav utfallet av prosesser (Bukve 2012).

### 3.5.1 De institusjonelle pilarene

Som en oppsummering av tidligere teorier om institusjoner velger jeg å benytte meg av Scotts (2014) teori om institusjonelle pilarer. Scott (2014, s. 57) hevder at institusjoner er omgitt av tre ulike systemer som påvirker handlinger og meningsdannelser. De tre systemene utfyller hverandre og arbeider således sammen for å støtte opp om vår forståelse av institusjoner. Likevel hevder Scott at det er formålstjenlig å skille systemene fra hverandre i en undersøkelse for å kunne oppnå en dypere forståelse av prosessen.

*Den regulative pilaren* er representert i alle institusjonelle skoler og har som grunnlag at institusjoner begrenser og regulerer adferd. Dette oppnås gjennom regelverk, kontroll og sanksjonerende tiltak. Sanksjonerende tiltak tolkes svært bredt i denne sammenhengen. På den ene enden av skalaen har vi formelle sanksjoner utøvd av formelle organer slik som politi og rettsvesen. På den andre enden av skalaen er også diffuse, uformelle aktiviteter slik som uthenging og fremkallelse av skam hos motparten.

*Den normative pilaren* baserer seg i stor grad på arbeidet fra ulike sosiologer. Den normative pilaren introduserer preskriptive, evaluerende og sosialt forpliktende dimensjoner. Disse er representert ved verdier og normer. *Verdier* er oppfattelsen av det foretrukne eller ønskede sammen med dannelsen av standarder hvortil eksisterende strukturer og handlinger kan bli sammenliknet og vurdert. *Normer* beskriver hvordan ting bør bli gjort. Med dette menes at normer definerer legitime midler brukt for å oppnå det en verdsetter. Verdier og normer kan være felles for alle i en institusjon eller bare gjelde for enkelte aktører. Ulike verdier og normer er med på å skape *roller* innad i en gruppe, ved at det skapes forventinger til hvordan en part vil handle basert på hans uttalte verdier. Den følte forpliktelsen til å opprettholde sin rolle fører til at aktørene handler ut i fra en passendelogikk. Dette innebærer at aktørene stiller seg følgende spørsmål for å vurdere hvilke handlinger som er rett: ”Gitt min

rolle og denne situasjonen, hvilken oppførsel er passende for meg?”. En passendelogikk fører til forutsigbarhet og er dermed med på å stabilisere og holde institusjonen samlet, selv uten formelle regler og strukturer (March & Olsen 2004).

*Den kulturelle-kognitive pilaren* stammer fra antropologer og omhandler hvordan felles oppfattelse av situasjonen skaper innholdet i sosial virkelighet og setter rammer for meningsdanning. Den kognitive dimensjonen ser på mennesker som et produkt som påvirkes av ytre stimuli og individuelle responser. D’Andrade (1984, s. 88) beskriver det slik: ”i det kognitive paradigmet, hva en skapning gjør, er i stor grad en funksjon av dyrets indre representasjon av sitt miljø”. Weber legger til grunn at handlinger er sosiale fordi vi knytter meninger til våre handlinger (Andreassen et al. 2012). Videre kan det dermed påstås at meninger dannes i interaksjon med andre mennesker og blir opprettholdt og endret for å hjelpe oss å gi mening til en pågående strøm av hendelser omkring oss (Scott 2014).

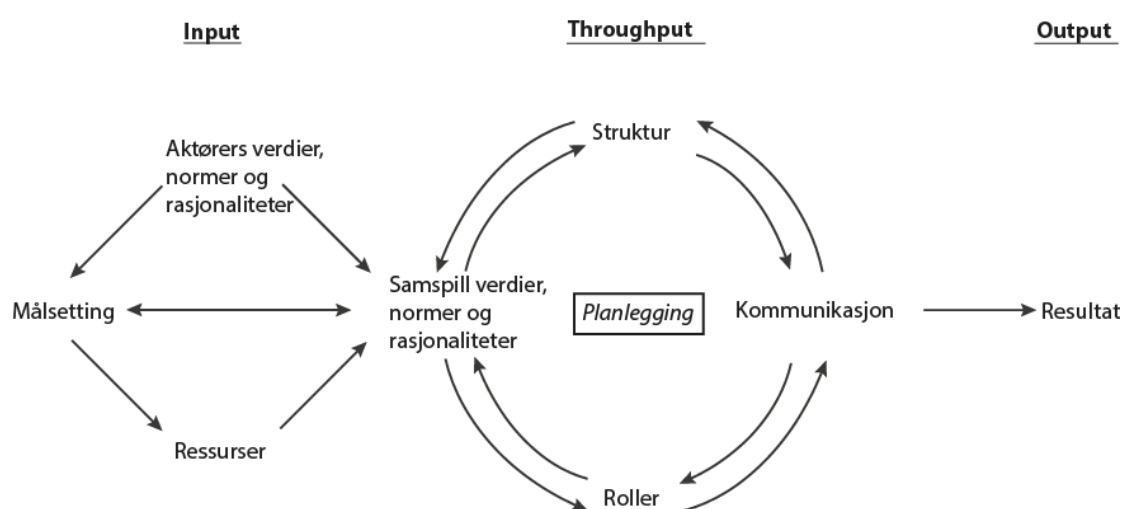
Den kulturelle delen av pilaren omfatter det Scott (2014) kaller kulturelle systemer. Kulturelle systemer former en gruppes kollektive identitet, og baserer seg på at man innenfor de ulike systemene har ulike meninger og forståelse, som gjør at vi kan skille systemene fra hverandre. Det minste kulturelle systemet kan defineres ved de situasjonene hvor man deler oppfattelsen av en lokal situasjon. På et mer overordnet nivå eksisterer systemer som setter rammer for en organisasjons kultur, men også helt opp til en felles oppfattelse og ideologi som definerer det foretrukne politiske og økonomiske systemet på nasjonalt og internasjonalt nivå (Scott 2014, s. 68).

### 3.6 Analysemodell

Gjennomgangen i dette kapitlet gir et grunnlag for å danne et analytisk rammeverk basert på tre ulike teoretiske perspektiver. Perspektivene er i utgangspunktet svært omfattende. For å begrense teoriomfanget har perspektivene blitt brukt som verktøy for å belyse *organisatoriske* og tilhørende *prosessuelle aspekter* ved et kommunalt og privat samarbeid.

Analysemodellen i figur 5 på neste side er en revidert utgave av ”The Bergen Collaborative Model of Functioning”, en deskriptiv modell brukt for å beskrive

partnerskap i folkehelsearbeid (Buse & Walt 2002). Modellen er tilpasset av meg for å passe konteksten kommunalt og privat samarbeid om planarbeid. Modellen henter opp igjen figur 2 og figur 4, som hver gir en oppsummering av henholdsvis partnerskapsperspektivet og det planteoretiske perspektivet. Partnerskapsperspektivet bidrar her med prosessuelle rammer, presentert ved ”input”, ”throughput” og ”output”. Det planteoretiske perspektivet gir et bilde av hvilke elementer som inngår i handlings- og beslutningsprosessene i gjennomføringen. Gjennomgangen av nyinstitusjonell teori bringer et sosialt aspekt inn i vår forståelse av prosessen.



Figur 5 Revidert analysemodell etter the Bergen Collaborative Model of Functioning

Det nyinstitusjonelle perspektivet klargjør hva som påvirker en aktørs handlinger og beslutninger. Disse ”reguleringene” er til dels iboende i en aktør eller den organisasjonen han representerer. Dette er dermed en viktig del av prosjektets ”input”, samtidig som det påvirker hvilke mål man har for et prosjekt. Målsettingen danner grunnlaget for prosjektet og er med dette med og setter retningslinjer for gjennomføringen. Målsettingen representerer også et ambisjonsnivå, som igjen legger føringer for hvor mye ressurser som kreves for å gjennomføre prosjektet.

”Throughput” er preget av organisatoriske aspekter slik som struktur, kommunikasjon og rollefordeling. Struktur er her et uttrykk for blant annet arbeidsform, fremgangsmåte, deltakeravgrensning og utformingen av arenaer for samhandling. Med kommunikasjonen menes spesielt innholdet i kommunikasjonen. Herunder er diskurs, dialog og forhandlinger viktige elementer. Roller betegner maktfordeling og



eventuelle over-underordningsforhold, men også hvilken rolle de ulike partene spiller. Dette kan for eksempel være ekspert, megler, forhandler og fasilitator. Det nyinstitusjonelle perspektivet viser hvordan aktørenes verdier, normer og rasjonaliteter kan påvirkes i møte med andre. Samtidig gir det nyinstitusjonelle perspektivet en forståelse av at elementene i "throughput" påvirker hverandre. Dette kan være både i positiv og negativ retninger. Dette vises ved piler i begge retninger.

Modellen viser at man ved undersøkelse av et planprosjekt ikke kan nøye seg med å undersøke selve gjennomføringen, men at også "input" og de sosiale aspektene er avgjørende for resultatet.

## 4 METODE

Studien er en kvalitativ undersøkelse i form av singel-case studie med én analyseenhet. I studien utgjør det presenterte caset analyseenheten. I dette kapittelet gjør jeg rede for hvordan casestudien er designet og gjennomført. Avslutningsvis er implikasjoner ved mine valg kommentert samlet. Herunder gis også en refleksjon over studiens validitet og reliabilitet.

### 4.1 Casestudie

Casestudie er en kvalitativ forskningsmetode og beskrives av Yin som:

*”Empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident”* (Yin 2003, s. 13).

Denne forståelsen av begrepet ligger til grunn for denne studien. Hensikten med studien vår å gå i dybden på et eksempel der det gjøres forsøk på kommunalt og privat samarbeid om utarbeidelse av områderegulering. Undersøkelsen har en utforskende tilnærming ved å stille spørsmål om noe ”kan” intreffe. Dette lar seg besvare med et casestudie (Yin 2003). Dette var hovedårsaken til at casestudie ble valgt som forskningsstrategi. Metoden åpnet muligheten for å undersøke, beskrive, illustrere og forstå samarbeid om områderegulering i den aktuelle konteksten. En annen viktig faktor er at casestudie som metode gir rom for fleksibilitet i undersøkelsesopplegget. Kvalitative casestudier bidrar til rike beskrivelser som gjør det mulig å fange opp informasjon og faktorer man i utgangspunktet ikke visste om (Flyvbjerg 2010). En tredje begrunnelse for valg av casestudie som metode er at casestudier gjør det mulig å undersøke et fenomen innenfor sin egen kontekst (Yin 2003). Planlegging ligger innenfor feltene samfunnsstyring og politikk, et felt som er i stadig endring og sterkt tilknyttet den stedlige konteksten. Derfor var en fleksibel og undersøkende tilnærming som tok høyde for stedlige variasjoner viktig for undersøkelsen.

## 4.2 Valg av analyseenhet

Analyseenheten ble begrenset til én på grunnlag av tid og ressurser tilgjengelig. En annen viktig årsak var at det eksisterer få gode eksempler på offentlig og privat samarbeid om områderegulering. I arbeidet med å finne et aktuelt case, visste det seg at forsøkene var svært forskjellige, og vanskelig kunne sammenliknes i et eventuelt komparativt studie. Med tanke på at studien er den første som tar for seg offentlig og privat samarbeid om områderegulering, forsøker den ikke å gi uttømmende og generaliserbare fakta om denne arbeidsformen. Studiens empiriske formål er i større grad å kaste lys over en tidligere udiskutert situasjon og vekke en interesse for dette feltet. Dette målet kan nåes selv med ett case.

Ulike refleksjoner ligger bak valget av analyseenheten. Begrunnelsene kan oppsummeres i tre punkter.

*Den første* begrunnelsen var ønsket om å se på samarbeid mellom offentlig og privat i en pressregion. Studien er tenkt som et innspill til debatten om utbyggers makt over utviklingen og kritikken mot *frimerkereguleringer* (Børrud 2005). Denne situasjonen utspiller seg særlig i pressregioner rundt byer. På grunn av min egen geografiske plassering var det særlig aktuelt med et case i osloregionen. Dette er også en region der min bakgrunnskunnskap er høy, noe som gjør det lettere å sette seg inn i casets kontekst.

*Den andre* begrunnelsen for valg av case var knyttet til casets innhold. Områderegulering er i hovedsak brukt ved større planområder, noe som i mange tilfeller omhandler utbygging av nærings- og industriarealer. For å være nyttig i debatten om utbyggers styrt utvikling var det imidlertid viktig å finne et case som omhandlet boligbygging.

*Den tredje* begrunnelsen var knyttet til organiseringsform. Ønsket var å undersøke tilfeller der offentlig og privat *samarbeidet* om planarbeidet, noe som gjør at tilfeller der hele planen er lagt i private hender faller utenfor avgrensningen. Det ble derfor stilt krav til aktuelle case om at de hadde en formell avtale der samarbeidet var forankret.

Arbeidet med å finne et case startet med en undersøkelse av områderegulering i Osloregionen og hvem som hadde utarbeidet planene. Videre kontaktet jeg aktuelle case for å undersøke om planene var utarbeidet i et samarbeid eller ikke. I denne prosessen falt flere aktuelle case utenfor avgrensning, da det viste seg at planen i praksis var blitt utarbeidet av en privat forslagsstiller og ikke i samarbeid, slik avtalen egentlig tilsa. Endelig valg av case ble gjort ut i fra en vurdering om hvilken kommune jeg hadde størst kjennskap til, for å lettere kunne avdekke svært steds- og aktørspekifikke funn. Dette har betydning for min anledning til å generalisere funnene.

### 4.3 Opplegg for datainnsamling

Strategien for datainnsamling i studien kan betegnes som *output-based backwards mapping* (Torfing 2007), en tilbakeskuende forskningsprosess som retter søkelyset mot prosessen og beslutninger som ledet fram til sluttresultatet, omtalt som ”output”. Det tilbakeskuende forskningsdesignet gjorde det mulig å følge sentrale aktører, handlinger og beslutninger bakover i tid, til et tidspunkt der jeg antar at arbeidet knyttet til utfallet startet. Hovedfokuset ble med dette rettet mot prosessen som ledet fram til planen. Dette ga en klar ramme for casestudien, samtidig som det var mulighet til å få god oversikt over elementer som har påvirket prosessen over tid.

Informantutsagn og dokumenter utgjør datakildene i studien. Informantene er kartlagt ved hjelp av dokumentgjennomgang og intervju.

### 4.4 Datagrunnlag

Datagrunnlaget består av to hovedelementer. For det første har jeg benyttet og studert ulike typer dokumenter knyttet til prosessen på Myrvoll | Ekornrud. Disse dokumentene har vært viktige for å kartlegge involverte aktører, prosessens grunnlag og sluttresultatet. For det andre har jeg benyttet intervjuer for å finne ut hvordan aktørene har arbeidet, med særlig fokus på organisering av prosessen. Intervjuene avdekket også meninger og holdninger hos aktørene og ga utfyllende informasjon til funn fra dokumentene.

#### 4.4.1 Dokumentgjennomgang

Ved studiens oppstart gjorde jeg meg kjent med ulike offentlige dokumenter knyttet til caseområdet. På dette stadiet var samarbeidsavtalen, planprogrammet og områdereguleringen sentrale elementer. Etter at mer data var samlet inn gjennom intervju, gikk jeg tilbake til dokumentene for en grundigere dokumentgjennomgang. På dette tidspunktet ble også flere dokumenter innlemmet i studien etter en vurdering blant informantene om hvilke dokumenter som var mest sentrale. Viktige dokumenter har videre vært kommuneplanen, utredninger, planbeskrivelse og intensjonsavtaler.

De anvendte dokumentene er alle offentlige dokumenter tilgjengelige for allmenheten. De er alle lastet ned fra kommunens nettsider. Dokumentene omfatter politiske saksdokumenter, utredninger, planer og ulike programmer som alle hører til planprosessen og det endelige planforslaget for caseområdet Myrvoll | Ekornrud. Dokumentene er ikke basert på tidligere dokumenter, og må på bakgrunn av dette kunne betegnes som primærkilder.

Dokumentene har bidratt til å kartlegge involverte aktører, grunnlaget for prosessen og det konkrete sluttresultatet. Dokumentene har i særlig grad bidratt med å etablere en kronologisk oppbygging av hendelsene og beslutningene i prosessen, samt å tydeliggjøre prosjektets målsetting.

Dokumentgjennomgang ble valgt for å kunne si noe om hva aktørene faktisk har gjort (Jacobsen 2005). Dette skiller seg fra et intervju der objektet vil kunne tolke situasjonen, og selv velge hva de skal fortelle eller skjule. På den annen side er dokumentet begrenset og vil ikke kunne gi utfyllende informasjon der noe oppleves som uklart. Dokumentgjennomgangen er derfor supplert med intervjuer.

#### 4.4.2 Intervju og informanter

Datainnsamlingen baserer seg i stor grad på kvalitative intervju. Formålet var å få mer kjennskap til organisering av prosjektet, samt å innhente erfaringer og meninger knyttet til denne arbeidsmetoden. Hensikten var med andre ord å få oversikt over noe

ukjent, noe som gjorde at jeg var avhengig av en *fleksibilitet* i undersøkelsesmetoden for å kunne tilpasse meg de fakta som kom fram. For å oppnå fleksibilitet i intervjusituasjonen ble det benyttet uformelle intervjuer i form av samtaleintervju og semistrukturerte intervjuer (Halvorsen 2008).

Studien har fire informanter. Informanter er her forstått som en person som deltar i en kvalitativ undersøkelse (Johannessen et al. 2011, s. 452). Etter aktørkartleggingen i studiens oppstart, viste det seg at bare enkelte av de involverte aktørene i prosjektet hadde deltatt i selve utarbeidelsen av plandokumentet. Dette arbeidet ble gjort i en arbeidsgruppe bestående av fire personer. De andre aktørene deltok kun i prosjektets aller første fase. Dette ga en naturlig begrensning i informantutvalget. De fire informantene i studien ble dermed besluttet til å være medlemmene av arbeidsgruppen og en ansatt i kommunen som deltok i prosjektets tidlige fase. Kommunens to representanter i arbeidsgruppen har ikke vært delaktige i prosjektet før selve arbeidsgruppen ble nedsatt. Informasjonen om prosjektets tidlige fase ble derfor supplert med informasjon fra en annen ansatt på avdelingen som var involvert i prosjektgruppen som arbeidet med prosjektets oppstart, men som aldri har inngått i den omtalte arbeidsgruppen. De vurderes alle som nøkkelpersoner som sitter på førstehåndsinformasjon om prosjektet.

Studiens utvalg av informanter er begrenset. Dette er en naturlig konsekvens av at prosjektets arbeidsgruppe har bestått av så få personer. Det ble vurdert å utvide utvalget, men det ble ikke funnet andre personer som kunne bidra med hensiktsmessig informasjon. Til tross for et lite utvalg, argumenteres det med at utvalget er tilstrekkelig. Den første begrunnelsen er at informantene presenterer begge parter, og at de alle har deltatt i partnerskapets arbeidsgruppe der selve planprosessen har foregått. Den andre begrunnelsen er basert på studiens perspektiv. Det organisatoriske og prosessuelle perspektivet vektlegger i hovedsak *fakta* rundt organiseringen og den interne prosessen, og i mindre grad meninger og holdninger blant aktørene. Tre ulike informanter som oppgir sammenfallende informasjon om hvordan prosessen har foregått anses dermed som tilstrekkelig. Dette styrkes også av det faktum at arbeidsgruppen har jobbet såpass tett, noe som gjør det mindre sannsynlig at aktørene kan oppfatte prosessen som svært forskjellig.

Studiens første intervju var et *samtaleintervju*. Dette er en uformell og ustrukturert intervjuform der informanten fikk føre ordet, mens jeg som intervjuer forsøkte å styre samtalen så lite som mulig (Halvorsen 2008, s. 137). Denne metoden ble benyttet i intervjuet med den kommunalt ansatte som ikke har inngått i arbeidsgruppen. På dette tidspunktet ønsket jeg en oversikt over prosessen og informasjon om studiens bakgrunn og oppstart. Jeg hadde få knagger å henge informasjonen på, noe som gjorde det vanskelig å stille nyttige spørsmål i en intervjusituasjon. Samtaleintervjuet var dermed en anvendelig intervjuform som ga stort talerom til den som satt på informasjonen.

Videre i studien ble det benyttet *semistrukturerte intervjuer* med medlemmer av arbeidsgruppen. På bakgrunn av den tidlige dokumentgjennomgangen, samtaleintervjuet og mitt teoretiske perspektiv ble det utarbeidet en intervjuguide. Intervjuguiden la grunnlaget for strukturen i intervjuet, men ble ikke fulgt slavisk, derav semistrukturert intervju. Spørsmålene var av en åpen karakter, noe som ga stort rom for informanten til å tolke spørsmålet på sin måte. Dette ga stor fleksibilitet og mulighet til å oppdage informasjon jeg ikke selv ville ansett som viktig å spørre om. Samtidig krevde det stor konsentrasjon fra meg som intervjuer, for at jeg skulle kunne komme med passende oppfølgingsspørsmål som kunne lede fram til viktig informasjon i de tilfeller der informanten tolket spørsmålet snevert eller unngikk å svare utfyllende for å bevist skjule noe. Oppfølgingsspørsmålene sørget også for at alle informantene i størst mulig grad hadde gitt informasjon om de samme tingene, noe som var viktig for at informasjonen skulle kunne sammenstilles i analysen.

Fordelen med et slikt intervju er at informanten får være hovedpersonen. Dette gir et datasett med mulighet for ulike refleksjoner rundt den samme avgrensede prosessen, noe som tillater en større diversitet i informasjonen enn hva strukturerte intervjuer gjør (Halvorsen 2008).

I forkant av intervjuene hadde informantene fått tilsendt en e-post med informasjon om studien, deres rolle som informant og et hoveddriss av spørsmålene som ville tas opp på intervjuet. Alle intervjuene ble gjennomført på informantenes arbeidsplass i overgangen februar/mars. Vi satt uforstyrret på lukkede møterom. Alle informantene

viste stort engasjement og svarte utfyllende på alle spørsmål. Underveis i intervjuene noterte jeg poenger og egne refleksjoner. Dette la grunnlaget for videre oppfølgingsspørsmål og sikret at jeg ikke glemte viktige spørsmål som dukket opp mens informanten snakket videre. Dette gjorde at informanten fikk snakke uavbrutt. De semistrukturerte intervjuene ble tatt opp på bånd og transkribert i sin helhet.

#### 4.5 Analysemetode

Data i studien er analysert ved hjelp av analysemodellen presentert avslutningsvis i teorikapittelet. Arbeidet med modellen har pågått både i forkant og etterkant av datainnsamlingen. I utgangspunktet er modellen teoretisk forankret, men har i ettertid fått enkelte justeringer etter at datainnsamlingen har gitt økt kunnskap om temaet. Modellen er tilpasset en plankontekst med fokus på et organisatorisk perspektiv.

Arbeidet med modellen har vært sentral gjennom hele studien. Modellen har hatt ulike funksjon gjennom ulike deler av arbeidet. I første omgang har modellen fungert som en oppsummering av teorien. Dette henger også tett sammen med modellens andre funksjon: teoriforenkling. Johannessen et. al. (2011) vektlegger dette som en viktig funksjon for å skaffe oversikt og gjøre teorien anvendelig i den videre analysen. Den tredje funksjonen er å bidra til å strukturere analysen. I dette ligger det også en datareduksjon. Dette er nødvendig for å få oversikt, men gjør også at en helhetlig forståelse kan bli oversett (Halvorsen 2008).

Selve analysen kan omtales som *kategoribasert inndeling* (Johannessen et al. 2011, s. 188). Elementene i analysemodellen ble direkte oversatt til kategorier, som videre ble operasjonalisert i ulike indekser. Dette gjorde det mulig å plassere innsamlet data i ulike kategorier. Kategoriseringen ga meg oversikt over materialet og hjalp meg i prosessen med å tolke funnene. I empirikapittelet følger dataene delvis denne kategoriseringen. Det er likevel gjort enkelte endringer i framstillingen for å gjøre det lettere for leseren å følge prosessen.

Hvordan kategoriseringen foregikk, er påvirket av hvordan jeg leste teksten. Både dokumenter og transkriberte intervjuer ble i dette tilfellet lest *bokstavelig* og *fortolkende* (Johannessen et al. 2011, s. 189). Dette innebærer at jeg både har vært



opptatt av hva dokumentene og informantene *forteller*, men også hva de *mener* med det de forteller. Dette krever tett lesing og bevissthet rundt min egen subjektive forståelse av dataene. Fokus på min egen rolle i datainnsamling og dataenes tolkning omtales som *refleksiv* lesing (Johannessen et al. 2011, s.180).

#### 4.6 Metodiske betraktninger

Studien benytter to metoder for å kunne svare på studiens problemstilling. Dette kalles *metodetriangulering*. Ved å benytte to metoder kan funn basert på den ene metoden underbygges av sammenfallende funn fra den andre metoden (Halvorsen 2008, s. 149). Dette er ekstra viktig innenfor kvalitative forskningsmetoder fordi utvalget av informanter ofte er lite. I denne studien består trianguleringen av intervju og dokumentgjennomgang. Intervju er en svært personavhengig metodeform som kan gi usikre resultater. Dokumentgjennomgangen er på sin side statisk og vil i utgangspunktet ikke endre informasjon avhengig av hvem leseren er. Jeg har derfor vurdert dokumentgjennomgang som en anvendelig metode for å kontrollere funnene i intervjuene. Likevel finnes det flere faktorer ved forskningsdesignet som kan gi implikasjoner. Disse vil bli omtalt nedenfor, før jeg avslutter med en generell vurdering av studiens validitet og reliabilitet.

Dokumentgjennomgangen ga nyttig informasjon rundt saksgangen og beslutninger i prosessen. Likevel er det visse hensyn som må tas ved analyse av dokumenter. Når en skriftlig kilde analyseres er det viktig å ha klart for seg hvem som har ført et dokument i pennen og hvilken hensikt dokumentet har. Dokumentene som er analysert i denne studien er ikke skrevet med den hensikt å bidra i en slik studie. Dette betyr at dokumentene fortolkes av meg som forsker og at jeg med dette har tilpasset dokumentene for å kunne anvende dem i studien. Dette påvirker datamaterialets validitet og reliabilitet. Dokumentenes statiske form har også en svakhet i at de kun gir den informasjonen som står svart på hvitt, uten mulighet til å avdekke hvilke temaer som er utelatt eller hvilke temaer skribenten kan sitte på mer informasjon om. De analyserte dokumentene er offentlige dokumenter noe som gir stor grad av tillit til informasjonen, samtidig gjør dette at dokumentene i mindre grad avdekker holdninger og meninger til avsender, i og med at det er en hel organisasjon som står som avsender.

Informantene i intervjuene delte villig av sine erfaringer og deres deltakelse i prosjektet. Dette bidro til at alle sider av saken ble godt belyst og at jeg fikk et stort datamaterialet. Opptakene av intervjuene sikret at all informasjon som kom fram i intervjuene ble brakt videre inn i analysen. Likevel er informasjonen fra intervjuene, på samme måte som dokumentgjennomgangen, utsatt for fortolkninger av meg som forsker. Informantenes godkjenning av de ulike sitatene er med på å dempe denne effekten.

Til tross for nevnte tiltak kan intervju som metode by på flere utfordringer knyttet til dataenes reliabilitet. Det første problemet er hvordan jeg som intervjuer påvirker informanten. Intervjuet er et møte mellom to personer. Dette betyr at vi begge kan bli påvirket av hverandre. Intervjuguiden bidro til at jeg i mindre grad lot samtalen bli påvirket av informanten. For at jeg selv ikke skulle påvirke informantens uttalelser hadde jeg fokus på å stille åpne spørsmål og å ikke vise mine meninger og ta stilling i uenigheter og konflikter mellom partene.

Den andre utfordringen er knyttet til hvor vidt informantene snakker sant. Intervju som metode baserer seg kun på informantenes egne utsagn. Opptak og godkjenning sikrer ikke at informantene snakker sant. Dette kan til en viss grad oppdages ved å benytte flere informanter i samme posisjon. I denne studien er dette gjort ved å intervju begge de kommunale representantene i arbeidsgruppen. Deres sammenfallende utsagn kan til dels sikre at faktaene stemmer. På den andre siden er de begge representanter for den samme organisasjonen og vil sannsynligvis etterstrebe å avgi svar som stemmer overens med hvordan organisasjonen ønsker å fremstå.

Et tredje problem er knyttet til det tilbakeskuende perspektivet. Dette stiller krav til informantens hukommelse. Ved flere anledninger uttrykte informantene usikkerhet rundt den informasjonen de oppga. Dette er tatt hensyn til ved å vektlegge denne informasjonen mindre i analysen. Dokumentgjennomgangen som kartla saksgangen kan til en viss grad korrigere eventuelle feil i informasjonen. Det tilbakeskuende perspektivet har også en svakhet i at det stiller krav til at informanten klarer å rekonstruere tanker og meninger. Retrospektive spørsmål blir derfor ofte besvart med

hvordan informanten *nå* ser på ting fra den gang. Glemsel og nye fortolkninger er viktige elementer som kan føre til vridninger i informantenes rekonstruksjon (Trost 1996). I denne sammenheng kan det tenkes at den avsluttende enigheten skygger for minner om konflikter og uenigheter underveis i prosessen.

Studiens utvalg av informanter er begrenset. Dette er en naturlig konsekvens av at prosjektets arbeidsgruppe har bestått av så få personer. Det ble vurdert å utvide utvalget, men det ble ikke funnet andre personer som kunne være hensiktsmessige i studien. Til tross for et lite utvalg, argumenteres det med at utvalget er tilstrekkelig basert på studiens perspektiv. Det organisatoriske og prosessuelle perspektivet vektlegger i hovedsak *fakta* rundt organiseringen og den interne prosessen, og i mindre grad meninger og holdninger blant aktørene. Tre ulike informanter som oppgir sammenfallende informasjon om hvordan prosessen har foregått anses dermed som tilstrekkelig. Dette styrkes også av det faktum at arbeidsgruppen har jobbet såpass tett, noe som gjør det mindre sannsynlig at aktørene kan oppfatte prosessen som svært forskjellig.

#### 4.6.1 Generalisering

Et singel-case studie kan ikke fullt ut generaliseres (Yin 2003). Likevel blir det i denne studien trukket noen generelle konklusjoner. Dette kan tillates fordi studien baserer seg på et teoretisk utgangspunkt, til forskjell fra eksplorative casestudier (Halvorsen 2008). Caset er heller ikke et ekstremt case, men er valgt på bakgrunn av dets normale fremtreden. Dette gjør det mer sannsynlig at konklusjonene også kan gjelde for andre prosjekter. Dette forutsetter at prosjektene har de samme forutsetningene. Tre forutsetninger er presentert i mine kriterier for utvelgelse av case. Flyvbjerg (2010) argumenterer imidlertid for at casestudier kan generaliseres på bakgrunn av hva caset *ikke* inneholder. I tilfeller der teorier sier noe universelt, for eksempel at alle svaner er hvite, kan ett enkelt case med én svart svane, falsifisere denne teorien og dermed bidra til å nyansere- og skape ny teori. Denne studien stiller et spørsmål om hvor vidt noe ”kan” inntreffe. At jeg bekrefter dette innebærer med dette at andre ikke kan lage en motstridende normativ teori, som sier at fenomenet ikke kan inntreffe.

#### 4.6.2 Reliabilitet

Reliabilitet betegner hvor pålitelige målingene er (Halvorsen 2008, s. 68). Begrepet er i utgangspunktet utarbeidet for kvantitativ forskning, og passer dermed ikke så godt innenfor kvalitativ forskning. I en kvalitativ sammenheng kan reliabilitet heller omtales som dataenes *konsistens* og at dataene dermed er *troverdige* og *bekreftbare* (Halvorsen 2008, s. 68). Denne studiens reliabilitet er forsøkt sikret gjennom to tiltak. Det første er fokus på en åpen prosess. Dataene er ikke etterprøvd av andre, men den tydelige beskrivelsen av fremgangsmåten gjør det mulig for andre å etterprøve dataene om det skulle være ønskelig. Det andre tiltaket er kildebruk. Informantene i undersøkelsen er nøkkelpersoner i prosessen og sitter på førstehåndsinformasjon. Dette styrker troverdigheten til dataene. Bruken av offentlige dokumenter som kilder, anses også som pålitelige og i stor grad objektive, noe som bidrar til å øke troverdigheten. Skriftlige kilder er lett etterprøvbare på grunn av deres fysiske eksistens.

Jeg er likevel bevisst min rolle, og hvordan jeg som forsker aldri vil kunne operere som fullstendig objektiv. Mine perspektiver, erfaringer og kunnskap vil påvirke hvilke spørsmål jeg stiller til informantene og hvordan jeg tolker dataene jeg samler inn. Som tidligere nevnt vil jeg som intervjuer også være i en posisjon der jeg påvirker informanten og derav informasjonen som kommer fram under ett intervju.

#### 4.6.3 Validitet

Validitet handler om hvor vidt vi måler det vi faktisk sier vi måler. Dette knytter seg til operasjonaliseringen av det vi skal måle (Halvorsen 2008, s. 67). Hovedtrekkene i operasjonaliseringen i denne studien er synlig gjennom den presenterte analysemodellen. Modellen baserer seg på en sammenstilling av ulike teorier og tidligere forskning på tilgrensende felt. Dette innebærer at operasjonaliseringen til en viss grad er etterprøvd og godkjent av andre forskere, noe som styrker studiens validitet. Gjennom metodetriangulering har jeg gjort et metodisk grep for å høyne studiens validitet. Et viktig begrep innenfor validitet er innholdsvaliditet. (Halvorsen 2008, s. 69). Innholdsvaliditet handler om hvor vidt innholdet i dataene er dekkene eller eventuelt går utenfor for de begrepene jeg har operasjonalisert med. Det har vært en utfordring å sikre innholdsvaliditeten, da informantene har arbeidet parallelt med

to planprosesser i samme planområde. I enkelte tilfeller var det vanskelig å skille hvilken prosess de snakket om. Hyppig bruk av oppfølgingsspørsmål var derfor nødvendig. Dokumentgjennomgangen var også til hjelp med å luke bort svar der det i ettertid var tydelig at de hadde snakket om detaljer vedrørende den andre planprosessen.

#### **4.6.4 Etikk**

Informantene i undersøkelsen er anonymisert for å ivareta etiske prinsipper i studien. Likevel må det for studiens reliabilitet bli beskrevet hvilket rolle informantene har hatt innenfor caset. Ved nærmere undersøkelser er det dermed mulig å kartlegge hvem informantene er. Informantene er innforstått med dette, og har gitt sitt samtykke til deltakelse i studien. Intervjuene er lagret uten navn, er ikke delt med andre og vil bli slettet etter studiens avslutning. Studien er godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

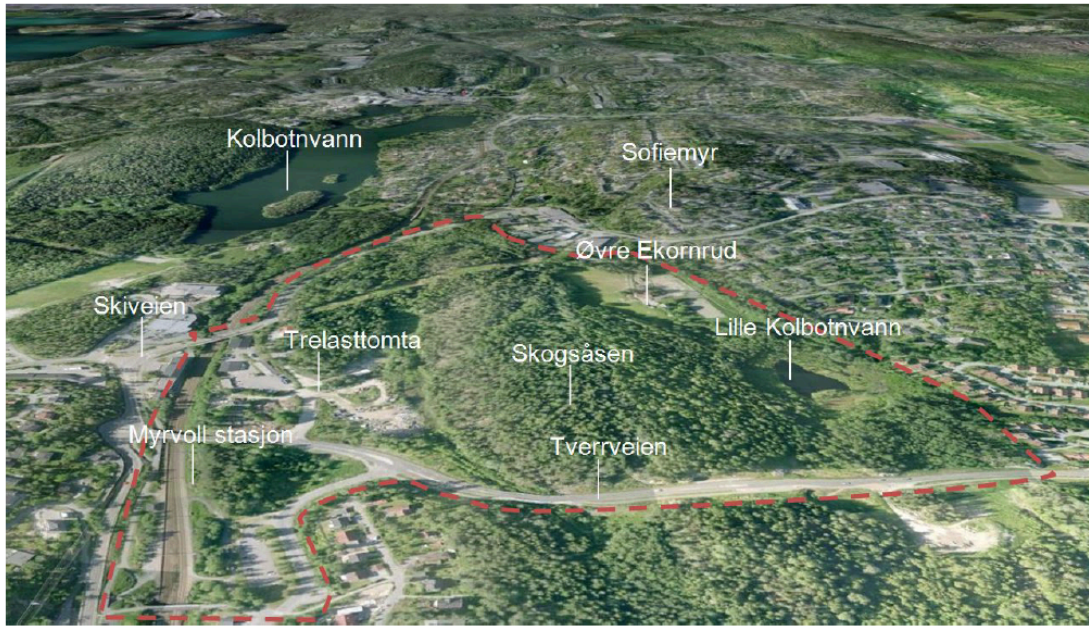
## 5 EMPIRI

Dette kapitlet presenterer funn fra dokumentgjennomgangen og intervjuene. Funnene er delvis strukturert etter analysemodellen presentert avslutningsvis i teorikapitlet. Funnene beskriver prosessen og organiseringen av planarbeidet med områdereguleringen for Myrvoll | Ekornrud og hvilke resultater planarbeidet har hatt.

Før funnene presenteres er det nødvendig med en oppklaring rundt begrepene benyttet i presentasjonen. Begrepet *kommunen* referer til kommunens administrasjon der annet ikke er oppgitt. Det er tre private grunneiere i planområdet, i tillegg til kommunen. De private grunneierne samarbeider internt og er derfor kun representert med én grunneier i møte med kommunen. Denne grunneieren står også for regulerings- og utbyggingsarbeidet på alle tomtene. Dette er JM Norge AS. Begrepet *utbygger* referer derfor til den ene representanten fra JM Norge AS og JM Norge AS som organisasjon, samt deres faste konsulenter i arbeidet med Myrvoll | Ekornrud.

### 5.1 Om planområdet

Myrvoll | Ekornrud er et stasjonsnært område i Oppegård kommune. Planområdet er på ca 370 daa. Store deler av området er dekket med skog. Planområdet preges av bratte skråninger, tydelige høydedrag og markante små koller. Gjennom området går den største grønne tverrforbindelsen mellom Sørmarka og innsjøen Gjersjøen. I midten av planområdet er det registrert to rødlisteartede salamandertyper samt trekkområde for klovdyr. Nærmest jernbanen ligger nedlagte industrilokaler fra en tidligere trelastbedrift. Området grenser til hovedveinettet i kommunen, samt annen boligbebyggelse. Oppegård kommune eier den nordlige delen av området. Øvrige området er eiet av tre ulike utbyggere, som har gått sammen om en felles utvikling av området. Et flyfoto av planområdet er vist på neste side.



Figur 6 Skråfoto av planområdet fra sør. Togstasjonen er lokalisert i venstre hjørne (Oppegård kommune 2014b).

## 5.2 Planinitiativet og bakgrunn for oppstart

Områdene rundt Myrvoll stasjon var del av et privat reguleringsplanarbeid fra 2006 til 2009. Detaljreguleringen ble fremmet for det politiske utvalget for miljø og plan sommeren 2009. Planforslaget inneholdt utvikling av et stort handelsområde med blant annet byggevare og hagesenter, stor parkering samt et sammenhengende boligområde langs åsen i øst og nord for handelsområdet. Utvalg for miljø og plan valgte å ikke fremme forslaget for politisk behandling. Avslaget ble begrunnet med at arealbruken var for ekspansiv, la for stort press på grønne og sårbare elementer i området, samt at den foreslåtte utbyggingen ville generere økt trafikk i nærområdet. Kommunen har hele tiden hatt en tydelig politikk knyttet til denne typen utbygging. De omtaler det som at:

*”Vi er ikke så glad i ha sånn plasskrevende næring innenfor kommunen, og det lille vi har i kommunen ønsker vi så nær E6 som mulig.”* (Informant 1 fra kommunen)

Det pågående ønsket om utbygging gjorde at kommunen anså det som relevant å se på om arealdisponeringen i kommuneplanen var tilfredsstillende for dette området. Det ble tydelig at områdets beliggenhet nær jernbanestasjonen tilsa et annet grep for utviklingen i området enn det som var tiltenkt i daværende kommuneplanen. På dette



tidspunktet lå den en gammel reguleringsplan i området som regulerte området til industriformål. Kommunen startet dermed en rullering av kommuneplanen. Ny kommuneplan ble vedtatt våren 2011.

Den nye kommuneplanen legger premisser og føringer for hvordan fremtidig utvikling av området skal foregå. Arealene er avsatt til lokalsenter, boliger, LNF, næring og virksomheter knyttet til tjenesteyting innenfor området. I kommuneplanen er det satt krav om områderegulering for hele Myrvoll | Ekornrud, herunder arealene innlemmet i det allerede påbegynte private reguleringsarbeidet og kommunens egne arealer i nord.

Etter at kommuneplanen ble vedtatt i 2011 tok kommunen kontakt med utbygger i forbindelse med planoppstart for områdereguleringen og utarbeidelse av planprogrammet. Det ble videre avtalt at kommunen og utbygger skulle samarbeide om utarbeidelsen av områdereguleringen. En samarbeidsavtale mellom kommunen og alle grunneierne ble politisk vedtatt desember 2011.

### 5.3 Partene

Aktørene tilknyttet prosjektet er kommunen, JM Norge AS og Ekornrud Eiendom herunder Trajan og Aspelin Ramm. De er alle grunneiere i planområdet. I utgangspunktet var alle innlemmet i arbeidets tidlige fase. Etter hvert som arbeidet skred framover representerte JM bygg Ekornrud Eiendom i arbeidet.

JM Norge er en av Norges største boligleverandører (JM Norge 2015b). JM Norge har som mål å fremme et langsiktig kvalitets- og miljøarbeid i alle sine aktiviteter. Et eksempel er deres høye fokus på innovative miljøløsninger knyttet til lavenergiboliger. I 2012 innførte de som standard at de alltid skulle bygge 25% bedre enn myndighetskravene i TEK10 (JM Norge 2015a). JM Norges representant i samarbeidet er utdannet landskapsarkitekt. I intervjuet kommer det klart frem at JM Norge er en utbygger med et stort fokus på økonomi og at det økonomiske aspektet alltid stiller sterkt i deres vurdering av alternativer. Samtidig utviser de en bevissthet rundt dagens utbyggerstyrte utvikling og at de derfor har et samfunnsansvar. Dette kommer fram gjennom sitatet:



*”Vi skal delta aktiv i samfunnsutviklingen, i aller høyeste grad.”* (Utbygger)

Kommunen hadde god kjennskap til JM Norge før de gikk inn i samarbeidet. Kommunen omtaler JM Norge som en ansvarlig utbygger med gode referanser på at de lager solide prosjekter. De mener at dette har vært avgjørende for at kommunen valgte å gå inn i et samarbeid med JM Norge. Spesielt var kommunen interessert i å utvikle området til et boligfelt med høye miljøambisjoner, noe som passer JM's profil godt.

Oppegård kommunes representanter i samarbeidet er utdannet arkitekt og landskapsarkitekt. Den ene har tidligere jobbet en lang periode i det private. Oppegård kommune oppgir at de har stort fokus på samarbeid med private forslagsstillere og at de ofte inviterer til samarbeid også ved detaljregulering. Likevel er de selv klar over at de blir oppfattet som en litt vanskelig kommune å jobbe med på grunn av deres utfyllende kommuneplan med svært detaljerte krav. Dette ble også kommentert av JM Norge. Andre utbyggere innenfor kommunen nevner de samme utfordringene knyttet til kommuneplanen ved sitt arbeid innenfor kommunegrensen. Kommuneplanen i Oppegård stiller strenge krav og administrasjonen utviser høy fagkompetanse i møte med utbyggere. Denne oppfatningen støttes av JM Norge, som omtaler det som at ”kommunen gikk ut høyt” når det gjelder målsettingen i området.

#### **5.4 Ressurser og ansvarsfordeling**

Partenes innskudd av ressurser i samarbeidet var svært ulikt. Etter samarbeidsavtalen er utbygger forpliktet til å bekoste alle utgifter knyttet til planarbeid og utredninger. Kommunen står kun for lønn til de kommunalt ansatte som arbeider i prosjektgruppen og saksbehandlingen. Dette betyr at kommunen kun har investert *timer* i dette prosjektet. Utbygger har på sin side måttet betale konsulenter for utarbeidelse av alle utredninger og innleide landskapsarkitekter og arkitekter til å bistå prosjekteringsarbeidet i prosjektgruppen. Utbygger har også måttet bære kostnadene knyttet til regulering av kommunens eiendommer innenfor planområdet.

Arbeidet med en felles plan har vært svært ressurskrevende. Utbygger oppgir å ha jobbet daglig med prosjektet i over tre år. Til tross for kommunens noe mer beskjedne økonomiske bidrag har de også bidratt med mange timer med arbeid. Det oppgis som et prioritert prosjekt fra kommunens side, da spesielt på bakgrunn av prosjektets størrelse. Kommunen utviser en bevisst holdning til deres ressursbruk og trekker fram at dette prosjektet har krevd så mye ressurser at det ikke kunne blitt gjennomført på hvilket som helst tidspunkt. Hadde prosjektet dukket opp i dag hadde de ikke hatt anledning til å prioritere det på lik linje som de har gjort frem til nå.

## 5.5 Målsetting for området

Den overordnede målsettingen for planområdet Myrvoll | Ekornrud er politisk fastsatt gjennom kommuneplanen samt egne bestemmelser satt ved oppstart av planarbeidet. I kommuneplanen fra 2011 er området som allerede nevnt avsatt til kombinert bebyggelse og anleggsformål, samt bolig og offentlig-privat tjenesteyting. Utgangspunktet for arealdisponeringen er områdets nærhet til jernbanen. Oppegård har allerede seks lokalsentre, hvorav tre er lokalisert langs jernbanen. Nasjonal politikk oppfordrer til utbyggings langs jernbanen, og fylkesmannen i Akershus har særlig vært aktiv med å følge opp at kommunen fortetter langs jernbanen der det er mulig. Det må likevel forstås som at kommunen selv hadde et ønske om å gjennomføre denne politikken, og at det ikke bare var et press fra statlige instanser. Dette kommer spesielt tydelig fram når en informant fra kommunen sier:

*”Oppegård har hele tiden prøvd å være en av de flinkeste i klassen når det kommer til fortetting langs jernbanen. Alle nye boligfelt vi har regulert i den nye kommuneplanen har ligget ved togstasjoner.”* (Informant 1 fra kommunen)

I forbindelse med nye utbyggingsområder stiller kommuneplanen klare krav til hvert enkelt område. Til området Myrvoll | Ekornrud fastsetter kommuneplanen følgende prinsipper og formkrav ved en eventuell utbygging av området:

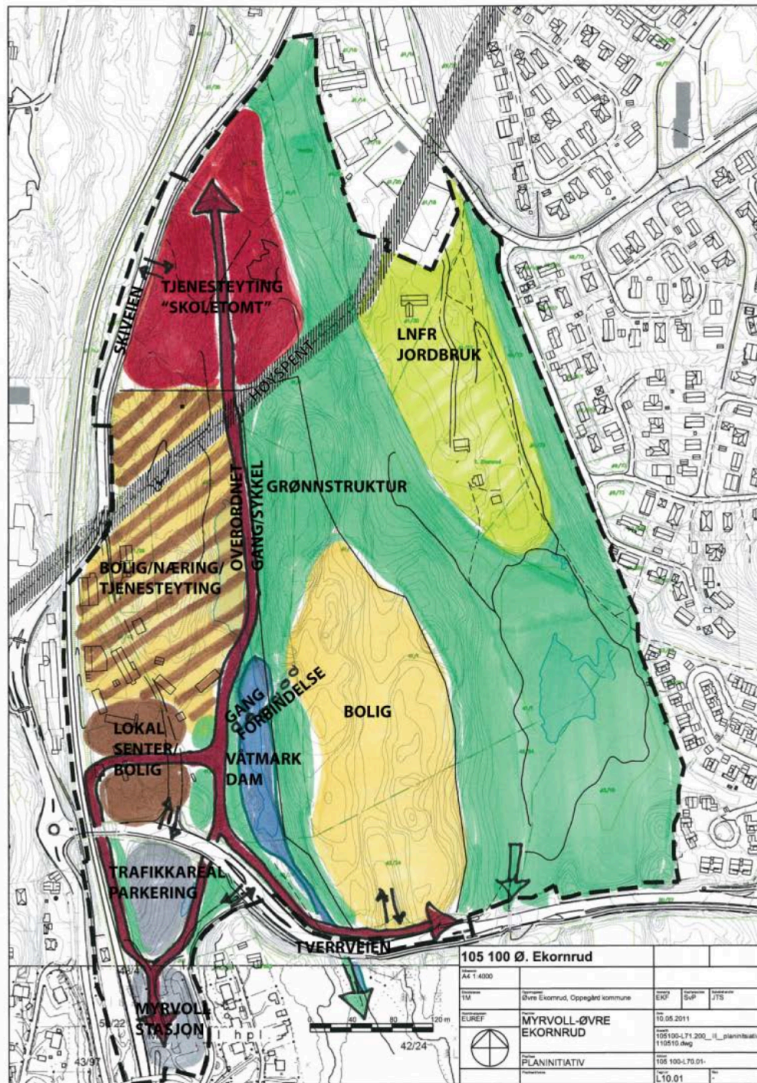
- *Åpen, konsentrert bebyggelse*
- *En tett kjerne med høy utnyttelse og som åpner seg mot områdene omkring*
- *Sentralt beliggende, grønn møteplass eller lite torg*

- *Gode og trygge gang- og sykkelforbindelser til sentrumsområdet*
- *God tilgjengelighet fra stasjonsområdet*
- *Bevaring og utvikling av våtmarksbiotop mot øst*

(Oppegård kommune 2011a, s. 43)

Det ble også formulert flere detaljerte prinsipper for utbyggingen av området da det politiske utvalget for miljø og plan i juni 2011 vedtok igangsettelse av områderegulering for Myrvoll|Ekornrud-området. Dette var før utbygger var involvert i planarbeidet. Hovedprinsippene var at planen skulle legge til rette for en *helhetlig stedsutvikling*, ha *høye miljøambisjoner* som nedfelles i et kvalitetsprogram og at kommunen ville bruke sine eiendommer i planarbeidet for å realisere miljøambisjonene. Dette følger opp kommunens pågående prosess med å styrke arbeidet med miljøvennlig eiendom- og tettstedsutvikling, med fokus på fortetting, miljøvennlig transport og energiløsninger (Oppegård kommune 2011b, s. 12).

Samtidig vedtok det politiske utvalget for miljø og plan en prinsippskisse som skulle ligge til grunn for videre planlegging. Skissen inneholdt et plankart og en beskrivende tekst. Kartet er presentert på neste side. Kartet gir et tydelig bilde av hvilke forventninger Oppegård kommune hadde til hvordan den ferdige områdereguleringen skulle bli seende ut.



Figur 7 Prinsippkisse for utviklingen av Myrvoll | Ekornrud (Oppgård kommune 2011b, s. 11)

De overordnede føringene fra kommuneplanen og prinsippkissen ble videreført i et planprogram utarbeidet av kommunens administrasjon høsten 2011. Her inngår det også en visjon for området. Den lyder som følger:

*Det skal være enkelt å:*

- *Møte andre mennesker*
- *La bilen stå*
- *Leve sunt og miljøvennlig*
- *Handle lokalt*
- *Opplive natur*

(Oppgård kommune 2011b, s. 12)

Visjonen er utarbeidet av kommuneadministrasjonen gjennom en workshop der hele planavdelingen deltok. En deltaker beskriver prosessen slik:

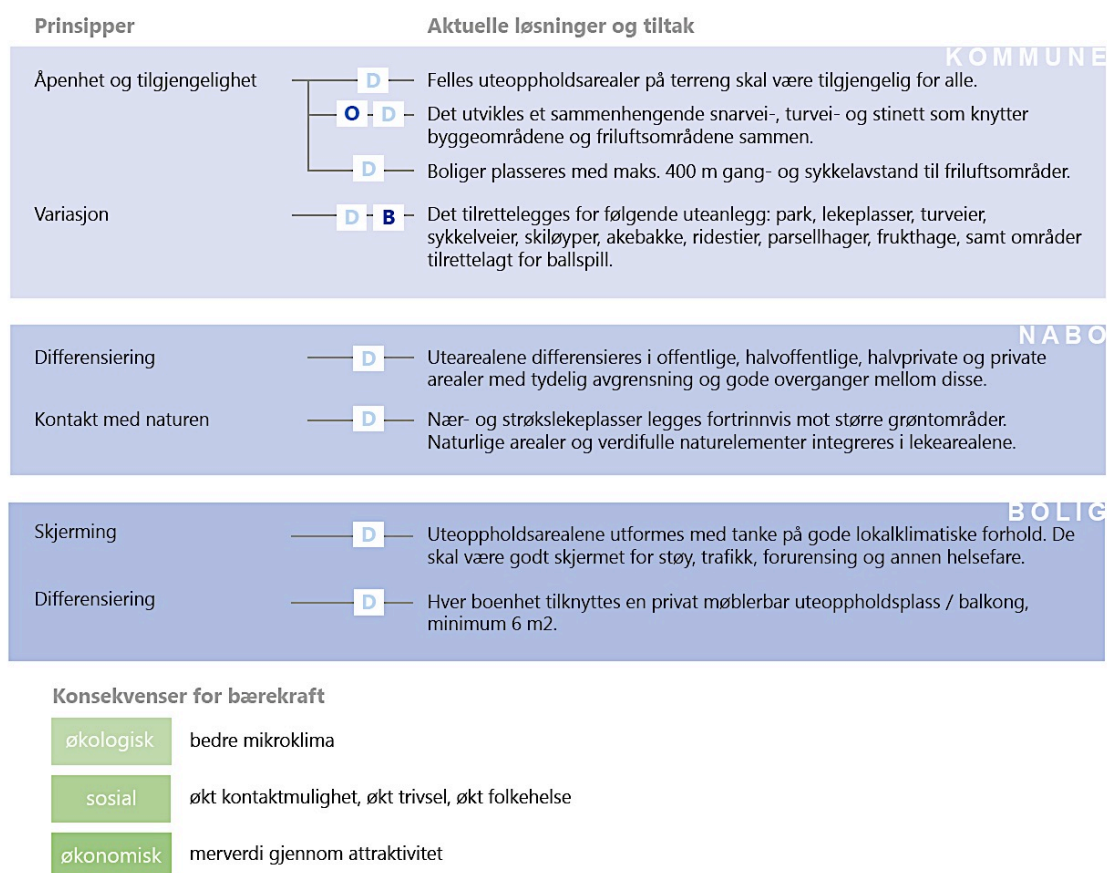
*”Det vi gjorde var å ta utgangspunkt i våre kommunedelplaner. Vi gikk systematisk gjennom de tematiske delplanene og jobbet med hvordan de ulike temaene kunne inngå og ivaretas innenfor planområdet Myrvoll/Ekornrud. Det endte med at vi klarte å ivareta alt gjennom fem enkle visjonspunkter.”* (Informant 3 fra kommunen)

Visjonen ble så presentert og godkjent av utbygger. Visjonen inngår som en del av planprogrammet som senere ble vedtatt av kommunens politikere. Det må dermed forstås som at det var politisk enighet om at visjonen fulgte opp føringene satt av politikerne i kommuneplanen, prinsippskissen og de tematiske kommunedelplanene.

Videre samarbeidet kommunens administrasjon og utbygger om å konkretisere visjonen i en masterplan og et kvalitetsprogram, slik politikerne hadde satt krav om ved planoppstart. Masterplanen minner om en planbeskrivelse ved at den tar for seg konsepter og prinsipper knyttet til grønnstruktur og vann, møteplasser, overvannshåndtering, bebyggelse og trafikk. På en måte kan den sees som et førsteutkast til planbeskrivelsen, da den bærer preg av skisser både i ord og illustrasjon. Gjennom 14 sider blir hvert av visjonspunktene beskrevet med utfyllende tekst og et kart som gir et bilde av hvordan dette skal ivaretas i formgivningen av området. Masterplanen er ikke en juridisk bindende plan, men skulle bidra til å peke ut en retning og legge føringer for det videre arbeidet med områdereguleringen. Allerede i masterplanen ble det for eksempel slått fast at mest mulig trafikk skal ledes gjennom torget og at torget skal ha rikelig med sitteplasser og sykkelparkering, at lokalsenteret skal inneholde café, pengeuttak, post, fastlege og treningsstudio om det er mulig. Masterplanen er med andre ord veldig detaljert og tegner konkrete bilder av framtiden i området. Masterplanen ble ferdigstilt i 2013, og omtales av både utbygger og kommunen som et svært godt grunnlag for det videre arbeidet.

Videre ble visjonen og masterplanen konkretisert i et kvalitetsprogram. Kvalitetsprogrammet tok ”bildene” i masterplanen videre og gikk i detalj på 14

fokusområder knyttet til visjonen. Innenfor hvert område ble det definert målsetninger, prinsipper og tiltak og på hvilket plannivå disse skal ivaretas. Tanken var at kvalitetsprogrammet skulle ligge til grunn for utarbeidelse av videre detaljplaner, kommunens saksbehandling, utbyggers prosjekteringer og tekniske løsninger, og til sist være et styrende dokument for fremtidige beboere og deres bruk og drift av området. Kommunen uttrykker det som at man ”bryter ned hedersbetegnelser” som for eksempel begrepet ”oppleve natur”. Nevnte begrep ble benyttet i områdets visjon omtalt på forrige side. Visjonen er smykket med slike hedersbetegnelser, noe som gjør den svært generell. I prinsippet kunne den ha vært utarbeidet til et hvilket som helst boligområde. Kvalitetsprogrammet har derfor til formål å uttrykke hva partene mener med betegnelser som ”oppleve natur” og omgjøre dette til målbare kvaliteter. Kvalitetsprogrammet skiller seg fra andre kvalitetsprogrammer på bakgrunn av dets detaljnivå. Et utdrag fra kvalitetsprogrammet er derfor presentert i figur 8.



Figur 8 Utklipp fra kvalitetsprogrammets omtale av visjonspunktet "oppleve natur" innenfor utearealer og friluftsliv. Midtre kolonne angir om tiltaket skal inngå i områdereguleringen, detaljreguleringer eller bebyggelsesplaner. (Oppegård kommune, 2014, s. 28)

Kvalitetsprogrammet er i utgangspunktet ikke et juridisk bindende dokument. Likevel har kommunen og utbygger begge signert en erklæring der de forplikter seg til å følge kravene i programmet. For utbyggers del gjelder dette også videre i utarbeidelsen av detaljregulering og byggesøknader. Kommunen og utbygger ønsket også at de tydelige kravene i kvalitetsprogrammet skulle gjøre det mulig for andre å se til Myrvoll|Ekornrud som et referanseprosjekt for utbygging av miljøvennlige tettstedsområder.

### 5.5.1 Medvirkning i målsettingen

Som beskrevet ovenfor var det kommunens politikere som fastsatte både de overordnede målene i kommuneplanen og visjonen for Myrvoll|Ekornrud. Kommunens administrasjon fremhever likevel at arbeidet med å fastsette premissene for områdereguleringen foregikk i dialog med utbygger. Utbygger opplyser imidlertid at de ikke var involvert i prosessen med å fastsette de overordnede målsettingene i kommuneplanen.

*”Vi hadde muligheten til å komme med høringsinnspill på lik linje med alle andre, men det var ingen konkret henvendelse til oss nei.” (Utbygger)*

Likevel må det forstås slik at utbygger følte seg sett, når de utdyper at

*”De [kommunen] visste jo at vi satt på tomta og at vi var interessert i å bygge. Så de visste at her blir det noe, så de var jo nødt til å forholde seg til en endring på Myrvoll i kommuneplanen.” (Utbygger)*

De overordnede målene hang tett sammen med kommunens øvrige politikk og den nasjonale politikken innenfor areal- og transportplanlegging. Dette gjorde det vanskelig for utbygger å komme med andre ønsker. Dette var uansett ikke noe de følte behov for.



*”Vi hadde jo anledning til å komme med innspill når den lå ute på høring, kommuneplanen altså, men jeg tror nok at vi så at dette her var i tråd med noe vi kunne være med på.”* sier utbyggeren om målene slik de er uttrykt i kommuneplanen.

Når det gjelder den mer konkrete målsettingen i planprogrammet, herunder visjonen, ble utbygger gitt anledning til å redigere planprogrammet før det ble sendt ut på høring. Dette blir av begge parter omtalt som svært uvanlig, men var et resultat av samarbeidsavtalen tilknyttet planen, som kom på plass cirka samtidig som planprogrammet ble utarbeidet. Utbygger fremhever at de er fornøyd med muligheten de fikk til å redigere planprogrammet, men at de gjorde svært få endringer. De oppsummerer det hele slik:

*”Vi syntes egentlig dette var en veldig god ide.”* (Utbygger)

Det er tydelig at det allerede ved oppstart lå en felles enighet om hva planområdet burde inneholde helt fra start.

Nærmest parallelt med utarbeidelsen av planprogrammet, satte prosjektgruppen i gang med å utarbeide masterplanen og kvalitetsprogrammet. I denne prosessen var det mange involverte. Det ble gjennomført to store workshoper med kommuneadministrasjonen og alle grunneierne i området. Masterplanen og kvalitetsprogrammet er derfor et resultat av et samarbeid mellom kommunens administrasjon og grunneierne. De øvrige grunneierne deltok ikke på det videre arbeidet med planen. Heretter var de representert ved JM Norge.

### **5.5.2 Målsettingens funksjon**

Visjonen, og konkretiseringen av visjonen i kvalitetsprogrammet, fremheves av begge parter som den viktigste delen av målsettingen for området. Dette nevnes spesielt fordi området i dag er ubebygget. Det omtales av begge parter som ”hvite ark”, noe som egentlig gir et hav av muligheter for fremtidig utvikling. At partene hadde fastsatt noen konkrete og målbare rammer i masterplanen og kvalitetsprogrammet mener begge parter har lettet arbeidet med å være konsekvent i utformingen av området.



Både *rettesnor* og *pekepinn* er begreper som blir brukt av utbygger og kommunen til å beskrive visjonen funksjon.

*”Det dokumentet her, det er jo egentlig bare en intensjonsavtale, man klarer ikke å gjøre den her juridisk bindende, men både vi og forslagsstiller har brukt den som en sånn rettesnor hele veien. Hver gang vi har tenkt oss ned i materien har vi alltid vært sånn at: OK, men hvordan forholder dette seg til kvalitetsprogrammet. Det er jo sånn at dette er et ganske detaljert dokument når det kommer til stykket.”* (Informant 1 fra kommunen)

*”Visjonen er viktig altså. Det har vært en veldig god pekepinn. Det at denne har fulgt oss i hele prosessen, det har gjort at resultatet har blitt så bra som det har blitt. At vi hele tiden har kikket tilbake på om de valgene vi gjør samsvarer med visjonen.”* (Utbygger)

Ved å utarbeide kvalitetsprogrammet sammen, oppgir begge parter at de har dannet en felles plattform definert av verdier og mål før planarbeidet satte i gang for alvor. Denne enigheten uttrykkes særlig gjennom at de begge omtaler kvalitetsprogrammet som gjennomførbart og realitetsorientert. Dette har vært viktig for alle beslutninger, uavhengig av størrelse og betydning. Det fremheves imidlertid nok en gang at dette har vært mulig på grunn av de blanke arkene de begge stilte med. Kvalitetsprogrammet ble laget før utbygger hadde begynt å tenke i detalj på utformingen. Dette betyr også at det hele foregikk på et så tidlig stadium at man enda ikke hadde begynt å tenke økonomi.

Kvalitetsprogrammet angir en tydelig profil for Myrvoll | Ekornrud. Dette kan bidra til å gjøre området attraktivt for beboere. Man er nødt til å skape et varemerke for å kunne selge boliger i et område som i dag er ubebygget og som vil være preget av byggestøy de neste ti årene. Kommunen oppfatter at dette later til å ha gitt utbygger en ekstra motivasjon til å oppfylle kravene i kvalitetsprogrammet.

Kommunens administrasjon ser på kvalitetsprogrammet som et viktig tilskudd i deres behandling av videre detaljreguleringer i området. Spesielt tror de dette vil kunne

gjøre det lettere å eventuelt gi dispensasjon fra planen, da de kan sammenlikne nye tiltak opp mot intensjonene i kvalitetsprogrammet. Samtidig tillater den detaljerte målsettingen i kvalitetsprogrammet en mindre detaljert områderegulering, og dermed mer fleksibilitet for videre detaljplaner og mindre sannsynlighet for dispensasjonssøknader. Kommunen påpeker at samfunnsutvikling alltid er preget av usikkerhet knyttet til hva fremtiden vil bringe, og at planer kan oppleve å bli utdatert på grunn av raske samfunnsendringer. Dette har de tatt høyde for i kvalitetsprogrammet og de forventer derfor at kvalitetsprogrammet vil ha betydning i lang tid fremover.

*”Jeg tror egentlig at kvalitetsprogrammet vil kunne leve med planen og være en veileder, for jeg tror ikke visjonen det er bygget rundt går så lett av moten.”*  
(Informant 2 fra kommunen)

## 5.6 Arbeidsprosessen

Som allerede nevnt, gikk de øvrige grunneieren ut av selve arbeidsprosessen etter at masterplanen var ferdigstilt. I utgangspunktet deltok alle grunneierne i en prosjektgruppe med 14 medlemmer. Dette viste seg å være en for stor gruppe til at alle kunne jobbe tett sammen. Resultatet var dermed at man i stedet møttes til samarbeidsmøter fra tid til annen. Grunneierne, som også er utbyggere, satt mellom samarbeidsmøtene og jobbet med forslag til områdereguleringen på egenhånd. I samarbeidsmøtene med kommunen ble forslagene diskutert, og grunneierne opplevde å bli satt tilbake flere steg i sin prosess etter hvert møte. Denne arbeidsmetoden ble beskrevet som uforutsigbar og tung. En informant fra kommunen uttrykker en sikkerhet på at prosjektet hadde gått i grøfta om man hadde fortsatt på denne måten.

Etter initiativ fra utbygger ble det foretatt en strukturendring der to representanter fra kommunen, en representant fra utbygger og deres konsulent utgjorde en arbeidsgruppe. Den nye arbeidsgruppen har i stor grad sittet sammen rundt bordet og utarbeidet planforslag og løsninger.

Arbeidsgruppen møttes ca. hver 14 dag. Hvert enkelt møte har ikke hatt noen klar agenda eller sakliste. I stedet har gruppen plukket opp tråden fra forrige møte og

fortsatt med de pågående diskusjonene. Dette innebærer også at mange av diskusjonene har gått utenfor innholdet i selve områdereguleringen, og i større grad handlet om innholdet i detaljreguleringen som JM Norge har utarbeidet parallelt med områdereguleringen. Dette var et resultat av at begge parter var ganske rådville på hvordan de skulle klare å innfri målsettingene for planområdet. De har derfor jobbet sammen for å finne de gode løsningene, og da ble det vanskelig å se planene isolert. Både utbygger og kommune fremhever at det har vært nyttig for å sikre helhet også i områdereguleringen. Samtidig må kommunens aktive involvering i detaljene forstås som en litt ubevisst strategi fra kommunens side. Dette kommer særlig fram når kommunen omtaler det med følgende metafor:

*”Men så blir det jo også litt sånn som å kaste et kjøttbein til en hund, det å gi sånne problemstillinger til landskapsarkitekter og arkitekter. Vi har jo lyst til å være med. Vi blir litt sånne ivrige logrende hunder.”* (Informant 1 fra kommunen)

Sitat over gir også et godt bilde av hvordan partene har opptrådd i arbeidsmøtene. Det ble ofte fremhevet at det var et høyt faglig nivå i gruppen, og at de alle hadde nytte av hverandres innspill. Mangel på referanseprosjekter og tidligere erfaring gjorde at alle ideene trengte en sparringspartner for å bli virkelig gode, noe partene fant i hverandre. I arbeidsmøtene legges det derfor stor vekt på deres rolle som *medspillere* og deres profesjonsroller. Kommunen uttrykker en klar bevissthet rundt deres opptreden når de sier

*”Vi har kunnet delta som fagpersoner, og ikke som kommune egentlig.”* (Informant 2 fra kommunen).

Kommunens rolle som fagpersoner bidro også til at partene fikk like stort eierskap til planen. Kommunen omtaler det selv som *”glidende overganger, og ikke helt klare grenser på hvem som egentlig eier planen”* (informant 2 fra kommunen) til tross for at det juridisk sett er kommunens plan. Informantene peker også på at felles eierskap er et resultat av at de alle kom inn i prosessen på samme tid. Ingen av partene hadde begynt å tenke hva området skulle fylles med før de møttes til et samarbeid. Det var dermed ingen som hadde eierskap til området eller noen av ideene som ligger til grunn for planen.

Til tross for stor enighet og at partene har like stort eierskap til planen er det fremdeles kun kommunen som kan stille krav til resultatet, da det er deres plan og de som skal bestemme om den skal fremmes til politisk behandling eller ikke. Kommunen har vært bevisst dette, og har også underveis i arbeidet stilt seg kritiske til utbyggers forslag, og spurt om dette forslaget er det beste de kan få til. Utbygger omtaler dette som krevende og at det til tider har vært vanskelig å forhandle med kommunen. Til tross for at samarbeidet er frivillig føler de at de ikke har noe annet valg enn å følge kommunens krav, da kommunen hadde myndighet til å stoppe hele prosjektet eller gjøre om på planen før den ble fremmet til politisk behandling.

### 5.7 Om utarbeidelse av plandokumentet

På grunn av at området i dag ikke er bebygget, hadde arbeidsgruppen frie tøyler da de skulle finne løsninger på hvordan de kunne oppnå områdets målsettinger. I prinsippskissen som politikerne hadde vedtatt ved planoppstart stod det uttrykt at salamanderdammen i midten av planområdet skulle ivaretas. Det ble også lagt stor vekt på myke trafikanter og grøntområder. Arbeidsgruppen startet dermed hele planprosessen med å tegne sykkelveiene først, og legge en slagplan for hvordan salamanderdammen kunne ivaretas for å bli et bærende element for områdets grønnstruktur. JM Norge hadde også store medvirkningsprosesser med skoleklasser på den tilhørende barneskolen, og et større seminar med næringsbedrifter i området. Planområdet inneholdt få konfliktområder og vernehensyn. Ved å behandle de få hensynene som var innenfor planområdet på en god måte, klarte arbeidsgruppen å snu dette til å bli gode kvaliteter for området. At boligene ble tegnet mellom veiene, framfor at veiene ble tegnet mellom boligområdene har også bidratt til å skape en helhetlig innenfor planområdet.

På de foregående sidene er det vist hvordan arbeidsgruppen både av engasjement, men og usikkerhet rundt planens detaljnivå ved flere anledningen ”*arbeidet seg langt inn i materien*”. Dette innebar at det ble diskutert detaljert som var langt forbi områdereguleringens skala. Da man til slutt skulle utarbeide områdereguleringen som et ferdig dokument, ble det besluttet å heve skalaen på planen for å sikre at planen var fleksibel nok for å vare inn fremtiden. På dette tidspunktet ble detaljer tatt ut av områdereguleringen. En del detaljer ble lagt over i detaljreguleringen, mens en del

detaljer er forventet å bli fulgt opp i byggesøknader i fremtiden. Informant 2 fra kommunen begrunner valget med at

*”man må ha is i magen og tørre å overlate ting til detaljreguleringen som igjen skal overlate ting til byggefasen.”*

Kommunen føler likevel at de har arbeidet så tett med utbygger at de er sikre på at detaljreguleringen vil være god. De ser selv at flere av deres ideer i detaljreguleringen blir ivaretatt, og at detaljreguleringen vel så mye er et felles arbeid som et privat forslag.

Områdereguleringen følger i det store og hele opp kravene i overordnede føringer. Likevel bryter områdereguleringen med kommuneplanen på to spesifikke områder. Planen tillater en høyere byggehøyde enn hva kommuneplanen tillater. Kommuneplanen sier i utgangspunktet at det kun skal tillates tre etasjer. Likevel har arbeidsgruppen økt dette til seks etasjer samt en tilbaketrukket sjuende etasje. Denne byggehøyden er kun regulert nærmest stasjonsområdene, mens det i ytterkantene er lagt opp til en lavere bebyggelse. Valget begrunnes med at det blir for dyrt å bygge tre etasjer, samt at man i større grad kan bevare naturområdene ved å bygge i høyden. Både kommunens representanter og utbygger hevder at dette følger opp intensjonene i masterplanen, selv om det bryter med kommuneplanen. Det andre punktet der planen fraviker fra kommuneplanen er på lekeplasser. Kommuneplanen legger i utgangspunktet opp 25 m<sup>2</sup> lekeareal per boenhet. Med en økt andel boenheter ville dette ført til svært store lekeplasser, noe også kommunens administrasjon så som u hensiktsmessig. Utbygger mener dette er et resultat av økt forståelse for deres økonomiske virkelighet, men også at de har vært flinke til å ivareta alt kommunen har bedt om.

*”Det at vi har innfridd så mange krav gjør nok at vi har fått lov til litt mer enn hva vi ellers hadde fått”* Utbygger

## 5.8 Sterk tillit mellom partene

At kommunen turte å utarbeide en bredpenslet kommuneplanen og legge fra seg flere detaljer, tyder på et tillitsforhold til utbygger. I møte med tredjeparter som jernbanelivet og vegvesenet sier kommunen at de har et *fellesskap mot felles fiende*, og at de står *skulder ved skulder* og *last og brast* med utbygger. Dette støttes av utbygger. En slik posisjonering vitner om sterk tillit mellom partene. De fremhever begge at tilliten har vært førende for den løse rollefordelingen i arbeidsgruppen. Samtidig er også tilliten et resultat av deres rolle i samarbeid. Kommunen forteller at de har hatt stor tillit til JM som *organisasjon* helt fra starten. Likevel viser det seg også at tilliten til dels er personlig forankret.

*”De som har representert utbygger her er jo landskapsarkitekter. Vi har samme utdannelse, og det har litt å si det. Man er på en måte rota litt i samme verdisyn. At vi har noe felles der, gjør at det allerede ligger en tillit til personene. Også er vi jo litt på samme alder og.”* (Informant 2 fra kommunen)

## 5.9 Kommunikasjon

Partene har hatt en tett dialog også mellom møtene, og de har de siste årene hatt ukentlig kontakt. Kommunikasjonen mellom partene beskrives som *god, åpen, ærlig* og med et *høyt faglig nivå*. Informant 2 fra kommunen omtaler det som *løs, god stemning* og at man kan drikke kaffe og le og være uenige på samme tid, fordi man respekterer den andre parts mandater. Likevel beskrives kommunikasjonsprosessen oftest som *diskusjon*.

Diskusjonen i prosjektet viser seg å gå i to retninger. Den første er basert på kommunens og utbyggerens usikkerhet knyttet til hvordan de skal klare å oppnå kvalitetsmålene og hva som er den beste løsningen. I disse tilfelle har diskusjonen vært en nyttig hjelpemiddel for å heve nivået på planen og finne de beste løsningene. Denne diskusjonen har også vært viktig for å skape en realistisk plan, og var spesielt tydelig i første fase av prosjektet. Da diskuterte man hvilke krav som skulle ligge i kvalitetsprogrammet og utbygger fikk fortelle kommunen tema for tema hvilke krav de kunne klare å nå og hvilke som ble urealistiske. I denne situasjonen var kommunen lydhør ovenfor utbygger og tok vekk krav som gikk for høyt ut. Dette gjelder spesielt

en del miljøkrav som la opp til nærmest nullutslipp. Det samme gjelder senere i prosessen da utbygger fortalte at forslagene ble for dyre å gjennomføre. Utbygger har i disse situasjonene ikke trengt å legge frem konkrete regnestykker. I stedet har kommunen stolt på utbyggers uttalelser og rettet målsettingen etter utbyggers tålegrense.

Den andre retningen handler i større grad om uenigheter. Kommunen peker på flere situasjoner der de har vært uenige, men at uenighetene ikke har eskalert.

*”Det har ikke bare vært en dans på roser altså. Det har vært harde tak, men der igjen så har føringene i kvalitetsprogrammet og masterplanen vært så sterke dokumenter at diskusjonen alltid har endt opp med at vi henvender oss til intensjonene våre. Så de store konfliktene har ikke kommet, men det blir jo litt lugging innimellom, men det må det jo være.”* Informant 1 fra kommunen.

Til tross for diskusjon og forhandlinger har mye av konfliktene også blitt løst på grunn av modning og samfunnsendringer. Utbygger opplyser at de i utgangspunktet var nødt til å bygge høyere og tettere enn kravene i kommuneplanen for at prosjektet skulle være lønnsomt. Parallelt med prosjektet har ny statlig politikk lagt press på kommunen om å tillate høyere bygg langs jernbanen. Dette betyr at diskusjonen mellom partene i flere tilfeller til syvende og sist ble løst av utenforliggende krav. Utbygger velger derfor å ikke omtale disse endringene som kompromisser mellom partene.

*”Økt utnyttelsesgrad er ikke nødvendigvis et kompromiss med kommunen, men like fullt et kompromiss med samfunnet. Fylkesmannen sa jo helt klart at vi her måtte bygge tett.”* Utbygger

Store endringer har også forekommet tilknyttet miljøkrav. Kvalitetsprogrammet ble således utarbeidet litt før sin tid, og man opplevde at flere av kravene senere ble fastsatt som ny standard etter byggeforskriften. Til tross for både kommunens og utbyggers plikt til å oppfylle statlige krav, har forhandlinger knyttet til utnyttelsesgrad forekommet. Utbygger opplever at de har fått lov til å bygge høyere fordi de har

innfridd så mange høye miljøkrav i kvalitetsprogrammet. Samtidig har høy utnyttelsesgrad vært et premiss for å kunne innfri alle miljøkravene.

### 5.10 Samspill verdier, normer og rasjonaliteter

Både kommune og utbygger har fått en økt forståelse for den andre parts virkelighet, tenkemåte og deres verdier. Spesielt gjelder dette kommunen som hevder de har fått en unik mulighet til å få forståelse for de privates synspunkter, kostnad og virkelighet. Samtidig opplever de at utbygger har fått større forståelse for de hensynene kommunen må ta.

Partene er i utgangspunktet aktører som i stor grad er preget av de samme verdiene. Prosjektets klare målsetting presiserte partenes felles verdigrunnlag og oppfattelse av situasjonen, noe som gjør det vanskeligere å se en stor utvikling av partenes verdier, normer og rasjonaliteter. Representantenes felles utdanningsbakgrunn og den ene kommunale deltakerens fartstid fra det private var også en årsak til at partene allerede ved starten av prosjektet sto nære hverandre i verdier og ønsker. Utviklingen som har foregått i arbeidsgruppen kan heller sies å være resultat av en modningsprosess der sosial læring har økt forståelsen for hverandres argumentasjon.

*”Man møter jo ofte ikke den forståelsen hos kommunalt ansatte, for de har ikke det perspektivet. Det tror jeg Oppegård har begynt å skjønne. For man opplever ofte å møte den at ”vi er bare den rå utbyggeren som skal tjene penger og ikke tenker på noen andre enn oss selv” Utbygger*

Likevel kan ikke forståelse forveksles med verdier, og partene må derfor sies å fremdeles stå ved de verdiene de hadde ved planoppstart.

Når det gjelder verdier internt i organisasjonen viser representanten fra JM til at hun har måttet jobbe for å få aksept for kommunens målsettinger i egen organisasjon. JM er et selskap som utvikler boliger for å tjene penger, og det har vært en krevende prosess å endre deres holdninger knyttet til ”unødvendige” tiltak. Fordi kommunen stiller alle krav i prosessen, kan endrede holdninger sees som et resultat av press,



fremfor en permanent endret holdning til kostnadskrevenne tiltak som ikke kan heve salgsprisen på boligene.

## 6 STYRING, HINDRINGER OG SUKSESSFaktorER

Jeg vil i dette kapitlet besvare oppgavens tre forskningsspørsmål som ble presentert i innledningen. Disse tar for seg klassifisering av partnerskapet, utfordringer i arbeidet og faktorer for partnerskapets evne til å komme til enighet. De teoretiske perspektivene presentert i rapportens tredje kapittel blir benyttet for å forstå og tolke funnene. Funnene danner grunnlaget for drøftingen av studiens hypoteser i neste kapittel.

### 6.1 Klassifisering av partnerskapet

I den teoretiske gjennomgangen viste jeg til at Røiseland (2013) opererer med tre former for partnerskap, som hver tilhører ulike styringstradisjoner. Jeg vil her besvare det første forskningsspørsmålet som omhandler virkemidler for styring og hvordan partnerskapet kan klassifiseres. For å klassifisere partnerskapet vil jeg se på partnerskapets 1) formål, 2) gjennomføring og 3) styringsvirkemidler. Avslutningsvis ses de tre punktene i sammenheng. Dette gir grunnlag for å klassifisere partnerskapet ut i fra Røiselands (2013) normative partnerskapsmodell. Det blir også benyttet teorier om dialogbasert planlegging og Klijn og Koppenjans (2004) teorier om styring av partnerskap. Analysen viser at partnerskapet har endret seg fra å være et kooperende partnerskap til å bli et institusjonelt partnerskap underveis i prosessen.

#### 6.1.1 Partnerskapets formål

Partnerskapet mellom Oppegård kommune og utbygger på Myrvoll | Ekornrud ble opprettet etter at utbygger hadde vist interesse for å sette i gang bygging på området. Kommunen var ikke fornøyd med utbyggers planer for området, og initierte dermed et eget planarbeid for området i form av føringer i kommuneplanen, en prinsippskisse og en visjon. Dette var et konkret tiltak for å stoppe utbyggers planer for området, og sikre at utbyggingen i større grad ivaretok samfunnets behov for boliger. Dette må forstås som en aktiv holdning for å kontrollere samfunnsutviklingen i kommunen. Som grunneier er utbygger eneste person som kunne initiere en utbygging i området. Kommunens aktive tiltak i planarbeidet på Myrvoll | Ekornrud må derfor forstås som et forsøk på å få kontroll over områdets utvikling. De nye føringene i kommuneplanen

og kravet om en felles områderegulering startet en ”top-down” prosess, der kommunen også fastsatte detaljerte målsettinger for området. Kommunen benyttet med dette sin posisjon som reguleringsautoritet til å peke ut en kurs og presse utbygger inn i samarbeidet. Utbygger utviste ingen motstand mot å inngå i partnerskapet, men svarer på spørsmålet om hvorfor de inngikk i partnerskapet med å si:

*”Hadde vi egentlig noe valg?”* Utbygger

Opprettelsen av partnerskapet kan i stor grad minne om *koopterende partnerskap* der det offentlige prøver å få kontroll over noe de i utgangspunktet ikke besitter (Røiseland 2013). Kommunens utnyttelse av sin rolle som reguleringsautoritet er en handling som tilhører innenfor den hierarkiske styringstradisjon. Det må likevel påpekes at det ikke fremstår som en sterk målsetting fra kommunens side å ta kontrollen over partnerskapet. Dette begrunnes med at kommunen i all hovedsak ønsket å ivareta samfunnets interesser og skape en helhetlig utvikling, fremfor å stoppe utbyggers interesser.

### **6.1.2 Gjennomføring**

Gjennomføring av partnerskapet er her definert til å være selve arbeidet med og samarbeidet om planen. Den følgende diskusjonen vil utledes på bakgrunn av teorier knyttet til samarbeid i planlegging, herunder kommunikativ planlegging og forhandlinger i planlegging.

Partnerskap er en avtalefestet arbeidsform, der avtalen avgjør hvem som får delta i partnerskapet (Veggeland 2003). Avtalen både inkluderer og ekskluderer aktører fra den interne diskusjonen. Dette kommer i konflikt med Healeys (1993) krav til kommunikativ planlegging, da hun vektlegger at det ikke må være noen deltakeravgrensning. Dette gjør det vanskelig å omtale partnerskap som en ideell form for kommunikativ planlegging. Likevel viser undersøkelsen at partnerskap kan ha mange kommunikative trekk.

Partnerskapet i studiens case omfatter en klart definert sak, der få aktører er inkludert. Partnerskapets målsetting var å utarbeide en områdereguleringen for planområdet Myrvoll | Ekornrud. Videre målsettinger for utbyggingen av området var definert av kommunens politikere i kommuneplanen og politikernes vedtak ved oppstart. Til tross for en klart definert målsetting for planområdet, var det svært åpent hvilke løsninger som skulle benyttes for å nå målene. Begge parter fremhever at partnerskapet ble dannet med ”blanke ark”. Dette tolkes som at ingen av partene hadde noen sterke meninger om hvordan sluttresultatet burde se ut, og at de derfor stilte med en åpen holdning til hva innholdet i planen skulle være. Dette viste seg å være førende for kommunikasjonen innad i arbeidsgruppen, som beskrives som søkende, løsningsorienterte diskusjoner uten store konflikter.

Partenes åpne holdning ga rom for diskusjoner der partene opptrådte som likeverdige aktører. Dette likhetsforholdet kommer særlig til uttrykk ved at begge parter sier de har stor tillit til hverandre, basert på dere felles faglige bakgrunn. Det faglige nivået i arbeidsgruppen ble høyt verdsatt, og begge hevder at de har oppnådd bedre løsninger ved å tenke sammen, enn om en part skulle utviklet planen på egenhånd. Kommunen tok med dette ikke ledelsen i arbeidet, men fremsto heller som en kunnskapsformidler og en ”critical friend” (Forester 1997).

Gjennomgående kan det sies at dialogen mellom partene har handlet om å *forstå* den andre. Ved avslutningen av arbeidet var særlig kommunen tydelige på at de hadde lært mye om utbyggernes situasjonen og hverdag. Forståelse må også anses som å ligge til grunn da kommune og utbygger fjernet urimelige miljøkrav i kvalitetsprogrammet uten forhandlinger.

I kapittel 3 ble det gitt et teoretisk rammeverk for å forstå kommunikativ planlegging og forhandlinger i planlegging. En sammenstilling av teori og empiri er presentert i tabellen på neste siden.

Tabell 1 Oppsummering av arbeidsgruppens trekk ved gjennomføring

	<b>Kommunikativ</b>	<b>Forhandlinger</b>	<b>Caset</b>
<b>Struktur</b>	- Bred tilnærming - Interaktiv og fortolkende - Ansikt-til-ansikt	- Klart definert sak - Tidspress	- Klart definert saksområde - Lite definert saksinnhold - Ansikt-til-ansikt
<b>Roller</b>	- Alle aktører er likeverdige - Eneste autoritet er det gode argument	- En viss maktbalanse - Gjensidig avhengighet	- Likeverdige parter - Ingen leder
<b>Kommunikasjon</b>	- Respektfull diskusjon - På tvers av kulturer - Herredømme fri samtale - Kunnskap og interessedeling	- Må dreie som en kontinuerlig dimensjon - Strategisk spill	- Respektfull dialog - Kunnskap og interessedeling

Som vist i tabellen, har møtene i arbeidsgruppen mange sammenfallende elementer med den kommunikative planteorien. Den kommunikative planteorien er på sin ide forankret i en ”bottom-up” tankegang, noe som problematiserer funnet om at partnerskapets formål indikerer et koopterende partnerskap. Denne observasjonen blir tatt med videre inn i den avsluttende diskusjonen i kapittel 6.1.4.

### 6.1.3 Styring av partnerskapet

Analysen tar utgangspunkt i Klijn og Koppenjans (2004) teorier om styring av partnerskap for å forstå hvilke virkemidler kommunen har brukt for å styre partnerskapet. I følge Klijn og Koppenjan (2004) kan styring av partnerskap innebære tre ulike tiltak:

- Påvirke eller endre partnerskapet i seg selv
- Påvirke prosessen i partnerskapet
- Påvirke innholdet i partnerskapet

Å påvirke eller endre partnerskapet i seg selv innebærer å endre form, herunder størrelsen og hvilke aktører som blir innlemmet i partnerskapet. Undersøkelsen viser at kommunen i utgangspunktet innlemmet alle grunneierne i partnerskapet. Underveis i prosessen ble likevel partnerskapet endret. Selve arbeidet med områdereguleringen

ble flyttet ut av den store prosjektgruppen og inn i en mindre arbeidsgruppe der kun kommunen og en grunneier var representert. Dette var et resultat av grunneiernes eget ønske, og kan ikke sees som et forsøk på styring fra kommunens side.

Både kommunen og utbygger fremhever at de har viet liten oppmerksomhet til prosessen i partnerskapet. Partene har møttes så ofte som det har vært behov, møtene har blitt fylt med de utfordringene som er aktuelle til en hver tid og prosessen har vart så lenge som det har vært nødvendig for å komme fram til et omforent resultat. Dette understøttes av analysen om gjennomføringen i forrige kapittel, som viser at prosessen har hatt klare kommunikative trekk, uten en tydelig ledelse som har styrt partnerskapet.

Å styre et partnerskaps innhold, innebærer å etablere et felles ståsted for partene (Klijn & Koppenjan 2004). Med tanke på at kommunen utarbeidet overordnede føringer i kommuneplanen, en prinsippskisse for området og en visjon kan det sies at kommunen har styrt partnerskapets innhold. Visjonen fremheves av både kommunen og utbygger som et viktig dokument for å korrigere arbeidet i gruppen. Det ble også sagt at visjonen ga dem en felles plattform og et tydelig fremtidsbilde å arbeide opp mot. Kommunens politikere stilte også krav om en masterplan og et kvalitetsprogram som ga enda tydeligere detaljer i arbeidsgruppens fremtidsbilde av området. Likevel viser undersøkelsen at arbeidsgruppen ved enkelte anledninger gikk vekk i fra de detaljerte føringer i kommuneplanen. Dette viser at kommunen, til tydelige styring i prosjektets tidligfase, faktisk ga slipp på enkelte styringsverktøy utover i prosessen. Begge parter kommenterte også at de var usikre på hva som egentlig var den beste løsningen for området, og at de har hatt stor støtte i hverandre i søken etter gode løsninger.

Røiseland (2013) hevder eksplisitt at felles søking etter en løsning er unikt for institusjonelle partnerskap. Institusjonelle partnerskap er også kjennetegnet ved at de har mange og frekvente møtepunkter som bidrar til å bygge tillit mellom partene. Dette stemmer overens med funnene av partnerskapets innhold knyttet til denne plansaken. Analysen av styringsmidler i partnerskapet viser at kommunen gjorde lite for å påvirke prosessen og partnerskapet i seg selv. Det er dermed styring av partnerskapets innhold som blir det vesentlige bidraget i vurderingen av hvordan

partnerskapet er styrt. Basert på Røislands kjennetegn ved institusjonelle partnerskap vil jeg her hevde at partnerskapet fremstår som institusjonelt. Dette er særlig begrunnet med partnerskapets manglende styring, og at de i stedet handler ut i fra en omforent forståelse. Partenes felles forståelse var representert i visjonen og masterplanen.

#### 6.1.4 Oppsummering og drøfting

Ut i fra analysen av partnerskapets formål, gjennomføring og styringsform kan det påstås at partnerskapet har endret seg underveis. Utgangspunktet for partnerskapet var en koopterende handling der kommunen ønsket innvirkning på utviklingen i området Myrvoll | Ekornrud. For å kontrollere resultatet av partnerskapet, valgte kommunens politikere å definere målsettinger for området. Videre satte arbeidsgruppen seg ned sammen for å bli enige om hvordan de skulle tolke målene, og hvordan de på best mulig måte kunne innfri målene. Dette var et arbeid der gruppen møttes jevnlig, noe som etter hvert resulterte i en vedvarende konstellasjon gjennom flere år. Dette bidro til at dialog, tillit og læring ble karakteriserende kjennetegn ved partnerskapet, og at kommunens rolle som målstyrer ble hvisket ut. Partnerskapet endret seg derfor fra å være et koopterende partnerskap til å bli et institusjonelt partnerskap. Dette plasserer partnerskapet innenfor samstyring som styringstype. At partnerskap endres underveis er også vist av Monsen og Sundet (2008) i deres studie av regionale partnerskap.

Endringen av partnerskapet kan forklares ut i fra Røisland og Vabos (2008) kjennetegn ved samstyring. Samstyring baserer seg på *gjensidig avhengighet*. Kommunens avhengighet til utbygger springer ut av kommunens geografiske plassering innenfor Stor-Oslo, og regionens behov for flere boliger. Kommunen er imidlertid verken grunneier for hele området eller besitter ressurser til å foreta en utbygging. Utbygger har på sin side eierrådighet og ressurser til å bygge, men trenger godkjent reguleringsplan og byggetillatelse fra kommunen før de kan igangsette en slik utbygging. Dette gjør utbygger avhengig av kommunen. Den gjensidige avhengigheten gjorde at partene ble nødt til å tilpasse sine krav for at den andre parten ikke skulle trekke seg fra samarbeidet. Om en trakk seg fra avtalen, ville det ikke være mulighet til å erstatte parten med en annen aktør, da kommunens reguleringsmyndighet og utbyggers eierrådighet er individuelle. Dette betyr at

kommunen var nødt til å tilpasse seg utbyggers ønsker. Den gjensidige avhengigheten fordrer en gi-og-ta handling fra begge parter. Dette ble gjort gjennom hyppige møter med anledning til *diskurs og forhandlinger*, som er det andre kravet til vellykket samstyring (Røiseland & Vabo 2008).

Det tredje kravet til samstyring er at det offentlige koordinerer aktører og ressurser for å skape ”felles retning og mening” (Røiseland & Vabo 2008). Visjonen, masterplanen og kvalitetsprogrammet var viktige verktøy for å oppnå dette. Partene beskrev selv hvordan de nevnte dokumentene ga dem en felles plattform å arbeide ut i fra samt et tydelig bilde på hvordan de skulle ivareta intensjonene for området. Her må det også pekes på to andre faktorer. Den første er at utbygger ble involvert tidlig i prosessen og fikk medvirke i utarbeidelsen av masterplanen og kvalitetsprogrammet. Dette ga muligheter til å finne en retning sammen. Den andre faktoren er at området i dag er ubebygget. Dette gir et stort handlingsrom med mange alternativer. Mange valgalternativer gjør det lettere å finne minst et alternativ man kan være enige om.

Et partnerskap mellom kommune og utbygger om områderegulering i en pressregion vil alltid være forankret i en sterk gjensidig avhengighet. Dette påstås på bakgrunn av partenes unike rettigheter. På bakgrunn av dette vil det være naturlig å anta at et partnerskap mellom kommune og utbygger om områderegulering i mange tilfeller vil ende opp som et institusjonelt partnerskap, der ingen part kan ta en tydelig ledelse. Alternativet er at partnerskapet blir oppløst. Påstandens noe vage holdning er begrunnet med at man også må forvente at partenes forhistorie og relasjon også vil kunne påvirke utfallet og maktfordelingen sett i lys av stivhengighet<sup>1</sup>. Falleth et al. (2008) viser i sine studier til hvordan politikerne føler seg mer presset til å vedta en plan som er utarbeidet i samarbeid mellom kommunens administrasjon og private utbyggere. Dette kan føre til at private, til tross for en flat struktur og kommunikative trekk ved samarbeidet, i realiteten besitter mer makt enn hva som er synlig.

Diskusjonen viser at styring av partnerskap opprettet for å utarbeide en områderegulering har en kompleks styringsform. Styringsformen trekker på elementer fra ulike retninger innenfor samfunnsstyring. Likevel hevdes det at partnerskap på

---

<sup>1</sup> En teori innenfor den institusjonelle fagtradisjonen som beskriver hvordan tidligere tradisjoner påvirker institusjoners rasjonalitet i beslutninger (Pierre & Peters 2008)



bakgrunn av gjensidig avhengighet vanskelig vil unngå å opparbeide trekk som minner om et institusjonelt partnerskap innenfor samstyringstradisjonen.

## 6.2 Partnerskapets utfordringer

Følgende drøfting har til hensikt å besvare studiens andre forskningsspørsmål. Her tar jeg tar for meg utfordringer ved planarbeidet og hvordan de ble løst. Undersøkelsen viser at både kommunen og utbygger fremhever at arbeidet med områdereguleringen har vært krevende. Utfordringene knytter seg imidlertid ikke til partnerskap som arbeidsform, men til selve innholdet i plandokumentet. Planens detaljnivå og kommuneplanens strenge krav utmerker seg som særlig problematisk.

Den første utfordringen knytter seg til planens detaljnivå. Begge parter sier de har arbeidet mye med å finne detaljnivået i planen. Det ene problemet knytter seg til det faktum at de har hatt liten erfaring med denne typen planer og at det er få referanseprosjekter å se til. Dette gjorde det vanskelig å vite ved oppstart hva som var en hensiktsmessig skala å arbeide i. Det andre problemet var at det var vanskelig å vurdere hvilke konsekvenser de overordnede rammene ville få for detaljene.

Å heve planens detaljnivå var viktig for at planen skulle kunne være aktuell over tid. Områdereguleringen varer frem til den blir erstattet av en ny plan. Samtidig skal den legge føringer for en fremtidig utvikling i området. Dette krever at planen er fleksibel. Kommunen nevnte i intervjuet at de så seg lei på tidligere reguleringspraksis der man ofte måtte gi dispensasjoner fordi utbyggere hadde funnet en god løsning som ikke var forenlig med kravene i overordnede planer. Å lage en plan uten for tydelige føringer ble derfor et viktig mål for arbeidsgruppen.

Utfordringene knyttet til planens detaljnivå ble løst ved å diskutere detaljer og overordnede rammer om hverandre. Etterpå fastsatte man de overordnede rammene ved å tegne av de groveste detaljene. Dette kommer særlig tydelig frem når kommunen sier at de *”klarte å heve planens skala ganske godt til slutt.”* (Informant 1 fra kommunen). Utbygger omtaler prosessen som at de egentlig diskuterte seg så langt ned i ”materien” at de i prinsippet laget en skisse til detaljplanen først, før de så tegnet av de overordnede linjene for å lage områdereguleringen. Selve områdereguleringen

kan derfor sees som et resultat av en sorteringsprosess. At arbeidsgruppen foretok en sortering for å heve detaljnivået i planen betyr at detaljene ikke ble slettet, men at de i stedet ble flyttet til utbyggers private reguleringsforslag som ble utarbeidet samtidig. Sorteringsprosessen har dermed gitt kommunen anledning til å fastsette detaljer som går utenfor de plandokumentene kommunen egentlig har adgang til å fastsette. Kommunen sier selv at dette er mye av grunnen til at de føler seg trygge på at dette kan bli et bra resultat.

Sortering er en gjennomgående betegnelse på arbeidet med områdereguleringen. Etter at visjonen var fastsatt, benyttet man et kvalitetsprogram for å konkretisere målene. Kvalitetsprogrammet avgjør som nevnt på hvilket plannivå de ulike målene skal oppnås. Dette må også kunne betegnes som sortering. Kvalitetsprogrammet blir også omtalt som et viktig dokument for å hjelpe til med å fastsette innholdet og detaljnivået i områdereguleringen.

Den andre hovedutfordringen i arbeidet med områdereguleringen var kommuneplanens krav til området, og hvordan dette begrenset arbeidsgruppens handlingsrom. Opegård kommune har en svært detaljert kommuneplan som setter strenge krav til innholdet i utbyggingsområder. Dette viste seg å bli et problem for den utviklingen utbygger og kommunen faktisk så at var mulig på Myrvoll | Ekornrud. Til tross for at en utbygging på Myrvoll | Ekornrud lå inne i kommuneplanen, viste det seg at kravene i kommuneplanen ikke var realistiske for et så stort byggeprosjekt. Kravene bærer i større grad preg av å være tilpasset småhusbebyggelse enn tettere knutepunktsutvikling. Dette gjelder særlig krav til uteareal, bebyggelsestetthet og byggehøyder. Områdets geografiske plassering ved togstasjonen tilsa imidlertid at man måtte bygge tett. Da man begynte å tegne opp detaljene i området forstod også kommunens administrasjon at dette ble urimelige krav, og at dette ikke ville gi den utviklingen av området man ønsket. Blant annet ville stedlig natur måttet vike for lekeplasser. Dette ville stride i mot masterplanen og kvalitetsprogrammet, som slo fast at naturen skulle bevares, slik at visjonspunktet ”det skal være enkelt å oppleve natur” ble oppfylt. Dette resulterte i at kommunen måtte fravike egne krav fastsatt i kommuneplanen for å oppnå den utviklingen de ønsket. Likevel er kommunen svært fornøyd med resultatet, og føler at de har ivaretatt alle kvalitetene kommunen i utgangspunktet forsøkte å skissere gjennom

kommuneplanens krav. Visjonen og masterplanen ble med dette førende elementer for å uttrykke kommunens intensjoner.

### 6.2.1 Oppsummering og drøfting

Redegjørelsen viser at kommuneplanen skapte et for snevert mandat for arbeidsgruppens utvikling av Myrvoll | Ekornrud. I stedet ble kommuneplanen som et styrende virkemiddel erstattet av andre planer som var utarbeidet for å ivareta *intensjonene* i kommuneplanen. Innledningsvis i denne rapporten ble det vist til at samstyring er et forsøk på å løse en konflikt mellom hierarki og marked. Utbyggers argument for å gå vekk i fra kommuneplanens bestemmelser var at dette ble for dyrt. Dette illustrerer den nevnte konflikten. Ut i fra teorien om forhandlinger i planlegging skulle man anta at denne ville utløst en konflikt. I stedet så kommunen at kommuneplanens strenge krav ville gå på bekostning av kommunens intensjoner og ønskede kvaliteter i boområder. Dette innebærer at partene ikke nødvendigvis hadde samme argumenter for hvorfor de gikk vekk i fra kommuneplanens krav, og at hierarki kan skape problemer ikke bare i møte med marked, men også for videre hierarkisk planlegging og samstyring. At partene i stedet støttet seg til andre dokumenter, som i prinsippet ivaretar de samme intensjonene kan gi signaler om at samstyring har behov for andre dokumenter enn en kommuneplan for å skape ”felles retning og mening” og dermed unngå forhandlinger (Røiseland & Vabo 2008).

### 6.3 Partnerskapets suksessfaktorer

Jeg vil her undersøke hvilke faktorer som har vært avgjørende for at partene har kommet fram til et resultat de begge er fornøyd med. Drøftingen gir et svar på studiens tredje forskningsspørsmål som omhandler kritiske faktorer for at partnerskapet har klart å komme til enighet. Analysen viser at kritiske faktorer for partnerskapets suksess var likheter ved institusjonene, tett dialog, hyppig møtefrekvens, involvering av partene i tidligfase og langsiktig tenkning.

Partnerskapet springer ut av et felles ønske om en utbygging på Myrvoll | Ekornrud. Sterke interesser knyttet til et prosjekts utfall kan ofte sette kraftige begrensninger for et partnerskaps evne til kollektiv handling, fordi det ved motstridende interesser kan

være vanskelig å enes om et felles mål. Kommunen og utbygger kom imidlertid kjapt frem til et felles mål. Kommunens administrasjon utarbeidet en visjon på egenhånd, som utbygger valgte å akseptere uten noen endringer. Dette tolkes som at partenes interesser for det ferdige resultatet var svært like. Felles interesser og enighet ved oppstart, var med dette en grunnleggende faktor for at partnerskapet har kommet et fram til et resultat begge er fornøyd med.

En felles oppfattelse av samfunnets- og den lokale situasjonen på Myrvoll | Ekornrud må også sies å være en vesentlig faktor for partenes enighet. Undersøkelsen viser flere situasjoner der strenge krav i kommuneplanen måtte vike til fordel for omforente løsninger som var bedre tilpasser den lokale situasjonen. Et eksempel som allerede er nevnt, er at kommuneplanens krav om byggehøyder måtte vike for samfunnets behov for boliger i stasjonsnære områder. Dette resulterte i boliger som er opptil tre etasjer høyere enn hva som er fastsatt i kommuneplanen. Her må det imidlertid påpekes at statlige føringer underveis oppmuntret til en slik utbygging. Dette må også sies å ha virket inn på deres felles oppfattelse av at en tett utbygging ville være passende for området

Det faglige nivået ble særlig fremhevet av utbygger som en positiv ressurs. Dette henger tett sammen med forrige punkt, og må sies å være en avgjørende faktor for hvordan de som personer oppfatter samfunnet. Deres faglige bakgrunn var også viktig for å kunne evaluere forslag fortløpende, utfordre hverandre og skape innovative løsninger. Det er også nevnt tidligere at den faglige bakgrunn skapte tillit mellom partene.

En særlig avgjørende faktor må sies å være fraværet av viktige hensyn i planområdet, og at de få hensynene som var ble tatt hånd om på et tidlig stadium. Blant annet gjelder dette ivaretagelse av salamanderdammen, som ble satt på dagsordenen fra første stund. Fraværet av viktige hensyn innenfor planområdet må forventes å ha bidratt til at det ikke oppstod store konflikter mellom partene.

Den tydeligste faktoren for partnerskapet suksess er likevel at de begge har investert mye tid. Partene har møttes ca. annenhver uke i tre år til felles arbeidsmøter, noe som betyr at prosjektet har vært blant de mest tidkrevende i kommunen. Tidsrammen har

gitt rom for å diskutere detaljer og bryne seg på om det er mulig å finne enda bedre løsninger. At arbeidsgruppen har tatt seg tid til å ta et skritt tilbake og zoome ut og inn i detaljer har gjort det mulig å avdekke hvilke konsekvenser de overordnede rammen får for det ferdige resultatet, og om planen skisserer et realistisk bilde av framtiden. Mye investert tid kan også sies å ha økt partenes mulighet til å lære av hverandre. Dette er ærlig fremhevet av Healey i hennes kommunikative teori (1993).

Den siste avgjørende faktoren viser seg å være partnerskapets grep for å sikre en langsiktige tankegang. Framfor å se områdereguleringen som et isolert dokument, har arbeidsgruppen satt områdereguleringen inn i en helhet. Dette ble gjort ved hjelp av visjonen, kvalitetsprogrammet og masterplanen. Alle dokumentene ble hyppig referert til av begge parter, og framstilles som vel så viktig som selve områdereguleringen. I forrige kapittel redegjorde jeg for hvordan kvalitetsprogrammet sikret sammenheng mellom områdeplanen og videre detaljregulering og byggesøknad ved å sortere krav og målsettinger til de ulike dokumentene. Jeg reflekterte også rundt det faktum at masterplanen i større grad enn kommuneplanen skapte felles retning og mening, noe som også kan vare inn i fremtiden. Visjonen ble likevel hevdet å være det viktigste styringsdokumentet i prosessen. Den har en overordnet karakter og er forventet å kunne leve med området og videre saksbehandling i framtiden. Samtidig viser dokumentgjennomgangen at masterplanen i stor grad ble innlemmet i planbeskrivelsen til områdereguleringen. Dette viser hvor førende de innledende tankene i masterplanen ble for sluttresultatet.

### **6.3.1 Oppsummering og drøfting**

Gjennomgangen viser at partnerskapet i stor var vellykket på grunn av personavhengige faktorer. Dette gjelder særlig oppfattelsen av situasjonen, felles målsetting og faglig nivå. Dette kan forklares fra et institusjonelt perspektiv. Ut i fra teorien om institusjonelle pilarer (Scott 2014) kan det hevdes at partnerskapet allerede ved oppstart hvilte på to felles pilarer. Dette er henholdsvis den kulturelle-kognitive pilaren, som omhandler deres felles oppfattelse av situasjonen, og den normative pilaren, som representerer deres verdier og normer forankret i en felles utdanning. At partenes beslutninger allerede hvilte på to like pilarer, kan forklare hvorfor kommunen turte å vike vekk fra kravene i kommuneplanen, og heller la visjonen være

et ledende dokument. Kommuneplanen kan sees som et empirisk uttrykk for den regulative pilaren. Denne pilaren avgjør hva som er lov gjennom regler og sanksjoner. Behovet for å kontrollere gjennom regler blir imidlertid svakere når man kan anta at en person vil handle ut i fra en passendelogikk som samsvarer med deres rolle, de tilhørende verdiene og en felles oppfattelse av situasjonen (March & Olsen 2004). Deres rolle som fagpersoner kan derfor forklare hvordan de turte å gå vekk i fra kommuneplanen, da de kunne forvente seg at en annen fagperson alltid vil handle i samsvar med deres egne verdier.

Den institusjonelle teorien viser også at normer og verdier kan endres. Partnerskapets fokus på å *forstå* hverandre kan styrke den kulturelle-kognitive pilaren. Dette bygger tillit over tid, og støtter opp under funnet om at partnerskapet i mindre grad lot seg styre av kommuneplanen utover i prosjektet. Resultater som økt tillit, forståelse og læring viser hvorfor partenes tidsbruk var en avgjørende faktor for hvorfor partnerskapet lyktes.

Visjonens seirende posisjon kan også forklares ut i fra en forståelse for partnerskapets handlingsrom. I diskusjonen rundt partnerskapets utfordringer ble det pekt på at kommuneplanen inneholdt for detaljerte krav som begrenset partnerskapets handlingsrom. Dette svekket deres anledning til å skape innovative løsninger som likevel ivaretok de overordnede målsettingene. Visjonen må på sin side sies å være av en slik karakter at den i liten grad begrenser handlingsrommet. Formulering er svært overordnet og inneholder ingen detaljer. Partnerskapets behov for handlingsrom kan dermed være en forklaring på hvorfor de trykket visjonen til sitt bryst framfor kommuneplanen.

Gibson og Goodin (1999) viser i sine studier til at det er lettere å skape felles retning for samhandlende aktører om man på et tidlig stadium forplikter aktørene til noen overordnede føringer. De omtaler effekten som ”the veil of vagueness”, der det tenkes at utydelighetens slør maskerer konsekvensene føringene vil få i framtiden. Ut i fra dette perspektivet kan det sies at visjonen maskerte de økonomiske konsekvensene visjonen ville få for utbygger. Kittilsen (2014) viser imidlertid i sin studie av interkommunalt samarbeid at overordnede føringer kun oppnår en samordning av prosess og kunnskap, men ikke innhold. I Kittilsens tilfelle var det sterke hensyn som

ble stående i veien for enighet rundt detaljene. At planområdet var fritt for særlige hensyn, kan dermed tenkes å være en vesentlig forklaring ikke bare for partnerskapets mulighet til komme til enighet, men også for hvordan visjonen kunne bli et så viktig element.

Gjennomgangen viser at personavhengige faktor har vært avgjørende for partnerskapets suksess. Felles utdanning og institusjonelle likheter utmerker seg som viktige faktorer. Tid, tidlig involvering av begge parter og partnerskapets fokus på gjennomføring er andre vesentlige faktorer. Det vises også at tid var en avgjørende faktor for læring og utvikling av institusjonelle likheter underveis i partnerskapet. Likevel viser undersøkelsen at det var partenes likhet ved oppstart som var avgjørende i denne prosessen. Deres posisjon ved oppstart gjorde det mulig å fastsette en overordnet visjon tidlig i prosjektet, som ble et ledende dokument gjennom hele prosessen.

## 7 DRØFTING

Studiens utgangspunkt er å vurdere om partnerskap mellom kommune og private aktører for å utarbeide områderegulering kan bidra til mer helhetlig planlegging. I rapportens andre kapittel ble dette operasjonalisert gjennom to hypoteser. I dette kapittelet vil jeg teste hypotesene, før jeg avslutningsvis reflekterer rundt et vesentlig spørsmål som dukker opp i diskusjonene omkring hypotesene. Funn fra studiens forskningsspørsmål vil danne grunnlaget for drøftingen.

### 7.1 Testing av hypotese 1

Hypotese 1 omhandler effekter ved kommunens deltakelse i et partnerskap om utarbeidelse av områderegulering. Den lyder:

*Kommunens deltakelse i partnerskapet for å utarbeide områdereguleringen sørger for at målsettinger i de overordnede føringene i kommuneplanen blir ivaretatt i områdereguleringen.*

Analysen har vist at områdereguleringen viker fra enkelte krav i kommuneplanen. Likevel ivaretar områdereguleringen *intensjonene* i kommuneplanen. Undersøkelsen viser at visjonen, masterplanen og kvalitetsprogrammet var viktige dokumenter som sørget for at intensjonene ble ivaretatt. I diskusjonen rundt partnerskapets form og styring ble det vist at visjonen og masterplanen bidro til å gi partnerskapet felles retning og mening. Dette foregikk i partnerskapets tidlige fase, og sørget dermed for å etablere en felles oppfattelse av situasjonen og planoppgaven, slik det er vist i diskusjonen om partnerskapets suksessfaktorer. Utredningen om partenes utfordringer ved et begrenset handlingsrom viser at partene valgte å støtte seg mer på visjonen og kvalitetsprogrammet, enn kommuneplanen, da kvalitetsprogrammet ga et større handlingsrom.

Visjonen var utarbeidet av kommunens administrasjon på bakgrunn av kommunens kommuneplan og de øvrige tematiske kommunedelplanene. Visjonen ble også



godkjent politisk. Dette må forstås som at det var bred enighet rundt det faktum at visjonen fulgte opp siktemålene i kommunens overordnede føringer for området. Analysen viser dermed at kommunen, ved hjelp av visjonen, sørget for at siktemålene i kommuneplanen ble overholdt i arbeidet med områdereguleringen, til tross for at områdereguleringen på enkelte punkter bryter med krav i kommuneplanen.

Selv om områderegulering følger opp målsettingen i de overordnede føringene, er det to vesentlige spørsmål som følger denne diskusjonen. Det første er hvor vidt kommunens rolle i partnerskapet var årsaken til dette. Det er allerede nevnt at visjonen ble utarbeidet før partnerskapet var etablert. Hvilken betydning hadde det da at kommunen deltok i arbeidet videre? Den tydeligste effekten ligger i kvalitetsprogrammet. Utbygger og kommunen arbeidet sammen for å konkretisere visjonen i målbare kvaliteter. Kvalitetsprogrammets funksjon var å gi en felles tolkning av visjonen. I arbeidet med kvalitetsprogrammet fikk partene bedre forståelse for den andres situasjon, hvordan det var realistisk å oppfylle visjonen og det ble anledning til å skape omforente løsninger allerede før området med selve plandokumentet startet. Kommunens deltakelse i partnerskapet må dermed sies å være vesentlig for at partene hadde en felles tolkning av visjonen. Det kan derfor ikke påstås at visjonen alene kunne bidratt til å sikre de overordnede føringene i arbeidet med områdereguleringen. Kommunens deltakelse var dermed en nødvendighet for at de overordnede føringene og intensjonene ble så godt ivaretatt i områdereguleringen.

Det andre spørsmålet dreier seg om hvor vidt områdereguleringen egentlig viderefører føringene i kommuneplanen i en mer detaljert og lokalt tilpasset kontekst eller om de bare refererer til kravene i kommuneplanen i samme skala som de står antydnet i kommuneplanen. Studien har vist at partnerskapet valgte å utarbeide en overordnet plan av hensyn til planens levetid og det faktum at planen kunne sette begrensninger for fremtidige forslag. Med andre ord kan man sette spørsmålstegn ved planens funksjon som et mellomnivå. Her viser det seg at dialogen i partnerskapet og andre dokumenter i større grad evner å bringe føringene fra kommuneplanen inn i et mer lokalt mellomnivå. Innad i partnerskapet har det uten tvil vært en utvikling i hvordan man skal forstå kommuneplanens målsetting og hva dette betyr for Myrvoll | Ekornrud. Likevel kan planen vanskelig sies å formidle all denne kunnskapen. I stedet fungerer områdereguleringen som en oppsummering av kommuneplanens krav for

boligområder. Dette kan også forklare hvorfor kommunen i større grad referer til at dialogen mellom dem og utbygger, samt visjonen, masterplanen og kvalitetsprogrammet vil sørge for at senere detaljreguleringsforslag blir i tråd med kommunens ønsker, framfor å trekke fram områdereguleringen som et viktig dokument. Det er med andre ord lite av partnerskapets effekt som faktisk er knyttet til områdereguleringen som plandokument. Effekten må heller sies å ligge i den omforente forståelsen for hva som er ønskelig og realistisk å forvente for fremtiden på Myrvoll | Ekornrud, samt de øvrige dokumentene i form av visjon, masterplan og kvalitetsprogrammet.

Studien første hypotese er delvis bekreftet. Kommunens rolle i partnerskapet bidro til å sikre at overordnede føringer i kommuneplanen og andre tematiske kommunedelplaner ble ivaretatt i den fremtidige utviklingen på Myrvoll | Ekornrud. Føringene er imidlertid ikke ivaretatt i sin helhet, men intensjonene i kommuneplanen er oppfylt. Områdereguleringen er likevel en så grovmasket plan, at det er vanskelig å si hvor vidt den vil ivareta en helhetlig i den fremtidige planprosessen. De tydelige effektene av partnerskapet som med stor sannsynlighet vil bidra til helhetlig utviklingen, er derfor ikke knyttet til områdereguleringen i seg selv, men til andre dokumenter partnerskapet har utarbeidet sammen. Store deler av effektene ligger også i personenes egen forståelse, og vil vanskelig kunne nedtegnes i en plan.

## 7.2 Testing av hypotese 2

Studien andre hypotese omhandler effekten av å innlemme en privat utbygger i planprosessen og lyder som følger:

*Å involvere utbygger i et partnerskap for å utarbeide områderegulering gir tydelig kobling mellom plan og gjennomføring.*

Å involvere utbygger i arbeidet med områdereguleringen for Myrvoll | Ekornrud har resultert i at arbeidet har blitt en læringsarena. Det institusjonelle perspektivet viser hvordan både utbygger og kommune har lært av hverandre og oppnådd en felles forståelse for hva planlegging og utbygging innebærer. Særlig har utbygger bidratt med et bilde på hva som er økonomisk gjennomførbart i utviklingen på Myrvoll |

Ekornrud. Deres rolle som markedsaktører har videre bidratt med et realistisk syn på hva som vil kunne være attraktivt for kjøperne på Myrvoll | Ekornrud. Utnveksling av kunnskap for en felles forståelse, viser seg i analysen å være en av de viktigste faktorene til at partnerskapet kom til enighet.

Analysen i forrige kapittel viser og at arbeidsgruppen synes det var en utfordring å finne planens detaljnivå. De zoomet derfor ut og inn i skala gjennom arbeidet. Dette bidro til å forstå hvilke konsekvenser planen ville få for fremtidig utbygging. At utbygger utviklet en detaljregulering på samme tid, må sies å ha økt arbeidsgruppens fokus på detaljene i områdets fremtidige utvikling. I og med at utbygger sto som eier av detaljplanen, var det ikke tiltenkt at detaljene skulle være et tema i partnerskapet. At partnerskapet likevel diskuterte utviklingen i flere ulike skalaer er et resultat av at utbyggers perspektiv på gjennomføring satte områdereguleringen inn i større sammenheng. Utbyggers behov for å sikre seg detaljer som var gjennomførbare, og deres kunnskap om økonomi og marked, sørget derfor for en diskusjon om hvordan planen ville påvirke utviklingen i mer detaljerte nivåer. At utbygger i dag omtaler områdereguleringen som en svært god plan, vitner om en kobling mellom plan og virkelighetens krav, og dermed også gode muligheter for gjennomføring av planen.

I diskusjonen til den første hypotesen ble det vist at områderegulering i seg selv var svært grovmasket og ikke fungerte optimalt som et mellomnivå. Dialogen, forståelsen og løsningene internt i partnerskapet representerer på sin side et mer hensiktsmessig mellomnivå. Resultatet av denne dialogen og forståelsen er sikret i kvalitetsprogrammet og masterplanen. Utbygger var på lik linje med kommunen en aktiv del av dette arbeidet. Å involvere utbygger har dermed bidratt til å lage en kobling mellom kommuneplanen og videre detaljplaner. Likevel må det påpekes at kobling ikke ligger i områdereguleringen i seg selv, men i andre dokumenter. Særlig er kvalitetsprogrammet viktig, da det angir hvilket plannivå de ulike kvalitetene skal oppfylles innenfor. Dette gir en kobling fra overordnet visjon for området helt ned til hver enkelt byggesøknad.

Studiens andre hypotese om partnerskapets rolle er bekreftet. Utbygger bidro til å skape en gjennomførbar plan. Der planen også ”sviktet” ved å være for grovmasket bidro utbygger med å forankret fokuset på gjennomføring videre i andre dokumenter.

### 7.3 Implikasjoner ved bredpenslede kommuneplaner

I studiens case ved Myrvoll | Ekornrud vises det at partnerskap mellom kommunen og utbygger kan føre til bedre ivaretagelse av overordnede føringer og økt kobling mellom plan og gjennomføring. Likevel kan funnene forstås dithen at partnerskapet ville hatt enda bedre utbytte om kommuneplanen var av en mer bredpenslet karakter, slik at partnerskapet fikk større handlingsrom. Jeg vil her vie litt plass til å drøfte hvilke implikasjoner økt handlingsrom kan få, for å belyse at en endring av kommuneplanens detaljnivå i like stor grad kan føre til mindre helhetlig utvikling.

De detaljerte kravene i kommuneplanen viste seg å være et problem for arbeidsgruppen. Det ble i sjette kapittel forklart hvordan dette begrenset arbeidsgruppens handlingsrom. For å gi et tilstrekkelig handlingsrom til et offentlig og privat partnerskap for utarbeidelse av områderegulering kan det dermed antas at kommuner som ønsker å bruke slike partnerskap må utarbeide kommuneplaner uten for detaljerte krav. Bredpenslede kommuneplaner kan gi et handlingsrom til partnerskapet som bidrar til innovative løsninger, men som også ivaretar kommunens- og allmennhetens interesser, slik denne studien viser. På den andre siden betyr økt handlingsrom også økt *forhandlingsrom*. Det institusjonelle perspektivet forklarer hvordan utfallet av forhandlinger påvirkes av svært personavhengige faktorer. Samtidig har studien vist at den gjensidige avhengigheten i et partnerskap gjør det vanskelig for kommunen å stå på sitt i en forhandlingssituasjonen. Dette gjør at kommunen i liten grad kan forutsi utfallet av forhandlingene. Resultatet av økt handlingsrom kan dermed bli noe helt annet enn innovative løsninger, slik jeg fant i denne undersøkelsen.

To studier er særlig relevante for å belyse utfallet av hva økt forhandlingsrom kan føre til. Det er allerede nevnt Falleth et al. (2008) funn som viser at politikere føler seg presset til å vedta planer utarbeidet i samarbeid mellom administrasjonen og private forslagsstillere. Holm (2007) viser at administrasjonen opplever større press

fra utbyggere i utarbeidelse av detaljplaner enn hva de opplever fra andre aktører, selv uten noe formelt samarbeid. Sett i lys av disse studiene vil en forhandlingssituasjon med flere store kontinuerlige dimensjoner kunne føre til svært svak styring av partnerskapet, både av kommunens politikere og administrasjonen. Dette kan skape vanskeligheter med å koordinere for en helhetlig utvikling.

Hittil har diskusjonen rundt partnerskapets handlingsrom vært definert ut i fra hvor vidt kommunens politisk fastsatte krav gir muligheten til innovative løsninger tilpasset den stedlige konteksten. Det er med andre forstått dithen at det er kommunen som fastsetter partnerskapets handlingsrom. På den andre siden kan det sies at handlingsrommet i stor grad er en diskusjon om hva som er økonomisk gjennomførbart. Dette reguleres imidlertid av utbyggers økonomi og markedets utvikling. Markedet kan oppleve store svingninger, noe som fører til at det som er lønnsomt på et tidspunkt kanskje ikke er lønnsomt på et senere tidspunkt. I tider med stor vekst kan det derfor tenkes at kommunens anledning til å fastsette detaljerte krav er større. Kommuneplanen er imidlertid en tungrodd plan som ikke kan endres fra tid til annen. Hyppige endringer vil også skape problematikk knyttet til utbyggers behov for forutsigbarhet. Å endre kommuneplanen kun for å tilpasse seg et partnerskaps handlingsrom, utfordrer også plansystemets demokratiske prinsipp om likhet for alle. Dette må også forstås som at alle utbyggere skal ha like muligheter. En slik tilpasning av kommuneplanen krever imidlertid en kalkulert utøvelse av skjønn, noe jeg vil hevde fort kan ende med ulik behandling av utbyggere. En bredpenslet kommuneplan vil også gi kommunen liten anledning til å gi føringer til private utbygger som ønsker å fremme egne detaljreguleringsforslag i områder der det ikke stilles krav om områderegulering.

Diskusjonen viser at utfordringer knyttet til partnerskapets handlingsrom er svært individuelle og avhengige av markedet. Store handlingsrom kan gi utfordringer knyttet til kommunens politiske styring av kvaliteten i en utbygging. Særlig vil en forhandlingssituasjon kunne være svært uforutsigbar. En slik uforutsigbarhet og manglende muligheter til å kontrollere forhandlingene som kan oppstå, vil vanskelig kunne sies å bidra til mer helhetlig utvikling. Å heve kommuneplanens detaljnivå og

skala, vil dermed ikke være en universalløsning for kommuner som ønsker å arbeide i partnerskap for å utarbeide områdereguleringer.

## 8 AVSLUTNING

### 8.1 Konklusjon

Studiens hovedspørsmål har vært:

*Kan etablering av partnerskap mellom kommune og private utbyggere for utarbeidelse av områderegulering bidra til helhetlig samfunnsutvikling?*

Studien avdekker at partnerskap mellom kommune og utbygger for å utarbeide en områderegulering kan bidra til mer helhetlig utvikling. Partnerskapet har i denne plansaken fungert som en læringsarena der partenes ulike perspektiver ble utvidet, og en felles forståelse for planområdets fremtid ble dannet. Dette ga en realistisk forestilling av en fremtidig utvikling i området, både fra et økonomisk og et langsiktig perspektiv. Det vises og at områdereguleringen ivaretar intensjonene i kommuneplanen. Studien tok innledningsvis forbehold om at kommuneplanens føringer bidro til helhetlig utvikling. Siden områdereguleringen ivaretar føringene i kommuneplanen samt at den innehar et økonomisk og langsiktig perspektiv kan planen sies å bidra til helhetlig utvikling.

Studien avdekker at partnerskapet har generert flere positive resultater enn bare plandokumentet. Det vises imidlertid at de andre resultatene og tilknyttede effekter vanskelig kan forankres i områdereguleringen som plandokument. Samtidig ser det ut til at de øvrige resultatene, i større grad enn selve områdereguleringen, kan bidra til en helhetlig samfunnsutvikling. Disse effektene blir presentert nedenfor.

Effektene av partnerskapet kan sies å være synlig i fire ulike deler. Den overordnede tanken for områdets fremtidige utvikling ligger i områdereguleringen. Den andre delen er iboende i personene som har deltatt i arbeidet i form av kunnskap og forståelse som danner et bedre grunnlag for å forstå hva som sikrer kobling mellom plan og gjennomføring. Den tredje delen er plassert i detaljreguleringen som er utarbeidet på samme tid, ved at den ivareta alle løsningene som ble diskutert i arbeidsgruppen, men som ble for detaljert til å tas med i områdereguleringen. Den

fjerde delen ligger i masterplanen og kvalitetsprogrammet. Dette er viktige dokumenter som ble utarbeidet i et samarbeid for å skape en felles plattform for arbeidet på Myrvoll | Ekornrud. Masterplanen og kvalitetsprogrammet tegner et deskriptivt bilde av framtiden på Myrvoll | Ekornrud. Masterplanen og kvalitetsprogrammet kan derfor også sees som en brobygger mellom de tre andre delene ved at den binder sammen den felles forståelsen blant aktørene, de grovmaskede føringene i områdereguleringen og de detaljerte bestemmelsene i detaljreguleringen. Det argumenteres derfor for at masterplanen, kvalitetsprogrammet og den tilhørende visjonen er vel så viktige som områdereguleringen for å skape helhetlig samfunnsutvikling i et langsiktig perspektiv. Dette støttes av kommunen og utbygger, som sier de i fremtiden vil benytte disse dokumentene til å vurdere hvor vidt nye detaljplaner for området følger opp intensjonene partnerskapet og kommunen har utarbeidet for området.

Områderegulering ble innført som et kommunalt verktøy i troen på at nok et plannivå i vår hierarkiske oppbygning av plansystemet ville bidra til mer helhet. Samtidig åpner loven åpner opp for en viss grad av samstyring i områdereguleringsprosessen, ved at private kan få bidra i utarbeidelsen av planen. Studien viser at dette gir områdereguleringen to ulike funksjoner med ulike tilhørende effekter. Den første tolkningen er at planen skal være et *regulativt element*. Den andre tolkningen er at planen skal være en *arena og plattform* for samhandling. Ut i fra denne distinksjonen viser studien at områdereguleringens hierarkiske funksjon som et regulativt element ikke nødvendigvis er det beste verktøyet for å skape helhetlig utvikling når den blir utarbeidet i partnerskap, fordi mange av effektene ikke kan bindes opp i planen. Områdereguleringens funksjon som samstyringsarena vises imidlertid å være svært nyttig ved å gi fleksibilitet, læring og en omforent forståelse for hva også fremtidige planer skal inneholde, og dermed sikre en langsiktig tankegang og et bærekrafts perspektiv som kan sies å ligge til grunn for en helhetlig utvikling.

Til tross for svært gode effekter avdekkes det også at partenes gjensidige avhengighet utfordrer kommunens anledning til å styre utfallet. Det vises også at kommunesstyring gjennom detaljerte krav i kommuneplanen satte begrensninger for partnerskapets innovative handlingsrom, noe som stiller spørsmål til hvor mye kommunen egentlig kan styre et slikt partnerskap. Personavhengige faktorer viser seg



dermed å spille en stor rolle for utfallet av prosessen. I denne sammenheng ble det også Det konkluderes derfor med at partnerskap for utarbeidelse av områderegulering *kan* bidra til helhetlig utvikling, men at det også er utfordringer knyttet til et slikt arbeid, som kan føre til politisk understyring og uforutsigbarhet for den fremtidige utviklingen. Studiens deskriptive funn kan derfor vanskelig sies å bli en normativ teori, selv ved videre forskning.

## 8.2 Videre forskning

Studien anla i utgangspunktet partnerskapet som en ramme for å studere samhandling om utarbeidelse av områderegulering, der det var forventet å finne at områdereguleringen var et nyttig dokument for å sikre helhetlig utvikling. Studien viser imidlertid at områdereguleringen fungerte som en ramme for partnerskapet, der partnerskapets uventede effekter var vel så viktige som områdereguleringen.

Innledningsvis avgrenset jeg studien til å anlegge en rasjonell forståelse av hvordan man evaluerer planer. Funnene viser likevel at Faludis begrep ”*performance*” og distinksjonen mellom prosjektplaner og strategiske planer kan være en nyttig innfallsvinkel til å studere hvordan kommuner kan benytte tilrettelegge for partnerskap for å skape mer helhetlig utvikling. Begrepet omfatter en annen måte å evaluere planer på, der man i stedet for en rasjonell tilnærming, vurderer hvor vidt en plan er egnet til å legge føringer for videre beslutninger. Teorien baserer seg på en forståelse av plan som *prosess*, og at prosessen ikke er avsluttet når planen er vedtatt. Begrepet knytter seg særlig til strategiske planer (Faludi & Korthals Altes 1994). Dette er planer som skal vare ut over et begrenset tidsrom og som tillater fleksibilitet.

Ut i fra Faludis teori kan visjonen og masterplanen tolkes som en strategisk plan, da den ivaretar stor grad av fleksibilitet. Den viste seg også å være et godt dokument for å styre partnerskapets beslutninger. Det kan dermed sies at visjonen og masterplanen hadde stor grad av ”*performance*” som bidrar til konsekvent og helhetlig utvikling av planområdet. Prosessen kan også beskrives med Kjellberg og reitans *interaksjonsperspektiv*, som sier at den samhandlingen som finner sted under planleggingsprosessen ikke stopper ved planvedtaket.

Studien viser at partnerskapet i stor grad støttet seg på visjonen og masterplanen når de skulle ta beslutninger. Informantene oppgir også at de ønsker å benytte dokumentene videre, selv etter at planprosessen er ferdig, om de senere skal ta stilling til nye planer i området. Funnene kan tyde på at kommunene ikke hadde behov for en områderegulering for å skape helhetlig utvikling i møte med det private markedet slik planlovutvalget foreslo (NOU 2003:14). I stedet kan det se ut til at kommunen hadde behov for en strategisk plan som kunne være en samhandlingsarena med private aktører og med stor grad av ”performance”. Schmidt (2014) fant også i sine studier av

Studiens funn retter søkelyset mot nye plandokumenter og virkemidler for styring av offentlig-private partnerskap for å utarbeide planer. Schmidt (2014) fant også at visjonen for Bassengtomba i Trondheim ble føørende for arbeidet til det offentlig-private tomteselskapet som transformerte området i 2003. Jeg vil derfor anbefale videre forskning innenfor andre plantyper som egner seg til samstyring. Faludis tanker om strategiske planer og ”performance” vil kunne være en spennende innfallsvinkel til denne forskningen.

## LITTERATURLISTE

- Agranoff, R. & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management. New strategies for Local Governments*. Washinton D.C: Georgetown University Press.
- Agranoff, R. (2007). *Managing within networks. Adding value to public organizations*. Washington DC: Georgetown University press.
- Alexander, E. R. (1981). If Planning Isn't Everything, maybe Its Something. *The Town Planning Review*, 52 (2): 131-142.
- Allmendinger, P. (2009). *Planning theory*: Palgrave Macmillan Basingstoke.
- Amdam, J. & Veggeland, N. (2011). *Teorier om samfunnstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget. 242 s.
- Amdam, R. (2011). *Planlegging og prosessleiiing*. Fagernes: Det Norske Samlaget.
- Andersen, O. J. & Røiseland, A. (2008). *Partnerskap, problemløsning og konflikt*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke As.
- Andreassen, O. G., Henningsen, R., Kval, K.-E. & Westersjø, M. (2012). *Mangfold: Programfaget Sosiologi og sosialantropologi*. Oslo: Cappelen Damm.
- Banfield, E. C. Ends and means in Planning. I: Faludi, A. (red.) *A Reader in Planning Theory*. UK: Oxford Polytechnic.
- Barlindhaug, R. & Nordahl, B. (2005). *Markedsstyrt boligproduksjon i Oslo-regionen*, b. 9-2005. Oslo: Norges byggforskningsinstitut. 173 s.
- Barlindhaug, R., Holm, A., Nordahl, B. & Renå, H. (2014). *Boligbygging i storbyene - virkemidler og handlingsrom*, b. 2014:8. Oslo: NIBR.
- Bowitz, E. & Høegh, J. (2005). Bytransformasjon: - mister kommunene grepet eller gir de det fra seg? I: Fimreite, A. L. & Medalen, T. (red.) *Governance i norske storbyer: mellom offentlig styring og privat initiativ*, s. 35-64. Oslo: Scandinavian Academic Press.

- Broesskamp-Stone, U. (2004). *Assesing Networks for Health Promotion*. Münster: Lit verlag Münster.
- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring: Eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Buse, K. & Walt, G. (2002). The World Health Organisation and Global Public-private Health Partnerships: In Search of 'Good' Global Health Governance. I: Reich, M. R. (red.) *Public-Private Partnerships for Health*, s. 169-195. Cambridge: Harvard university Press.
- Børud, E. (2005). *Bitvis byutvikling: møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*. Oslo: Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo. 322 s.
- D'Andrade, R. G. (1984). Cultural meaning systems. I: Shweder, R. A. & LeVine, R. (red.) *Culture theory: Essays on mind, self, and emotion*, s. 88-119. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dowling, B., Powell, M. & Glendinning, C. (2004). Conceptualising successful partnerships. *Health and Social Care in the Community*, 12 (4): 309-317.
- Falleth, E.-I., Hanssen, G. S. & Saglie, I.-L. (2008). Medvirkning i byplanlegging i Norge. *NIBR-rapport 2008:37*. Oslo: NIBR.
- Faludi, A. (1989). Conformance VS. Performance: Implications for Evaluation. *Impact Assessment*, 7 (2-3): 135-151.
- Faludi, A. & Korthals Altes, W. (1994). Evaluating communicative planning: a revised design for performance research. *European Planning Studies*, 2: 403-417.
- Fimreite, A. L. & Medalen, T. (2005). *Governance i norske storbyer: mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press. 269 s.
- Flyvbjerg, B. (2010). Kvalitative metoder. I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (red.) *København*, s. 463-487. København: Hans Reitzels Forlag.
- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press.

- Forester, J. (1993). *Critical Theory, Public Theory and Planning Practice. Towards a Critical Pragmatism*. New York: State University of New York Press.
- Forester, J. (1997). Beyond dialogue to transformative learning: How deliberative rituals encourage political judgment in community planning processes. I: *Evaluating theory-practice and urban-rural interplay in planning*, s. 81-103: Springer.
- Garnåsjordet, P. A. (2000). Forhandlinger - en trussel eller en mulighet? I: Medalen, T. (red.) *Forhandlinger i fysisk planlegging*, s. 31-46. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Gibson, D. & Goodin, R. E. (1999). The veil og vagueness. I: Olsen, J. P. (red.) *Organizing political institutions: essays for Johan P. Olsen*, s. 357-382. Oslo: Scandinavian University Press.
- Goetz, K. H. (2008). Governance as a Path to Government. *West European Politics*, 31 (1-2): 258-279.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action, Volume I*. Boston: Beacon.
- Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, b. 5. Oslo: J.W. Cappelens Forlag AS.
- Hansen, K. (2001). Local Councillors. Between Local "Government" og Local "Governance". *Public Administration*, 79 (1): 105-123.
- Hansen, T. & Guttu, J. (2000). Oslo kommunes boligpolitikk 1960-1989: Fra storskalabygging til frislepp. *Samarbeidsrapport*: NIBR/NBI.
- Harvold, K.-A. (2002). Planleggingens "kommunikative vending": Nytt paradigme eller gammel debatt? *Norsk Statsvitenskapelige Tidsskrift*, 18 (4): 356-378.
- Hatch, M. J. (2001). *Organisasjonsteori: moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Healey, P. (1993). Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. I: Fischer, F. & Forester, J. (red.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham and London: Duke University Press.

- Healey, P. (1996). *The collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. London: Macmillian.
- Holm, A. (2007). Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser: En studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommune boligpolitikken. *Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF Byggforsk, NOVA*. Oslo: NIBR.
- Holmen, A. K. T. (2011). *Styring gjennom nettverk: koordinering, ansvarliggjøring og institusjonalisering av styringsnettverk i norske byregioner*. Bergen: Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjon.
- Huxham, C. (2003). Theorizing Collaborative Practice. *Public Management Review*, 5 (3): 401-423.
- Innes, J. E. & Booher, D. E. (2010). *Planning with Complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy*. London: Routledge.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser: Innføring i smfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2009). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jensen, R. H. (1986). Bifokal forhandlingsplanlegging. I: Olsen, A. & Selfors, A. (red.) *Fysisk planlegging*, s. 112-136: Fagbokforlaget.
- Jessop, B. (1998). The rise of Governance and the risk of failure: The Case of economic development. *International Social science Journal*, 50 (155): 29-45.
- Jessop, B. (2003). Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony. I: Bang, H. (red.) *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press.
- JM Norge. (2015a). Historie.
- JM Norge. (2015b). *JM bygger hus du trives i*. Tilgjengelig fra: <http://www.jm.no/om-oss/Om-JM/>.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag AS.

- Kittilsen, O. J. S. (2014). *Vage statlige signaler og komplekse lokale utfordringer: Interkommunal strandsoneplanlegging i Sunnhordaland*. Oslo: Norges Miljø og Biovitenskapelige Universitet, Institutt for landskapsplanlegging.
- Klijn, E.-H. & Koppenjan, J. F. M. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.
- Klosterman, R. E. (1985). Arguments For and Against Planning. *Town Planning Review*, 56 (1): 5-20.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance. New Government - Society Interactions*. London: SAGE publications.
- KPMG. (2003). Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2004). *The logic of appropriateness: Arena*.
- Mayntz, R. (2003). New challenges to governance theory. I: Bang, H. (red.) *Governance as social political communication*. Manchester: University press.
- Miljødepartementet. (2009). *Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov*. Oslo. 160 s.
- Milward, H. B. & Provan, K. G. (2000). Governing the Hollow state. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2): 359-379.
- Monsen, L.-K. & Sundet, M. (2008). Partnerskap eller pratnerskap?: Om dysfunksjonenes fremvekst. Erfaringer fra et regionalt partnerskap. I: Andersen, O. J. & Røiseland, A. (red.) *Partnerskap, problemløsning og politikk*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Myrvold, T., Strand, A., Holm, A. & Hansen, T. (2002). Kommunal boligpolitikk - fragmenter og reaktiv. Oslo: NIBR rapport 2002:5.
- Nordahl, B., Barlindhaug, R. & Ruud, M. E. (2007). Markedsbasert utbyggingspolitikk: Møte mellom kommune og utbygger i pressområder. *Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA*. Oslo: NIBR.
- Nordahl, B., Barlindhaug, R., Havnen, E., Nørve, S. & Aamo, A. S. (2011). *Utbyggerstyrt byutvikling?*, b. 2011:21. Oslo: NIBR.

- NOU 2003:14. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II: Planlovutvalgets utredning med lovforslag*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Olsen, J. P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. oslo: Universitetsforlaget.
- Oppegård kommune. (2011a). *Kommuneplan 2011-2022*. Oppegård: Oppegård kommune. 78 s.
- Oppegård kommune. (2011b). *Planprogram: Områderegulering for Myrvoll □ Ekornrud* Oppegård: Oppegård kommune. 16 s.
- Oppegård kommune. (2014a). *Kvalitetsprogram Myrvoll/Ekornrud*. Oppegård: Oppegård kommune.
- Oppegård kommune. (2014b). *Planbeskrivelse med konsekvensutredning: Myrvoll Ekornrud*.
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Oslo: Miljøverndepartementet. 286 s.
- Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2010). *Plan- og bygningsrett del I*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. London: MacMillian.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2008). Offentlig-private partnerskap: prinsippfast pragmatisme og sti-avhengig problemløsning. I: Andersen, O. J. & Røiseland, A. (red.) *Partnerskap, problemløsning og politikk*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*.
- Pløger, J. (1998). Kommunikativ planlegging. Mellom kommunikasjon og retorikk. *NIBR-notat 1998:106*. Blindern: Norsk Insitutt for by- og regionforskning. 69 s.
- Powell, W. (1990). Neither Marked nor Hierarchy: Network Forms of Organization. *Research in organizational Behaviour*, 12: 295-336.



- Powell, W. & DiMaggio, P. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44 (4): 652-667.
- Ringholm, T. (2007). *Taking stock of national research on democracy in network governance. The case of Norway*. Working paper 8. Roskilde: Centre for Democratic Network Governance.
- Rognes, J. K. (1991). Forhandlinger i planprosessen: et forhandlingsteoretisk perspektiv på fysisk planlegging. *Kart og plan*, 51 (1): 3-12.
- Røiseland, A. (2008). Kan institusjonelle partnerskap skapes og styres? I: *Partnerskap, problemløsning og politikk*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 24 (1-2): 86-107.
- Røiseland, a. & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røiseland, A. (2013). Forhandle, friste eller fasilitere?: En teoretisk forståelsesramme for styring av offentlig-private partnerskap. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 29 (4): 309-326.
- Røsnes, A. E. (2000). Fysisk planlegging - mellom sosial norm og formelt direktiv. I: Medalen, T. (red.) *Forhandlinger i fysisk planlegger*, s. 73-108. Trondheim: Tapir Akademisk forlag.
- Røsnes, A. E. (2005). Byplanlegging: - fra regulativt hierarki til nettverksmekanismer. I: Fimreite, A. L. & Medalen, T. (red.) *Governanve i norske storbyer: mellom offentlig styring og privat initiativ*, s. 97-124. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som formet det 21. århundrets organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Scharpf, F. W. (1993). Co-ordination in hierarchies and networks. I: Scharpf, F. (red.) *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institution*. Frankfurt: Campus.
- Schmidt, L. (2014). Kompakt by, bokkvalitet og sosial bærekraft. *NIBR-rapport 2014:12*. Oslo: NIBR.
- Scott, R. W. (2014). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*, b. 4. London: SAGE publications, Inc.
- Sehersted, K. (2003). *Bypolitikk mellom hierarki og nettverk*. Danmark: Akademisk forlag.
- Sky, P. K. (2000). Forhandling, forhandlingsplanlegging og jordskifte i urbane områder: Samarbeid om utvikling av virkemidler for bedre utnyttelse av byer og tettsteder: Miljøverndepartementet.
- SSB. (2014). *KOSTRA: Fysisk planlegging i kommuner og fylkeskommuner*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statistikbanken/selectvarval/saveselections.asp>.
- St.meld. nr 12 (2011-2012). *Stat og kommune: styring og samspel*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. 115 s.
- Stoltz, G. (2014). *Adam Smith*. Store Norske Leksikon. Tilgjengelig fra: [https://snl.no/Adam\\_Smith](https://snl.no/Adam_Smith) (lest 23.02.2015).
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). *Netværksstyring: fra government til governance*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*, 87 (2): 234-258.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2011). *Samarbeidsdrevet innovation: i den offentlige sektor*. Danmark: Jurist- og økonomforbundets Forlag.
- Taylor, N. (1998). *Urban Planning Theory since 1945*. London: SAGE Publications Ltd. 192 s.

- Torfinn, J. (2007). A Comparative and Multi-level Analysis of Governance Networks: a pilot study of Employment Policy. I: Bogason, P. & Zølner, M. (red.) *Methods in democratic network governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Trost, J. (1996). *Kvalitative interview*. København: Hans Reitzels forlag.
- United Nations. (1948). *Universal Declaration of Human Rights*: UN General Assembly.
- Veggeland, N. (2003). *Det nye demokratiet: et politisk laboratorium for partnerskap*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. (1987). *Vår felles framtid*. Oxford: Oxford University Press. 27 s.
- Wandersman, A., Goodman, R. M. & Butterfoss, F. (1997). Understanding Coalitions and How They Operate; An "Open Systems" Organizational Framework. I: Minkler, M. (red.) *Community Organizing and Community Building for Health*, s. 261-277. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Wildavsky, A. (1973). If Planning Is Everything, Maybe It's Nothing. *Policy Sciences*, 4 (2): 127-153.
- Wildridge, V., Childs, S., Cawthra, L. & Madge, B. (2004). How to create successful partnerships a review of the literature. *Health Information and Libraries Journal*, 21 (1): 3-19.
- Yiftachel, O. & Huxley, M. (2000). Debating dominance and relevance: notes on the 'communicative turn' in planning theory. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (4): 907-913.
- Yin, R. K. (2003). Case study research design and methods third edition. *Applied social research methods series*, 5.
- Ysa, T. (2007). Governance Forms in Urban Public-Private Partnerships. *International Public Management Journal*, 10 (1): 35-57.
- Aars, J. & Fimreite, A. L. (2005). Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics. *Scandinavian Political Studies*, 28 (3): 239-256.







Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
67 23 00 00  
[www.nmbu.no](http://www.nmbu.no)