

Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2021 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Hva betyr Sentrumsformål? En studie av hvordan arealformålet tolkes og praktiseres av planmyndigheter og planinitiativtakere

Thea Sanner

By- og regionplanlegging

FORORD

Etter videregående kom jeg ikke inn på jusstudiene. Jeg bestemte meg derfor for å begynne på et studie jeg aldri hadde hørt om før: By- og regionplanlegging på NMBU. Lite visste jeg at en treer på nynorskeksamen skulle få en så positiv innvirkning på livet mitt. For selv om jeg ofte spøker med at jeg kommer til å ende opp som Atle Antonsens karakter i Etaten, så er det å studere byplanlegging noe av det mest spennende jeg kan tenke meg. Byutvikling er komplekst, og som planlegger må man må kunne litt om alt, fra juss og økonomi til overvann, transport og arkitekturhistorie. Etter fem år som student på NMBU, kan jeg nå endelig tre ut i samfunnet som et klokere menneske, og jeg vet jeg har mange gode minner å se tilbake på, ikke bare faglig, men også sosialt.

I kjent Forord-stil har jeg lyst til å takke min veileder Terje Holsen som har gitt meg mange gode råd på veien. Han har særlig hjulpet meg å se sammenhenger i funnene mine, og å sette ord på dem. Jeg vil også takke min mormor, som har korrekturest oppgaven min.

Helt tilslutt må jeg også takke gutta i iHospital på Helsefy, og Steve Jobs, som gjennom Apple Inc lanserte iCloud i 2006. Til tross for at min bærbare datamaskin kortsluttet som følge av en veltet kaffekopp, har jeg, takket være dem, klart å trylle frem en masteroppgave.

Oslo, 5. juni 2021

SAMMENDRAG

Temaet for masteroppgaven er arealformålet Sentrumsformål. Arealformål brukes i arealplankart for å dele inn arealene i ulike typer av arealbruk, og er viktige verktøy for planmyndighetene, som ønsker å styre fremtidig arealutnyttelse. Sentrumsformål kom inn som et nytt arealformål i Plan- og bygningsloven i 2008. Sentrumsformål understøtter på mange måter dagens planideal, der man jobber for å styrke eksisterende by- og tettstedssentrum, blant annet gjennom fortetting og funksjonsblanding. Sentrumsformål gir rom for funksjonsblanding, og indikerer samtidig at «her skal det komme noe urbant».

Tidligere forskning slår likevel fast at mange av de som jobber med å lage arealplaner synes det er vanskelig å forstå hva Sentrumsformål innebærer, og dermed også hvordan de skal bruke det på en fornuftig måte. Det finnes også få forklaringer på hva Sentrumsformål innebærer og hvordan det skal brukes både i planlovgivningen og lovforarbeidene. Sentrumsformål er altså et arealformål som er åpent for tolkning. Jeg bestemte meg derfor for å finne mer ut om mysteriet Sentrumsformål. Jeg ønsket å finne ut hvordan de som lager og vedtar planer forstår innholdet i Sentrumsformål og hvordan det skal brukes på ulike plannivåer. Problemstillingen min har derfor vært hvordan planmyndigheter og private tolker og bruker Sentrumsformål i ulike typer arealplaner.

Jeg ønsket å gjennomføre et empirisk studie der jeg samlet inn data om tolkning og praktisering av Sentrumsformål fra planmyndigheter og private eiendomsutviklingssaktører rundt omkring i landet. Jeg har gjennom dette halvåret samlet inn data fra hundrevis av forskjellige plankart til bykommuner i hele landet. I tillegg har jeg lest

en rekke overordnede statlige føringer, veiledere og lovkommentarer for å finne ut hvilke føringer som gjelder for Sentrumsformål. Jeg har også gjennomført dybdeintervjuer med seks ulike informanter som jobber som kommuneplanleggere, eiendomsutviklere, rådgivere og arkitekter.

I konklusjonen kom jeg frem til at det finnes en viss konsensus blant planaktører om hvilke prinsipper som gjelder for Sentrumsformål: Sentrumsformål betyr noe «bymessig», gjerne med en funksjonsblanding, innslag av «utadrettet næring» og en høy utnyttelse. Likevel kom det frem at flere synes det var uklart hvilke konkrete tiltak som gjelder for Sentrumsformål. Det er ingen fasitsvar på hvordan høy utnyttelse og funksjonsblanding ser ut. Sentrumsformål gir på denne måten rom for tolkning.

Enkelte planmyndigheter og private forteller at det finnes muligheter i dette tolkningsrommet: Ved å vedta «vage» arealplaner, så kan arealbruken i senere tid endres litt som man vil dersom det oppstår nye markeds- eller samfunnsbehov. Sentrumsformål gjør planene robuste og dynamiske, og man klarer å fange opp den kompleksiteten en by har. Andre mener på sin side at Sentrumsformål blir for uforutsigbart. For det første klarer man ikke sikre kvaliteter i fremtidig arealbruk. For det andre er det enkelte av de private aktørene som er redde for at planmyndighetene plutselig ombestemmer seg i sin tolkning av Sentrumsformål underveis i en planprosess, slik at planen ikke kan realiseres eller fører til tap av gevinst. Det oppstår på denne måten mange muligheter, men også en viss grad av risiko ved å benytte seg av Sentrumsformål i arealplaner.

Av avhandlingen kan man også utlede at det er en enighet blant planaktører om at Sentrumsformål hører til på kommuneplan- og områderegeringsplannivå. For detaljreguleringsplaner var det imidlertid en større grad av uenighet mellom intervjuobjektene. I tillegg var det svært sprikende funn på om Sentrumsformål ble praktisert på detaljnivå i ulike kommuner.

Jeg kom også fram til at flere av informantene foretrakk å benytte seg av Kombinert bebyggelse og anlegg i stedet for Sentrumsformål. . Et av spørsmålene som dukket opp under arbeidet med avhandlingen var hva som i praksis skiller de to formålstypene: Begge formålstypene gir en høy grad av fleksibilitet i arealplaner, og are-

alformålene følger en tankegang om funksjonsblanding. Her kom det frem at det var knyttet en stor usikkerhet rundt hvordan man skulle avgrense Sentrumsformål. Flere tolket Sentrumsformål som så bredt at det kunne inneholde «alt». Hvordan man snevrer inn «alt», ble av flere sett på som en regulerings-teknisk vanskelig oppgave. Flere syntes det var lettere å avklare arealbruken ved bruk av stripeformål: Kombinert bebyggelse og anlegg er noe som positivt avgrenses. De underformålene som fremgår av plankart eller bestemmelser, er de underformålene som gjelder. Det er altså en forskjell mellom de to formålstypene.

Abstract

.....

The topic of this master's thesis concerns the multiple-use zone that can be used in Norwegian zoning plans called "Sentrumsformål", which can be translated to "central area zoning". Zoning is a method in urban planning of dividing land into zones, where each zone regulates specific types of land use. Central area zoning was implemented as a tool in The Planning and Building Act of 2008, and is in many ways a timely product of modern planning policy: Central area zoning holds an opportunity of mixed use and it symbolizes urban densification.

Earlier research shows that many planners and urban developers struggle with defining central area zoning, which has resulted in difficulties in knowing how to use it in an appropriate way. Furthermore, there is no explanation of central area zoning neither in the act itself, nor its preliminary work. Central area zoning therefore depends on interpretation from anyone using it. This is why I decided to do research on central area zoning. I wanted to find out how planners and developers understand and evaluate the use of central area zoning in both master plans and detailed zoning plans.

To answer my research question, I conducted empirical studies, such as searching for planning documents containing central area zoning, and doing in-depth interviews with planners, developers, architects and consultants. I searched for a clearer definition, as well as how the interviewees evaluated the potentials and limitations of using central area zoning on different planning levels.

Firstly, I arrived to the conclusion that there is, to some degree, a consensus of the principles of central area zoning, involving densification, mixed use and also commercial establishment. However, there is a large degree of uncertainty concerning the details of what central area zoning looks like in praxis.

Secondly, there were some of the planners and developers who saw opportunity in using central area zoning. By using "undefined" zones in plans, they achieved a larger degree of flexibility. They were able to alter how the land was used as time went by. Others were, however, more skeptical, as they saw central area zoning as

a source of uncertainty.

Thirdly, I found that there was an agreement amongst most of the planners and urban developers researched, that central area zoning was appropriate in an overarching planning level, such as in master plans. There was a larger degree of disagreement concerning whether central area zoning was appropriate on a detailed planning level or not.

Lastly, I compared central area zoning with other types of mixed-use zoning. I found that many stakeholders preferred to use other types of zones in their plans rather than central area zoning. Many were hesitant due to a confusion of how to enclose and limit the central area zones in a way that gives enough certainty.

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	3
Abstract	6
1. INTRODUKSJON	10
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Tema og problemstilling	12
1.3 Avgrensning	17
1.4 Relevans	17
1.5 Oppgavens oppbygning	18
1.6 Begrepsavklaring	20
<i>Begreper brukt i avhandlingen</i>	<i>20</i>
<i>Forkortelser</i>	<i>21</i>
2. METODE	22
2.1 Metodevalg	23
2.1.1 Litteratursøk	24
2.1.2 Dokumentstudier	25
2.1.3 Semistrukturerte dybdeintervjuer	26
2.1.4 Caseeksempler	28
2.2 Reliabilitet og validitet	29
2.2.1 Reliabilitet	29
2.2.2 Validitet	30
2.3 Ethiske avveininger	31
3. TEORI	32
3.1 Arealplanlegging: En begrepsdefinisjon	33
3.2 Juridisk bindende arealplaner	34
3.2.1 Kommunen: Den viktigste planmyndigheten	35
3.2.2 Kommuneplaner	35
3.2.3 Reguleringsplaner	36
3.2.4 Bestanddelene i en juridisk bindende arealplan	38
<i>Arealformål: funksjonalistiske styringsverktøy i en sammensatt byutvikling</i>	<i>39</i>
3.3 Gjennomføring av planer	41
3.3.1 Offentlige planer, markedsdrevet gjennomføring	42

3.3.2 Fra planbasert til prosjektbasert byutvikling	43
3.3.3 Eiendomsutvikling	46
3.4 Fleksibilitet og forutsigbarhet i arealplaner	48
3.4.1 Forutsigbarhet: Å avklare og sikre kvalitet i arealbruk	49
3.4.2 Fleksibilitet: Rom for tilpasning etter behov	50
3.4.3 Balansen mellom fleksibilitet og forutsigbarhet på ulike plannivåer	50
<i>På overordnet nivå</i>	50
<i>På detaljnivå</i>	53
4. Empiri og sammenstilling av data	55
4.1 Sentrumsformål som konsept	56
4.1.1 Urbanitet, funksjonsinnhold og utforming	56
4.2 Sentrumsformål på ulike plannivåer	60
4.2.1 Overordnet plannivå	60
<i>Planmyndigheter og private planinitiativtakeres vurdering</i>	60
<i>Omfang</i>	61
<i>Forutsigbarhet</i>	62
<i>Fleksibilitet</i>	65
4.2.2 Detaljert plannivå	67
<i>Planmyndigheter og private planinitiativtakeres vurdering</i>	67
<i>Omfang</i>	69
<i>Forutsigbarhet</i>	69
<i>Fleksibilitet</i>	72
4.3 Caseeksempler for bruk av Sentrumsformål:	
Oslo og Skien under lupen	76
4.3.1 Oslo	76
<i>Overordnet nivå</i>	76
<i>Detaljnivå</i>	79
4.3.2 Skien	85
<i>Overordnet nivå</i>	85
<i>Detaljnivå</i>	89
5. Drøfting og konklusjon	93
Litteraturliste	102
Figur- og bildeliste	106
Vedlegg	110

1.1 Bakgrunn

Lovforarbeidene til Plan- og bygningsloven av 2008 drøftet behovet for mer fleksibilitet i arealplanleggingen (Ot.prp.nr 32 (2007-2008)). Ett av verktøyene som ble introdusert i den nye loven var arealformålet Sentrumsformål. Formålet tilrettelegger for en blandet arealbruk. Selv om den tidligere versjonen av Plan- og bygningsloven av 1985 også åpnet for å kombinere arealformål (Plan- og bygningsloven, 1985), illustrerer 2008-innføringen av Sentrumsformål at man i nyere tid har forsøkt å bevege seg vekk fra den tradisjonelle arealplanleggingen (Plan- og bygningsloven, 2008). Tradisjonelt forsøkte man å styre fremtidig arealbruk gjennom å lage arealplaner som delte inn arealene i monofunksjonelle soner (Monrad, 2014). Områder for bolig, næring, industri og handel skulle separeres. I Norge på 90-tallet fant man imidlertid ut at man skulle begynne å satse på en fortetting av allerede bygde arealer og en større grad av funksjonsblanding. Dette for å ivareta natur- og jordbruksressurser (St.meld.nr. 31 (1992-93)), senke transportbehovet og å tilrettelegge for mer levende by- og tettsteder (St.meld.nr.29 (1996-97)). Sentrumsformål er et arealformål som følger denne flerbruksområdetankegangen (Aarsæther og Hanssen,2018). Dermed kan Sentrumsformål ses i lys av at man har gått fra et planideal som handler om funksjonsseparering til et planideal om funksjonsblanding.

I forbindelse med 10-årsjubileet av Plan- og bygningsloven av 2008, ble loven i 2018 evaluert gjennom EVAPLAN-prosjektet. Prosjektet dannet blant annet grunnlaget for boken «Plan- og bygningsloven –fungerer loven etter intensjonene?» (Aarsæther og Hanssen,2018). En av de tingene som ble evaluert var arealformålene i Plan- og bygningsloven, og om de fungerer som styringsverktøy etter dagens behov. I denne evalueringen kom det blant annet frem at mange, særlig kommuneplanleggere, syntes det fremsto uklart hvilke tiltak og funksjoner Sentrumsformål innebærer. Flere var skeptiske til hvor godt arealformålet svarte til de behovene man har for funksjonsblanding, særlig på kommuneplannivå. Flere etterlyste en tydeligere definisjon på dette formålet. Det var dette som dannet grunnlaget for valg av tema for denne oppgaven. Mangelen på kunnskap om Sentrumsformål gjør det interessant å studere bruken av dette arealformålet nærmere.

1.2 Tema og problemstilling

Temaet for oppgaven er arealformålet Sentrumsformål. Jeg skal i denne avhandlingen undersøke hva det er og hvordan det brukes. Det finnes få konkrete definisjoner på hva Sentrumsformål er og hvilke tiltak som gjelder for dette arealformålet. Juridisk sett er dette et åpent arealformål. Noen tydelig definisjon fremgår hverken av Plan- og bygningsloven (Plan- og bygningsloven, 2018) eller Kart- og planforskriften (Kart- og planforskriften, 2009). Det finnes altså ikke noe lovlig fasitsvar på hva områder regulert til Sentrumsformål skal inneholde, ei heller hvordan de skal utformes.

Selv ikke i lovforarbeidene til nåværende Plan- og bygningslov er dette arealformålet gjort noe særlig rede for. Forklaringen på innlemmelsen av dette arealformålet utgjør kun én setning i Planlovutvalgets NOU i 2003 (NOU 2003:14):

«Sentrumsformål er innført som betegnelse for å kunne avgrense sentrumsområdene, både i forhold til grad av utnytting, veg- og transportsystem, okalisering av sentrumsvirksomheter og så videre.»

Selv om denne setningen ikke gir noe direkte svar på hva Sentrumsformål konkret innebærer, peker den likevel i en viss retning om hvilke oppgaver Sentrumsformål som planverktøy er ment å løse: Sentrumsformål er innført for å kunne avgrense sentrumsområdene. Her kan man trekke paralleller til dagens planideal om å hindre byspredning og begrense byggeaktivitet til fortetting- og transformasjonsområder. Videre kan lovforarbeidene indikere, som navnet på formålet tilsier, at Sentrumsformål er ment å innbefatte en viss form for sentralitet eller urbanitet –hva enn det betyr. At Sentrumsformål har brede rammer, samt at det innebærer en viss form for urbanitet, er også slik Kommunal- og moderniseringsdepartementet har tolket Sentrumsformål. I sin veileder til utforming av Kommuneplanens arealdel står det at:

«Sentrumsformål er en åpen formålsangivelse som omfatter de formål som er vanlige i et by- eller tettstedssentrum.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021)

Det er likevel viktig å påpeke at prinsippet om sentralitet og urbanitet bare er retningsgivende. Lovlig er det fullt mulig for planmyndigheter å anvende dette arealformålet hvor enn urbant eller ruralt, sentralt eller desentralt området er. Med andre ord kan Sentrumsformål tolkes litt som man selv vil. Hva Sentrumsformål er og hvordan det skal anvendes beror derfor på forståelsen til hver enkelt planaktør, samt hvilke behov som finnes i byutviklingen.

Kanskje er det heller ikke meningen å definere Sentrumsformål så detaljert? Dette tolkningsrommet støtter oppunder prinsippet i forarbeidene til Plan- og bygningsloven av 2008 (plandelen) som sier at planredskapene for samfunns- og arealplanlegging skal kunne dekke ulike behov både på overordnet og detaljert nivå (Ot.prp. nr 32 (2007-2008)). De skal også kunne brukes forskjellige steder i landet, både i rurale og urbane kommuner med forskjellige utfordringer knyttet til bruk og vern av arealer. Loven, som er felles for alle kommuner i landet, legger opp en til stor grad av fleksibilitet og valgfrihet for hvordan de velger å anvende planredskaper. Sentrumsformål er et åpent planredskap som kan anvendes på mange forskjellige måter. Det er nettopp dette handlingsrommet som tyder på at Plan- og bygningsloven har en hel del regulative instrumenter som gir betydelig rom for forhandlinger, både når man skal lage arealplaner og når disse skal implementeres.

At Plan- og bygningsloven gir rom for skjønn, gjennom eksempelvis Sentrumsformål, er potensielt både en velsignelse og en forbannelse. Det kommer an på øyet som ser, nærmere bestemt hvem som skal utforme og vedta planen. Noen vektlegger viktigheten av dynamiske og fleksible planer med et stort handlingsrom og et dertil åpent resultat. Da er det kanskje ikke så viktig å ha en klar definisjon av Sentrumsformål på forhånd. Andre ønsker derimot å sikre kvaliteter og forutsigbare prosesser i den fremtidige arealbruken. Da er man kanskje mer opptatt av at Sentrumsformål skal defineres tydelig. Det at Sentrumsformål fremstår som åpent har for eksempel ført til at flere planaktører har klødd seg i hodet. I studier gjort i 2018, i forbindelse med en evaluering av Plan- og bygningsloven (EVAPLAN-prosjektet), kom det nemlig frem at flere kommuneplanleggere finner Sentrumsformål uklart (Aarsæter & Hanssen, 2018).

Det finnes riktignok eksempler på føringer som kan være med på å avgrense dette arealformålet. Både i KMDs veileder om reguleringsplaner og i KMDs veileder om Kart- og planforskriften står det at Sentrumsformål innbefatter:

“...forretninger, tjenesteyting og boligbebyggelse, kontor, hotell/overnatting og beverning, herunder nødvendig grøntareal til bebyggelsen”. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018a) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018b)

I KMDs veileder til Kommuneplanens arealdel står det:

« I sentrumsformål inngår forretninger, tjenesteyting og boligbebyggelse, inkludert nødvendige grønne (ute-)arealer til bebyggelsen.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021).

Selv om disse veilederne ikke er juridisk bindende, er de retningsgivende for kommuner og planinitiativtakere som vurderer å ta i bruk Sentrumsformål. Det er interessant å finne ut av om kommuner og planinitiativtakere har implementert og hvordan de i så fall tolker disse føringene i sin praksis. Tolkes disse setningene som en rettesnor, der nevnte underformål bare er noen av mange eksempler på hva Sentrumsformål kan innebære? Da utgjør Sentrumsformål et hav av muligheter, noe som også kan føre til en større grad av usikkerhet. Tolkes disse setningene bokstavrett, slik at Sentrumsformål i praksis bare innebærer opptil syv underformål? Da er Sentrumsformål tydeligere avgrenset, noe som innebærer at man får en økt forutsigbarhet og kontroll over fremtidig arealbruk. Samtidig får man også et mindre tilpasningsdyktig og dynamisk arealformål. Begge måtene å tolke Sentrumsformål på understreker likevel at arealformålet innebærer en flerbruksområdetankegang. Mulighetsrommet som oppstår ved bruk av Sentrumsformål, vil uansett tolkning, være større enn for monofunksjonelle arealformål – spørsmålet er bare *hvor* mye større.

Et aktuelt spørsmål i denne avhandlingen vil bli om det er hensiktsmessig å benytte seg av Sentrumsformål på alle plannivåer, eller om Sentrumsformål hovedsakelig hører hjemme på enten overordnet eller detaljert plannivå. Kommunal og moderniseringsdepartementet har i sin reguleringsplanveileder kommet med retningslinjer for Sentrumsformål og passende plannivå. I nåværende veileder fra 2018 skrives det at Sentrumsformål er mest aktuelt å bruke i områdereguleringsplaner, der det legges inn krav om nærmere detaljering. Anbefalingen om å benytte Sentrumsformål på overordnet nivå understøttes også i KMDs veileder om kommuneplanens arealdel fra 2021:

«Sentrumsformål er mest aktuelt å benytte i kommuneplan på et overordnet

nivå, der det er stilt krav om reguleringsplan før det kan gis tillatelse til gjennomføring av tiltak.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021)

Dette er setninger som ikke videre forklares, og et sentralt spørsmål vil være hvorfor det er slik at Sentrumsformål vurderes som hensiktsmessig først og fremst på kommuneplan- eller områdereguleringsplannivå. Det er likevel ingen regel som sier at Sentrumsformål ikke kan benyttes i detaljreguleringsplaner. Her skal det sies at KMD har vært dels nyanserte i sine anbefalinger når de i reguleringsplanveilederen skriver at Sentrumsformål *kan* være aktuelt å bruke i detaljreguleringsplaner, der man ønsker en mindre detaljert styring. Likevel fremgår det at KMD anser hensiktsmessigheten av Sentrumsformål å være størst på overordnet nivå. Dette er likevel bare retningslinjer, og det er interessant å finne ut av hvordan ulike planaktører faktisk vurderer og tar i bruk Sentrumsformål på ulike plannivåer.

«Hva er egentlig Sentrumsformål, og hva skiller Sentrumsformål fra andre grovmaskede eller flerfunksjonalistiske arealformål?» Det er spørsmålet som fikk meg til å velge tema for denne masteravhandlingen. Jeg vil finne ut hvordan planmyndigheter og private tolker dette mangefasetterte formålet. Er Sentrumsformål synonymt med «by», med høy utnyttelse og blanding av funksjoner, eller kan det også komme til uttrykk på andre måter? Hvilke underformål hører til under Sentrumsformål? I tillegg har jeg lyst til å se nærmere på hvordan Sentrumsformål brukes på ulike plannivåer: Hva er konsekvensene av å velge Sentrumsformål på ulike plannivåer? Hvordan vurderer planaktører hensiktsmessigheten av å benytte seg av Sentrumsformål på et overordnet versus detaljert plannivå?

Problemstillingen for denne avhandlingen lyder derfor som følger:

**Hvordan tolker planmyndigheter og private planinitiativtakere
Sentrumsformål som konsept, og hvordan brukes dette
arealformålet i juridisk bindende arealplaner?**

1.3 Avgrensning

Plan- og bygningslovgivningen gjelder for hele landet, og Sentrumsformål kan brukes som arealformål i alle typer arealplaner. Bruken av dette arealformålet er utstrakt til kommuner og private planinitiativtakere i hele Norge. Å undersøke hvordan alle planmyndigheter og planinitiativtakere i landet tolker og bruker Sentrumsformål er omfattende og dessuten urealistisk innenfor tidsrammene til en masteroppgave. Oppgaven er dermed avgrenset.

For det første har jeg valgt å fokusere på kommunen som planmyndighet. Staten er en annen planmyndighet, men ettersom det kun finnes et fåtall statlige arealplaner sammenlignet med kommunale, er det mest nærliggende å undersøke forskjellige kommuner som planmyndighet. Dessuten er det kommunale myndigheter, de lokale folkevalgte, som har hovedansvaret for å disponere all bruk og vern av arealer innenfor sin kommune. Det er derfor nærliggende at kommunale arealplanleggere i større grad har tatt stilling til Sentrumsformål og hva dette arealformålet innebærer i praktisk forstand.

For det andre har jeg gjort et utvalg av kommuner og private planinitiativtakere. Bakgrunnen for utvalget skal jeg beskrive nærmere i kapitlet om metode.

1.4 Relevans

Studiet på tolkning og bruk av Sentrumsformål vil kunne bidra til å bedre forstå mulighetsrommet i Plan- og bygningsloven. Ved å se på hvordan Sentrumsformål brukes i praksis, vil man bedre kunne forstå hvilke hensyn dette arealformålet ivaretar og ikke. Dermed vil man kunne få en bedre forståelse for om Sentrumsformål som planinstrument fungerer etter lovgivers intensjoner. Ved fremtidige revideringer av Plan- og bygningsloven vil det være relevant å vite om arealplanformålene som er listet opp er hensiktsmessige og om de ivaretar de behovene som samfunnet har. Må listen av mulige arealformål revideres, slik at planmyndighetene får bedre verktøy for å styre arealutviklingen? Må arealformålene, herunder Sentrumsformål, spesifiseres nærmere, slik at de får en mer tydelig definisjon? Det er relevante spørsmål å ta stilling til når man i fremtiden skal foreta endringer i Plan- og

bygningsloven.

Forskningen er også relevant for de som utformer og vedtar arealplaner. I denne avhandlingen skal jeg utforske hvilke måter andre planmyndigheter og private planinitiativtakere har tolket og brukt Sentrumsformål på. Forhåpentligvis vil dette kunne hjelpe andre planmyndigheter og private til å bedre kjenne til Sentrumsformål som planverktøy, og hvilket mulighetsrom, fordeler og ulemper som oppstår når man bruker dette arealformålet på detalj- og områdereguleringsplannivå.

1.5 Oppgavens oppbygning

1. Introduksjon

Dette kapitlet gir en innføring i hvorfor Sentrumsformål er valgt som tema og hva som er problemstillingen for denne oppgaven. Her vil jeg også gå kort igjennom hvordan oppgaven skal avgrenses og relevans av oppgaven.

2. Metode

Dette kapitlet vil gi en oversikt over hvilke metoder som er valgt for å belyse og svare på problemstillingen, herunder litteratursøk, dokumentstudier, semistrukturerte dybdeintervjuer og studie av caseeksempler. Jeg vil også drøfte hvordan valg av metode vil påvirke validitet og reabilitet for studiet, samt komme med noen refleksjoner rundt de etiske aspektene ved mine metodevalg.

3. Teori

I dette kapitlet går jeg igjennom teori som jeg mener etterhvert vil kunne belyse innsamlet data. Teorikapitlet er delt inn i fire deler. Først trekker jeg frem teori som kan bidra til en bedre forståelse om hva arealplanlegging er. Deretter går jeg igjennom hva arealplaner er i en norsk, juridisk kontekst. Her trekker jeg frem hvem som er planmyndighet og de ulike plannivåene. Her ser jeg også spesielt på teori som omhandler arealformål. Deretter beveger jeg meg videre til teori som omhandler plangjennomføring, særlig knyttet til marked som en driver i byutviklingen. Tilslutt ser jeg på teori som omhandler fleksibilitet versus forutsigbarhet i arealplaner.

5. Empiri og sammenstilling av data

I dette kapitlet presenterer jeg funnene mine. Først ser jeg på de av funnene mine som kan bidra til å komme nærmere, om ikke enn en definisjon, en forståelse av konseptet Sentrumsformål. Deretter skal jeg presentere hvordan planmyndigheter og planinitiativtaker bruker og vurderer hensiktsmessigheten av Sentrumsformål på ulike plannivåer. Siste del av dette kapitlet tar for seg Skien og Oslo som caseeksempler. Her vil jeg forsøke å se på hvordan Sentrumsformål er brukt i helt konkrete tilfeller.

6. Drøfting og konklusjon

I dette kapitlet forsøker jeg å drøfte og reflektere rundt de dataene jeg samlet inn, noe som gjør meg i stand til å trekke noen konklusjoner om hvordan Sentrumsformål tolkes og brukes av ulike planaktører.

1.6 Begrepsavklaring

Begreper brukt i avhandlingen

Planaktører

Er brukt i denne avhandlingen om alle som har myndighet og kompetanse til å utforme og/eller vedta planer. Planaktører er både brukt om planmyndigheter og for private aktører, som eiendomsutviklere, arkitekter og lignende som typisk er de som fremmer forslag til detaljreguleringsplaner.

Planmyndigheter

Er brukt i denne avhandlingen om alle som har myndighet til å vedta arealplaner. Det vil si staten, fylkeskommunene og kommunene. I denne avhandlingen har jeg lagt mest vekt på kommunen som lokal planmyndighet.

Private planinitiativtakere

Plan- og bygningsloven åpner for at private kan fremme forslag til detaljreguleringsplaner. I denne avhandlingen er private planinitiativtakere brukt om private aktører som typisk er de som initierer og utformer detaljreguleringsplaner, dette gjelder som oftest firmaer innen eiendoms- arkitekt- eller rådgiverbransjen.

Tiltakshavere

Tiltakshavere blir brukt om de som fremmer og initierer byutviklingsprosjekter. De som gjennomfører planer. Dette betyr litt det samme som private planinitiativtakere, men her er det lagt vekt på byggherrene, eller de som har regien for byutviklingsprosjektet. Ofte er arkitektkontorer og rådgiverfirmaer leid inn av tiltakshaverne.

Overordnet plannivå

De arealplantypene som *kun* kommunen har rett til å initiere og utforme, regnes å være arealplaner på overordnet nivå. Dette gjelder både for kommuneplaner og områdereguleringsplaner. Det er mer vanlig å dele arealplaner inn i kommuneplan og reguleringsplan, slik det også er gjort i loven, men i min avhandling gir det mer mening å skille plantypene ut i fra hvem som initierer og utformer planene. Overordnet plannivå er i dette tilfellet benyttet om juridisk bindende arealplaner der kommunen er planmyndighet.

Detaljert plannivå

Fordi private har rett til å fremme og utforme forslag til detaljreguleringsplaner, har jeg valgt å definere dette som et eget plannivå. Det er mer vanlig å dele arealplaner inn i kommuneplan og reguleringsplan, men i min avhandling gir det mer mening å skille plantypene ut i fra hvem som initierer og utformer planene. Detaljert plannivå er i dette tilfellet benyttet om juridisk bindende arealplaner der kommunen er planmyndighet, det vil si at statlige reguleringsplaner ikke regnes i dette tilfellet.

Arealformål

Arealformål brukes om de sonene man deler et arealplankart inn i. Ulike arealformål markeres med ulike farger og brukes til å styre arealbruken i et område. For eksempel markeres områder regulert til boligformål med gul farge. Sentrumsformål markeres med brun farge.

Stripeformål

Brukes når enkelte underformål kombineres, som for eksempel kombinert Forretning/Tjenesteyting, men det kan også brukes om det mer generelle arealformålet "Kombinert bebyggelse og anleggsformål", som gjerne brukes i de tilfellene hvor man ønsker å kombinere mange arealformål. Slike kombinasjonsformål vises som stripete flater i arealplankart.

Forkortelser

KMD- Kommunal- og moderniseringsdepartementet

PBE- Plan og bygningsetaten (i Oslo og Bergen)

Pbl- Plan- og bygningsloven

KPA- Kommuneplanens arealdel

KDP- Kommunedelplan

2. METODE

EN METODE kan ifølge William Aubert forstås som «...en framgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme fram til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener dette formålet, hører med i arsenalet av metoder.» (Aubert i Hellevik, 2002, s. 12). I den samfunnsvitenskapelige læren om metode, som er den sfæren jeg befinner meg i, finnes det to hovedretninger innenfor metode: kvalitativ og kvantitativ. En kvalitativ metode brukes typisk til å beskrive egenskaper eller kvaliteter ved det fenomenet som skal studeres, mens en kvantitativ metode kan benyttes ved kartlegging av utbredelse eller telling av fenomener (Johannesen, et al., 2011, s. 35).

2.1 Metodevalg

Metoden for å svare på problemstillingen nevnt i kapittel 1.2, vil i all hovedsak inneholde kvalitative elementer, men jeg vil også implementere innslag av kvantitativ metode. Jeg har valgt flere forskjellige metoder for å belyse problemstillingen – såkalt metodetrian-gulering. Metodene jeg har valgt vil både ta sikte på å studere Sentrumsformål på et generelt og overordnet nivå, men jeg vil også forsøke å dykke ned i materien og detaljene gjennom dybdeintervjuer og caseeksempler. Jeg tror denne todelte tilnærmingen vil kunne øke gyldigheten, eller validiteten, til denne besvarelsen.

Metoden jeg har valgt for å belyse problemstillingen tar sikte på å først skaffe seg en bred oversikt over Sentrumsformål konsept, gjerne ved bruk av tidligere empiriske studier og dokumenter som kan gi et nærmere svar på hvilket utgangspunkt planaktørene har for å kunne definere Sentrumsformål. Jeg skal i tillegg utforske omfanget av hvordan Sentrumsformål benyttes i et utvalg små og store by- og tettstedskommuner i hele landet. Her vil jeg holde meg på et kvantitativt og overordnet nivå, med fokus på å få et overblikk over om det i hele tatt er vanlig å benytte Sentrumsformål, og på hvilke plannivåer det benyttes.

Deretter skal jeg dykke ned i materien ved hjelp av semistrukturerte dybdeintervjuer. Jeg har intervjuet seks utvalgte aktører innen planlegging og byutvikling. Her vil jeg kunne samle inn kvalitative data om informantenes forståelse av Sentrumsformål som konsept, og deres erfaringer rundt bruk av dette arealformål på ulike plannivåer. Dette blir selve hjertet i besvarelsen, ettersom dybdeintervjuene vil kunne gi grundige og de-

taljerte forklaringer på hvorfor planaktørene gjør som de gjør.

For å belyse og eksemplifisere den dataen jeg har funnet, ønsker jeg i tillegg å se nærmere på Oslo og Skien, som to caseeksempler. Jeg har valgt å benytte de to kommunene som caseeksempler for å belyse hvordan Sentrumsformål praktiseres på ulike måter. Å trekke inn disse caseeksemplene vil ikke kunne gi generaliserbar data til å svare på problemstillingen, og er derfor ikke en metode for å innhente data i seg selv. Likevel vil det kunne belyse problemstillingen.

2.1.1 Litteratursøk

Jeg ønsker å finne teori som belyser dataen som samles inn i denne studien. Litteratursøket er ikke direkte en metode da litteratur ikke vil kunne gi data som svarer på problemstillingen. Jeg vil allikevel nevne litteratursøk i dette metodekapittelet etter som et litteratursøk vil kunne hjelpe meg å forstå problemstillingen i lys av sentrale teorier. Slik blir jeg bedre rustet til å analysere de funnene som gjøres.

Helt til å begynne med ønsker jeg å se på konteksten av hvordan Sentrumsformål brukes og forstås. Den første annerkjennelsen jeg gjør meg er at Sentrumsformål som konsept befinner seg i den teoretiske og praktiske sfæren av arealplanlegging i Norge etter Plan- og bygningsloven. Jeg skal derfor forsøke å finne litteratur og teori som definerer: a) arealplanlegging som konsept og b) det norske plansystemet som både et regulatorisk sonebasert system, og et skjønnsbasert system. I forbindelse med sistnevnte skal jeg finne teori som forklarer hva juridisk bindende arealplaner er. Det er nemlig her Sentrumsformål kommer inn, som et planjuridisk verktøy. Videre skal jeg se på konkretiseringen eller gjennomføringen av arealplaner. Hvem er det som skal gjennomføre arealplaner inneholdende Sentrumsformål, og hvilke interesser har de i byutviklingen? Et siste aspekt jeg mener er helt sentralt for å belyse hvordan Sentrumsformål brukes er teori om fleksibilitet og forutsigbarhet i arealplaner.

2.1.2 Dokumentstudier

Jeg ønsker å gjennomføre dokumentstudier som kan være med på å belyse problemstillingen om tolkning og bruk av Sentrumsformål. Jeg skal benytte meg av dokumentstudier som metode på flere forskjellige måter.

Den første vil være å utføre et dokumentstudie med sikte på å få en generell og overordnet forståelse av tolkning og bruk av Sentrumsformål. Juridiske studier, der jeg tar for meg lovtekst, forskrifter og andre juridiske kilder som lovforarbeider og lovkommentarer vil kunne si noe om lovgivers intensjoner med innføring av Sentrumsformål. Jeg skal forsøke å finne ut hva Sentrumsformål prinsipielt innebærer, hvilke tiltak som hører innunder formålet og på hvilke plannivå Sentrumsformål er tenkt. Veiledere, rapporter og føringer fra statlig, regionalt og lokalt hold vil også være relevant.

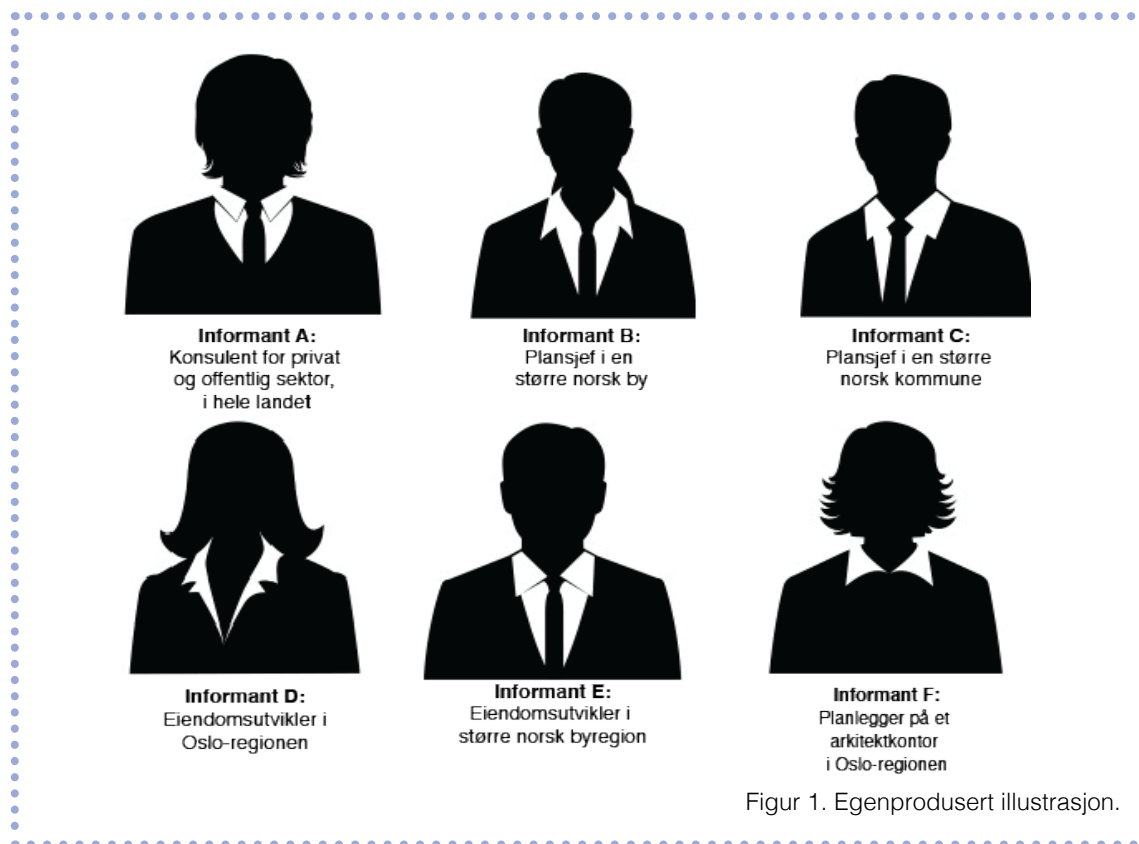
Den andre måten vil være mer kvantitativ. Her skal jeg undersøke bruk av Sentrumsformål i flere små og store by- og tettstedskommuner i Norge. Intensjonen med denne tilnærmingen er å få et overblikk over omfanget av Sentrumsformål generelt i landet, kanskje særlig hva slags praksis ulike kommuner har med tanke på Sentrumsformål og plannivå. Er det vanlig å benytte seg av Sentrumsformål i arealplaner det hele tatt? I hvor stor grad brukes Sentrumsformål på ulike plannivå i Norge? Dette er sentrale spørsmål som jeg skal forsøke å finne ut av, og som kan belyse den delen av problemstillingen som handler om hvordan Sentrumsformål brukes. Tilnærmingen her vil være å gjøre et utvalg av kommuner av ulik størrelse i hele landet. For å avgrense utvalget har jeg tatt utgangspunkt i Store norske leksikons liste over alle de 106 tettstedene som har bystatus i Norge (Thorsnæs, 2021). Her vil jeg gå inn i kommunenes digitale kartløsninger og lete i kart etter bruk av Sentrumsformål på overordnet og detaljert plannivå. Svarene vil fylles ut i et skjema og samlet sett vil dette skjemaet kunne gi en indikator for omfanget av Sentrumsformål på ulike plannivåer i hele landet.

2.1.3 Semistrukturerte dybdeintervjuer

For å dykke dypere inn i materien og få en mer detaljert forståelse av Sentrumsformål vil det være relevant å intervju kommunale planmyndigheter og private planinitiativtakere. Det er tross alt disse aktørene som benytter seg av, og dermed må ta en aktiv stilling til bruken av Sentrumsformål. Formålet med å velge intervju som metode er for å kunne få en dypere forståelse av hvordan aktørene, med ulike interesser i byutviklingen tolker Sentrumsformål, hvilke erfaringer de har med dette arealformålet og om de ser det som hensiktsmessig å benytte dette formålet på ulike plannivåer. Sånn sett vil intervjuene kunne utfylle dokumentstudiene, ettersom de kan være mer uttømmende når det gjelder å finne ut hvordan planaktørene tolker Sentrumsformål som konsept. De vil også kunne gi svar på hvordan de vurderer bruken av formålet på ulike plannivåer. Ettersom data fra intervjuene vil kunne gi en dyp forståelse av Sentrumsformål, vil det legges mye vekt på intervjuene i denne besvarelsen.

Utvalget av informanter har i denne avhandlingen vært basert på yrke. Jeg har ønsket å intervju lokale planmyndigheter, samt representanter fra det private, herunder personer som jobber med å utforme planinitiativ i rådgiverbransjen, arkitektbransjen og eiendomsbransjen. Bakgrunnen for dette er at disse er aktører som jobber med å utforme og/eller vedta planer. Det er grunn til å tro at disse informantene vil ha gjort seg opp en formening både om Sentrumsformål som konsept og om hensiktsmessigheten av å benytte seg av Sentrumsformål på ulike plannivå. Det er også hensiktsmessig å få med et bredt spekter av disse yrkesgruppene, ettersom det vil være interessant å se om ulike aktører tolker Sentrumsformål i lys av sine roller og interesser i byutviklingen. Intervjuobjektene velges ut dels basert på observasjoner fra det kvantitative dokumentstudiet, dels tilfeldig. Bakgrunnen for å benytte seg av det kvantitative dokumentstudiet til utvelgelse vil være å finne representanter fra kommuner med ulik tilnærming til bruk av Sentrumsformål. Bakgrunnen for at jeg ønsker å velge planmyndigheter med ulikt syn på dette arealformålet er at jeg ønsker å avdekke så mange aspekter ved Sentrumsformål som mulig. Sett bort i fra disse kriteriene vil det være tilfeldig hvem som blir spurt og hvem som ønsker og har mulighet til å stille til intervju. Valg av intervjustil har grunnet Covid-19 situasjonen våren 2021 vært relativt enkel, der jeg grunnet restriksjoner har valgt å møte informantene over videointervju.

Følgende informanter er intervjuet:



Figur 1. Egenprodusert illustrasjon.

Her vil et semistrukturert dybdeintervju med tilhørende intervjuguide være hensiktsmessig. Jeg bestemmer meg på forhånd hvilke spørsmål jeg vil ha svar på, men ønsker samtidig å ha fleksibilitet til å tilpasse spørsmålene underveis som intervjuobjektet forteller.

Intervjuguiden skal inneholde en innledning med presentasjon av meg selv og prosjektet samt hvordan intervjuet skal dokumenteres. Deretter ønsker jeg å stille faktaspørsmål knyttet til arbeidsoppgaver i firmaet/ kommunen og samtidig prøve å bygge en relasjon til intervjuobjektet. Videre skal jeg forsøke å avdekke intervjuobjektets interesser når det gjelder planutforming og bruk av arealformål, noe som leder til en rekke spørsmål om intervjuobjektet finner det hensiktsmessig å benytte seg av Sentrumsformål på ulike plannivåer. Jeg vil også forsøke å avdekke forståelsen av Sentrumsformål som et materielt konsept, altså hvilke fysiske kvaliteter det bygde/ romlige resultatet av Sentrumsformål har. Her skal jeg finne ut av informantens syn på hvor, romlig sett, det er hensiktsmessig å benytte Sentrumsformål, hva innholdet skal være og hvordan arealene skal utformes.

2.1.4 Caseeksempler

En casestudie er i følge Robert Yin «...en empirisk undersøkelse som studerer et aktuelt fenomen i dets virkelige kontekst» (Yin i Johannesen, et al., 2011, s. 221). I denne oppgaven har jeg funnet det formålstjenelig å se nærmere på to kommuner for å eksemplifisere hvordan Sentrumsformål kan brukes og forstås i praksis. Det å inkludere disse caseeksemplene er ikke en metode i seg selv: De vil ikke gi data som direkte er generaliserbare til problemstillingen. De er heller ment å være eksempler som kan hjelpe meg å nå en forståelse av funn fra dokumentstudiene og dybdeintervju. Jeg skal forsøke å ta mine funn, som handler om forskjellige aktørers vurdering av hvordan tolke og bruke Sentrumsformål, og se disse opp mot eksempler på hvordan Sentrumsformål praktiseres.

Utvalget av caseeksemplene konsentrerer seg til bykommunene Skien og Oslo. Utvalget er gjort på bakgrunn av den kvantitative dokumentstudiet av alle registrerte byer i Norge. Etter en noe overfladisk studie av kommunenes plankart i deres respektive digitale kartinnsynsløsninger, og etter å ha hørt om informantenes erfaringer med bruk av Sentrumsformål i Oslo, later det til at de to kommunene har en noe ulik tilnærming til bruk av Sentrumsformål, uten at jeg på forhånd kan bekrefte denne hypotesen. Det vil være opplysende å sammenligne praksis, ettersom dette kan belyse funnene mine ved å avdekke ulike tilnærminger til tolkning og bruk av Sentrumsformål i praksis. En nedside ved å gjøre et slikt selektivt utvalg vil være at validiteten og generaliserbarheten for caseeksemplene er lav. Likevel kan denne metoden, der jeg tar sikte på å finne forskjeller, være hensiktsmessig for å utforske skjønnsrommet som ligger i å bruke Sentrumsformål.

For å undersøke casekommunene vil jeg benytte meg av dokumentstudier. Hoveddelen av undersøkelsene vil gå på å dykke ned i kommunale plandokumenter for planer der Sentrumsformål har blitt tatt i bruk, både overordnede og detaljerte planer. Her skal jeg studere planbeskrivelse, plankart og planbestemmelser for å finne ut hva slags type bruk og utforming de enkelte planene, gjennom bruk av Sentrumsformål, er ment å styre. Saksinnsynsdokumenter som inneholder korrespondanse mellom planmyndighet og private planinitiativtakere, særlig på reguleringsplannivå, vil også være relevant dersom det skulle inneholde uttalelser om Sentrumsformål. Det kan også være relevant å benytte seg av dokumenter som sier noe om det eventuelt bygde resultatet, eksempelvis salgsprospekter eller nyhetsartikler.

2.2 Reliabilitet og validitet

2.2.1 Reliabilitet

Reliabilitet handler om hvor pålitelig empirien, eller dataen, er (Johannesen, et al., 2011, s. 44). En måte å teste pålitelighet av data på er å gjenta undersøkelser, sammenligne funnene og se om resultatene varierer (Johannesen, et al., 2011, s. 44), altså om funnene er etterprøvbare. I tillegg kan reliabilitet handle om en annen forsker hadde klart å fremkalle like funn ved undersøkelse av samme fenomen. Dette kalles interreliabilitet (Johannesen, et al., 2011, s. 44).

Det kan bli vanskelig å fremkalle reliabilitet i kvalitative studier. Ettersom et kvalitativ studie går på beskrivelse av kvaliteter, kan det følgelig tenkes at kvaliteter og egenskaper og metoden som vektlegges avhenger av øyet som ser. For at dataen jeg innhenter skal bli mer etterprøvbare og interreliabel, slik at andre kan forske på det samme temaet og få like resultater, er det derfor viktig å være transparent på hvilke kvaliteter som har blitt vektlagt og ikke, og hvorfor.

For det kvantitative dokumentstudiet er dataen, særlig de prosenttallene som fremstilles i kapittelet «Empiri og sammenstilling av data» usikre. For eksempel ble ikke enkelte av de arealplanene jeg lette etter funnet i digitale kartinnsynsløsninger under datainnsamlingen. Noe av dataen, som ble innhentet vinteren 2021, kan dessuten være utgått per dags dato i mai 2021. Enkelte ganger ble det også brukt betegnelser som «byområde» og «sentrumsområde» i arealplanene, og jeg var usikker på om dette betydde det samme som Sentrumsformål. Prosenttallet for kommuner som benytter seg av Sentrumsformål på kommuneplannivå, er derfor skrevet med utgangspunkt i alle kommuner som *uten tvil* har benyttet seg av Sentrumsformål på kommuneplannivå, enten i KPA eller KDP. Det samme gjelder for område- og detaljreguleringsplener. Derfor er prosenttallene fra dette studiet noe usikre.

Data som fremgår av intervjuene skal gjengis. Det er derfor viktig, for å øke reliabiliteten, at sitater og gjengivelser av informantenes meninger faktasjekkes av informantene.

2.2.2 Validitet

Validitet handler om hvor godt dataen representerer fenomenet (Johannesen, et al., 2011, s.73). Det er for eksempel viktig at studien jeg skal foreta meg er tilittsvek-kende, for eksempel at intervjuene jeg foretar meg ikke belyses av forutintatte forestillinger, men forsøker å dekke den hele, objektive sannheten. Samsvar mellom problemstilling og metode er viktig for å sikre validitet i mastergradavhandlingen, og for å sikre validitet skal jeg finne metoder som belyser problemstillingen fra forskjellige vinkler, såkalt metodetriangulering. Dersom perspektivene peker mot det samme svaret, kan det peke mot en høy validitet av resultatene.

Jeg anerkjenner at utvalget til det kvantitative dokumentstudiet kan påvirke validiteten negativt. De 106 kommunene undersøkt i studiet kan ha gitt et feilaktig bilde av hvordan Sentrumsformål benyttes generelt i norske kommuner. Det kan tenkes at kommuner som identifiserer seg som bykommuner, vil ha en annen tilnærming til bruk og forståelse av Sentrumsformål enn det andre kommuner, som ikke har registrert sine tettsteder som byer, har. Av de 106 registrerte byene i Norge kan man likevel se at begrepet «by» er benyttet i en svært bred forstand, ettersom for eksempel Oslo og Bergen, med henholdsvis rett under 700 000 og rett under 300 000 innbyggere, sidestilles med eksempelvis Kolvereid, som i 2018 hadde rundt 1700 innbyggere (Statistisk sentralbyrå, 2021). Det er likevel i Norge opp til kommunene selv å benytte seg av betegnelsen «by» for sine tettsteder. En slik identitet er noe, som etter mitt skjønn, kan gi mulige innvirkninger for arealpolitikken i kommunen. Dermed kan utvalget gi et skjevt bilde av den faktiske situasjonen.

Det er også svært vanskelig å skulle gjøre et utvalg av intervjuobjekter der dataen er generaliserbar til situasjonen generelt i landet. Hvordan de seks informantene stiller seg til Sentrumsformål, eksempelvis andelen av informantene som stiller seg positive, og andelen av informantene som stiller seg negative til å benytte seg av dette formålet, kan ikke benyttes for å fremstille en generell oppfattelse om hvordan Sentrumsformål oppfattes generelt i landet. Intervjuene kan dermed brukes til å illustrere forskjellige holdninger som finnes, men ikke til å skjære alle over en kam. Dessuten er de to kommunale planleggerne som ble intervjuet utvalgt med bakgrunn i at de potensielt kan ha ulike holdninger til Sentrumsformål. Selv om dette

utvalget på en god måte illustrerer ulikhetene i tolkning og bruk av dette formålet i seg selv, må man være forsiktig med å tenke at holdningene er representative for kommuner i resten av landet.

2.3 Ethiske avveininger

Det kan oppstå en rekke etiske spørsmål i forbindelse med studiene jeg skal foreta meg, spesielt knyttet til intervju og interaksjon med andre mennesker.

For det første er det viktig å sikre at intervjuobjektet er innforstått med hva prosjektet er og hva prosjektet skal handle om slik at jeg får et samtykke på at det å bli intervjuet er i orden, både for den personen som stiller i intervju, men også det firmaet eller kommunen hen representerer. Intervjuene skal foregå over video, og ettersom jeg kommer til å ta opp samtalen for transkribering, er det viktig at informanten gjøres bevisst på dette. Transkriberingene og lydopptakene vil oppbevares på interne mapper med innloggingsnøkkel. Etter endt masterperiode vil dette slettes. Informanten skal gjøres bevisst på hvordan jeg tenker å oppbevare dataen.

Fordi jeg skal undersøke planaktører, det vil si kommuner eller firmaer, anses det ikke som nødvendig å fremme informasjon som kan være utleverende om intervjuobjektet som individ. Det er intervju av personen i lys av sitt yrke som vil være interessant å utforske, og dette er et skille som tydelig må avklares. Ved intervju av representanter er det dessuten viktig å være bevisst på å ikke sette intervjuobjektet i en vanskelig situasjon. Helt konkret kan det hende at jeg stiller spørsmål som av eksempelvis konkurransehensyn for et eiendomsutviklingsfirma ikke kan besvares eller ikke må ut i offentligheten. Dette vil være viktig å respektere, og dette er en annen grunn til at det er viktig med anonymitet. Videre skal alt av innsamlet data vil sendes til intervjuobjektet for etterprøvelse av relabilitet og validitet, slik at de dataene som fremstilles i studiet i størst mulig grad ikke er påvirket av mitt subjektive bias, for eksempel ved at jeg velger ut deler av intervjuenes svar som passer til mine forestillinger. I tillegg må dataene, utsagnene, være korrekte.

3.1 Arealplanlegging: En begrepsdefinisjon

.....

I følge planteoretikeren Ernest Alexander er planlegging den prosessen der man lager planer (Alexander, 1998). Planlovgivningen i Norge legger føringer og rammer for planlegging som går på styring og kontroll av arealbruk. Dette kan betegnes som arealplanlegging (Holsen, 2017). Samfunnsplanlegging er en annen form for planlegging som planlovgivningen styrer. Felles for areal- og samfunnsplanlegging etter loven er at planlegging skal føre til vedtak av strategier og planer. Med Alexanders perspektiv lagt til grunn kan man konkludere med at juridisk bindende arealplaner er produkter av arealplanlegging. Man kan trekke den slutning at ettersom Sentrumsformål benyttes i juridisk bindende arealplaner, er bruken av Sentrumsformål et direkte resultat av arealplanlegging. Arealplanlegging som begrep danner altså bakteppet for å forstå Sentrumsformål. I dette delkapittelet skal jeg forsøke å definere arealplanlegging ut ifra noen planteoretiske perspektiver.

Hva er egentlig planlegging? Har man svaret på dette spørsmålet, har man også kanskje et bedre utgangspunkt for å forstå hva arealplanlegging er. Problemet oppstår imidlertid når man begynner å dykke ned i den planteoretiske materien: Det finnes uendelig med definisjonsforsøk på planlegging som abstrakt fenomen. En gjenganger i planteorien er den noe generiske forståelsen av planlegging som en grunnleggende menneskelig aktivitet (Miller, et al., 1960) . Rent intuitivt forstår man at det er sant. For å si det litt banalt: alle planlegger hva de skal ha til middag. For å forstå hva som skiller planlegging fra andre grunnleggende menneskelige aktiviteter, er det mer hensiktsmessig å trekke frem noen mer spissede definisjoner.

Den første definisjonen jeg vil trekke frem er Wildavskys forståelse av planlegging som evnen til å kontrollere fremtiden gjennom nåværende handlinger. Som han selv fastslår, så er planlegging «..*forsøket på å kontrollere konsekvensene av våre handlinger*» (Wildavsky, 1973). Denne definisjonen av planlegging forteller oss to ting. For det første kan planlegging ses ut fra et tidsperspektiv der mål skal oppnås i fremtiden heller enn i nåtiden. For det andre er planlegging tett koblet sammen med handling. Å planlegge handler også om å ha intensjoner om at planen skal gjennomføres, enten av seg selv eller andre. Har man ikke det, planlegger man ikke.

Videre, dersom planlegging handler om å skulle kontrollere fremtiden gjennom nåværende handlinger, hvordan skal den som planlegger vite hvilke handlinger som er hensiktsmessige og ikke? Her har jeg lyst til å trekke frem definisjonen til Friedmann, som forklarer planlegging som en aktivitet som knytter kunnskap til handling (Friedmann, 1987). Man må ha kunnskap om hvilke konsekvenser handlingene kan føre til. Alexander bygger videre på denne forståelsen, og mener at planlegging som aktivitet må forstås igjennom *hva* som planlegges. Planleggingen må knyttes opp til ett spesifikt felt (Alexander, 2015).

I dette tilfellet er det arealplanlegging som felt som skal utforskes. Wildavskys definisjon tatt i betraktning, kan man forstå arealplanlegging som et forsøk på å kontrollere fremtidig arealbruk gjennom handlinger. Arealplanlegging handler blant annet om å komme frem til beslutninger som påvirker lokalisering av ressurser og funksjoner, grad av utnyttelse og funksjonsblanding og utforming av bebyggelse (Holsen, 2017). Produktet av arealplanlegging kan altså være en juridisk bindende arealplan som inneholder Sentrumsformål, der Sentrumsformål legger rammene for fremtidige handlinger.

3.2 Juridisk bindende arealplaner

Arealplaner etter Plan- og bygningsloven er konteksten for Sentrumsformål. For å forstå hva Sentrumsformål er, hvem som kan bruke dette planverktøyet og hvordan det kan brukes, må vi både se på det juridiske rammeverket for arealplanlegging og arealplaner i Norge. I dette delkapittelet skal jeg først gå igjennom kommunenes nøkkelrolle i norsk arealplanlegging. Deretter skal jeg beskrive nærmere ulike typer av juridisk bindende arealplaner, herunder grad av detaljering og hvem som har ansvar og rett på å initiere og utforme forskjellige plantyper. Tilslutt skal jeg gå gjennom bestanddelene i en juridisk bindende plan, blant annet hva et arealformål er.

3.2.1 Kommunen: Den viktigste planmyndigheten

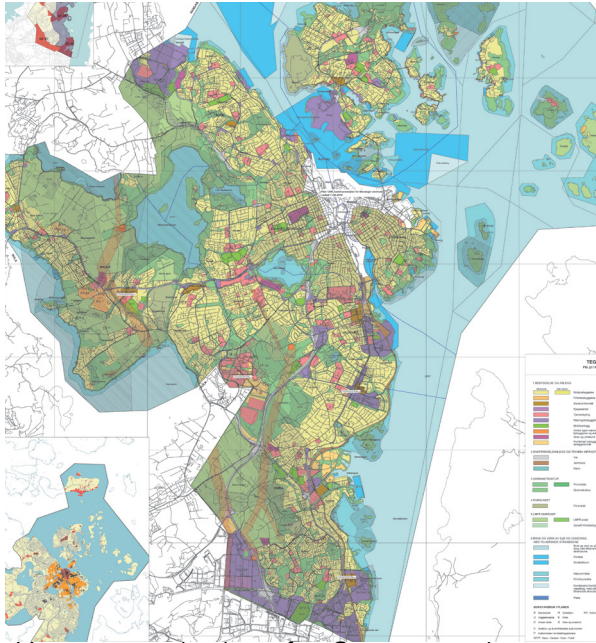
Ansvar for arealplanlegging ligger hovedsakelig hos kommunene i Norge. Hvordan arealer skal brukes eller vernes, er først og fremst et lokaldemokratisk anliggende, selv om også man søker å ivareta statlige og regionale interesser i arealbruk. Plansystemet i Norge er organisert slik at nasjonale retningslinjer implementeres i regionale planer. Disse peker ut retningen for lokale planmyndigheter, som igjen skal konkretisere sin arealpolitikk i kommunale planer og retningslinjer (Hanssen, 2013). Dette betyr at selv om kommunene som hovedregel har råderett over å skulle styre arealbruken i sin kommune, legger plansystemet opp til at nasjonal og regional arealpolitikk følges opp lokalt.

Plan- og bygningsloven regulerer areal- og samfunnsplanleggingen i Norge. Dette er en posessorisk lov som instruerer kommunene til å utvikle kommunale planer som skal dekke hele eller deler av kommunen. Kommunene har en stor grad av selvstendighet i det å velge innholdet og målsetningene i sine planer (Hanssen, 2013). Det er også først og fremst kommunene, gjennom kommunestyret, som har myndighet til å vedta område- og detaljreguleringsplaner. Kommunene spiller dermed en viktig rolle som planmyndighet: Som hovedregel er det de som følger opp og styrer arealbruken helt konkret.

3.2.2 Kommuneplaner

Kommuneplanen er kommunenes viktigste verktøy for å styre den fremtidige arealbruken og samfunnsutviklingen innad i kommunen på et overordnet nivå. Sentrumsformål er et av planinstrumentene som kan benyttes på kommuneplannivå. I dette delkapittelet skal jeg ta for meg hva en kommuneplan er.

De overordnede kommuneplanene skal bestå av to deler: Kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel. Kommuneplanens samfunnsdel er ment å gi grunnlaget for prioriteringer i arealdelen (Ot. prp.nr. 32 (2007-2008)), og redegjør for temaer som boligpolitikk, etablering av handel og næring, oppvekstsvilkår, miljø og så videre. Samfunnsdelen er ikke bindende for private,



Kommuneplankart for Stavanger kommune 2019 (før kommunesammenslåingen)

Figur 2. Stavanger kommune. (2019).

Kommuneplanens arealdel 2019- 2034.

men skal følges opp av kommunen og andre planmyndigheter, dersom de har en virksomhet i kommunen. Kommunen skal også utarbeide en arealplan som viser hovedtrekkene for hele kommunens areal. Denne planen kalles Kommuneplanens arealdel. Arealdelen skal legge rammene for hvilke nye arealtiltak som er lovlige å gjennomføre og ikke. Arealdelen er som regel en grovmasket plan, selv om grad av detaljering på kommuneplannivå er opp til kommunen selv. Det kreves som regel av kommunene at mer detaljerte planer ligger til grunn før bygging eller annen arealendring igangsettes.

3.2.3 Reguleringsplaner

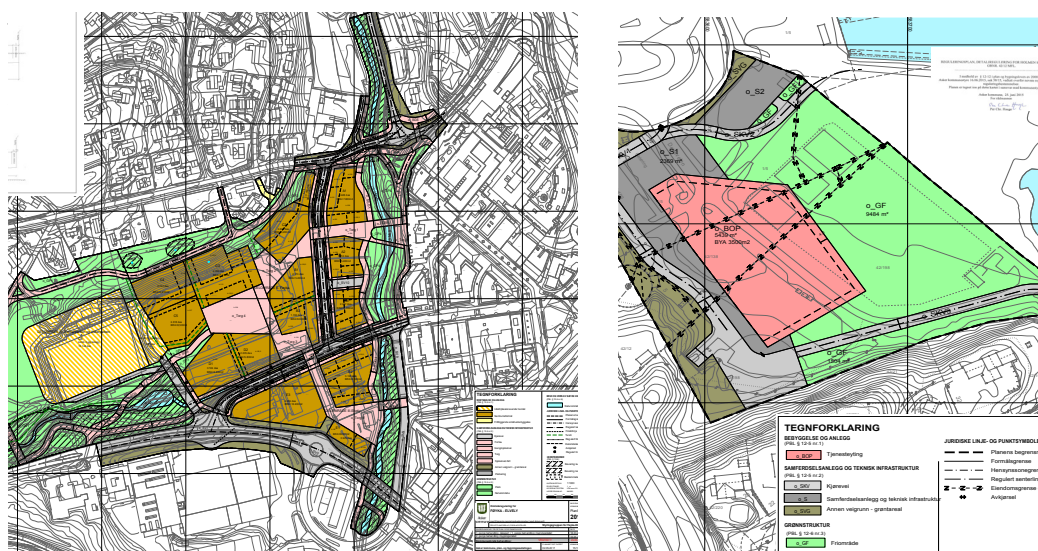
Reguleringsplaner er viktige verktøy for å styre detaljene for fremtidig arealbruk i et område. Også når det gjelder reguleringsplaner er Sentrumsformål et av planinstrumentene som kan benyttes. Jeg skal i dette delkapittelet gå igjennom hva en reguleringsplan er og hvilke to reguleringsplantyper som finnes.

De juridisk bindende reguleringsplanene regulerer utbygging ved å blant annet definere arealfunksjoner, grad av arealutnyttelse og høyder i detalj. Reguleringsplaner er mer detaljerte enn kommuneplaner, og skal sørge for en mer finmasket og omstendelig styring av arealbruk og -vern. Reguleringsplaner bør, som en tommelfingerregel, ta utgangspunkt i den arealstrategien som er fastslått i kommuneplanens arealdel. (Holth & Winge, 2017)

Det skilles i Plan- og bygningsloven mellom to typer av reguleringsplaner: område- og detaljreguleringsplaner. Målet for en områderegulering er typisk å samordne flere rettighetshavere og utbyggere innenfor et område, slik at utbygging og/eller transformasjon av et område gjøres i en rekkefølge som er hensiktsmessig og at man eksempelvis sikrer tilstrekkelig opparbeidelse av grønn og teknisk infrastrukt-

tur. Utarbeidelse av en områderegulering gjøres av kommunen, ofte i samarbeid med flere aktører. En områdereguleringsplan strekker seg typisk over flere tomter samtidig. Områdereguleringsplaner er et godt verktøy for kommuner som ønsker å være proaktive i å avklare arealbruk på områdenivå, slik at enkeltprosjekter koordineres og helhetsbildet ivaretas i en større grad (Holth & Winge, 2017)

En detaljregulering derimot, dreier seg ofte om én tomt med én initiativtaker og en større grad av detaljering. Detaljreguleringsplaner har ofte enkeltprosjekter som hovedfokus. Ofte kreves det at det ligger en detaljregulering til grunn før det kan søkes om byggetillatelse. Et vesentlig skille mellom de to reguleringsplan-typene går på privates rett til å fremme et planforslag. Imens områdereguleringsplaner utarbeides av kommunen, har private rett til å komme med forslag til og utarbeide detaljreguleringsplaner. Som oftest initieres og utformes disse av andre enn kommunen selv. Ettersom planinitiativtakerne, ofte utbyggere, søker å finne gode kommersielle utnyttelser av sine tomter, vil de forsøke å fremme planforslag som hensyntar markedet og økonomien i prosjektet. Kommunene får på sin side en reaktiv rolle: De har all makt til å godkjenne eller ikke godkjenne en plan, men utformingen ligger i andres hender. Dermed blir privatinitierte reguleringsplaner ofte et kompromiss mellom hva kommunen som et minimum krever for at planen skal bli vedtatt og hva de private ønsker å sikre seg for at prosjektet skal gi økonomisk gevinst.



Fra venstre: Område versus detaljreguleringsplan i Asker kommune. Områdeplanen viser i dette tilfellet flere kvartaler om gangen. Detaljreguleringsplanen regulerer én tomt.

Til venstre: Figur 3. Asker kommune. (2019) Områderegulering Føyka- Evely. Til høyre: Figur 4. Asker kommune. (2015). Detaljreguleringsplan Holmen svømmehall.f

Overordnet versus detaljert plannivå

I denne avhandlingen kommer jeg til å dele inn arealplantyper etter hvem som har anledning til å initiere og utforme planene. Dermed kommer jeg ikke til å fokusere på den vanlige pbl-måten å dele inn arealplaner på, som ofte er på kommuneplannivå og reguleringsplannivå.

Overordnet plannivå: Er i denne avhandlingen definert som de arealplantypene som kun kan initieres av kommunene selv, nemlig kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner og områdeplaner. Grunnet planenes overordnede, samordnende karakter, har jeg definert disse planene innenfor overordnet plannivå.

Detaljert plannivå: Er i denne avhandlingen definert som den arealplantypen der private har anledning til å fremme planforslag, nemlig detaljreguleringsplaner. Grunnet detaljreguleringsplanene detaljerte, avklarende karakter, har jeg definert detaljreguleringsplaner til å ligge på detaljert plannivå.

3.2.4 Bestanddelene i en juridisk bindende arealplan

Ettersom Sentrumsformål er et planverktøy som benyttes i juridisk bindende arealplaner, vil en innføring i oppbyggelsen av arealplaner kunne belyse konteksten for Sentrumsformål. Jeg skal i dette delkapittelet særlig gå inn på teori som omhandler arealformål, noe som naturlig nok kan forklares med at Sentrumsformål er en type arealformål etter Plan- og bygningsloven. Bruk av arealformål til å dele inn arealene i ulike funksjonelle soner er et sentralt verktøy for å styre arealutviklingen i Norge i dag.

Juridisk bindende arealplaner skal bestå av en planbeskrivelse og et arealplankart med tilhørende planbestemmelser. Planbeskrivelsen skal framstille formålet med og innholdet i planen. Et arealplankart regulerer bruk og vern av arealer gjennom arealformål og hensynssoner. Plankartet deler inn planområdet i ulike soner, hvorav disse er markert i ulike farger eller skravurer. Fargene på kartet utgjør ulike areal-

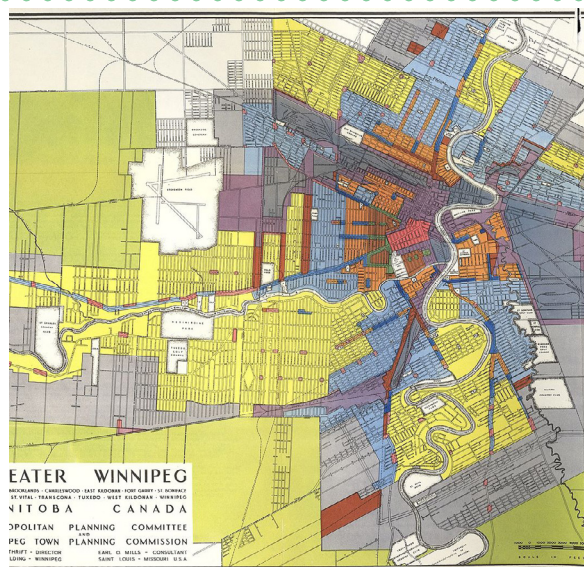
formål, for eksempel boligformål, kjøpesenter eller veg. Hensynssonene, skravurene, kan brukes til å legge begrensninger på bruk av arealer, for eksempel kan en hensynssone bety bevaring av kulturminner. En juridisk bindende arealplan består også av en rekke planbestemmelser. I kommuneplanens arealdel for eksempel, kan det gis bestemmelser som krever at det ligger til grunn en detalj- eller områdereguleringsplan før utbygging. Det kan også gis krav til antall parkeringsplasser, infrastruktur og hva som skal være innholdet i utbyggingssavtaler. Hver enkelt bestemmelse kan gjelde generelt for hele kommunen, eller de kan gjelde for visse områder eller arealformål.

Arealformål: funksjonalistiske styringsverktøy i en sammensatt byutvikling

Elin Børrud skriver i sin Ph.D. at det norske plansystemet i dag har sitt utgangspunkt i «et regularistisk sonebasert system» som ett av to prinsipper innenfor det norske plansystemet. Børrud trekker videre frem at planlegging også baseres på et skjønnsbasert prinsipp (Børrud, 2005). Det regularistiske sonebaserte systemet, går på å dele inn areal etter ulike funksjoner for å kontrollere fremtidig arealutnyttelse. Dette har tradisjonelt, og er fortsatt, den viktigste metoden for å bevare kontroll over arealutviklingen (Jensen i Medalen m.fl.2000). Arealformål etter plan- og bygning-

sloven er planjuridiske verktøy som tilhører en del av det sonebaserte systemet.

Arealformål og soneinndeling har historisk vært, og er fortsatt, viktige verktøy for å styre arealbruk. Man har imidlertid sett et skifte de siste tiårene hvordan arealformål brukes. Denne endringen kan sees i lys av at man har gått fra ett modernistisk planideal, der arealene skulle deles inn og reduseres til monofunksjonelle soner, til at man har begynt å vektlegge byene som heterogene sosiale arealer. Funksjoner skal blandes i en mye større grad. Dette gjøres i et forsøk



Planidealet har lenge vært å separere funksjonene, som på dette plankartet fra Winnipeg, Canada i 1947, med "housing" (gult), "commercial district" (blått) og "business district" (rosa) Figur 5. Manitoba historical maps. (2016). Example of single-use zoning (Greater Winnipeg District Map, 1947). Tilgjengelig fra: <https://en.wikipedia.org/wiki/Zoning#/media/File:Zoning-maps-winnipeg-9370554-o.jpg>

på å øke graden av mangfold og byliv (Monrad, 2014). Idealet for planlegging i dag er en funksjonsblanding, der man har gått vekk fra den monofunksjonalistiske planleggingen. Som et resultat har dette ført til at man i større grad benytter seg av grovmaskede arealformål, for eksempel det generelle arealformålet «Bygg og anleggsformål». I tillegg innførte man Sentrumsformål som et grovmasket og skjønnbasert arealformål i pbl i 2008. Det har også blitt lagt større vekt på å benytte seg av arealformål i kombinasjon. Slik loven er i dag, er det kun mulig å kombinere arealformål på reguleringsplannivå. Selv om loven åpnet formålskombinasjon allerede i 1985, benyttes slike «stripeformål» kanskje i en enda større grad enn tidligere. Det Bebyggelse og anleggsformål, Sentrumsformål og stripeformål har til felles er at de følger en flerbrukstankegang, noe som på mange måter har blitt det nye planidealet – kanskje særlig i tettbebygde strøk.

Slike flerfunksjonelle arealformål legger imidlertid ikke bare til rette for kompakte og funksjonsblandete byer og tettsteder. De har også en effekt at de gir de som skal detaljere planene videre, gjennomføre planene eller benytte seg av det bygde resultatet, får et større handlingsrom og fleksibilitet til å tilpasse bruk og utnyttelse etter sine behov enn om man skulle benyttet seg av monofunksjonalistiske arealformål. Dette skal jeg gå nærmere inn på i neste kapittel. Sammen med en økt grad av markedsbasert innflytelse i plansystemet, kan disse grovmaskede og flerfunksjonalistiske arealformålene bidra til en økt grad av forhandlingsbasert planlegging, noe som forsterker Børruds teori om at den norske planmodellen baseres på ett soneinndelt regulatorisk prinsipp og ett skjønnbasert prinsipp. Dette skal jeg gå nærmere igjennom i de to neste kapitlene.

Sentrumsformål baserer seg på den flerbruksområdetankegangen som Monrad beskriver (Aarsæther & Hanssen, 2018). Sentrumsformål er ett av underformålene som går under «bygg og anleggsformål» i Plan- og bygningsloven, og kan benyttes på både kommune- og reguleringsplannivå (Kart- og planforskriften, 2009). Det finnes ingen videre presiseringer av formålet verken i lov eller forskrift. Etter retningslinjer fra KMD er Sentrumsformål «en åpen formålsangivelse som omfatter de formål som er vanlig i et by- eller tettstedssentrum» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021) og noe som «innebefatter forretninger, tjenesteyting og boligbebyggelse, kontor, hotell/overnatting og bevertning, herunder nødvendig grøntareal til bebyggelsen.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Forskning viser at dette arealformålet oppfattes som uklart (Aarsæther & Hanssen, 2018).



Sentrumsformål med sin karakteristiske brunfarge (øverst) og stripeformål/Kombinert bebyggelse og anlegg (nederst) benyttet i detaljreguleringplaner i Porsgrunn sentrum Figur 6. Grenlandskart. (kartinnsynsløsningen til Porsgrunn kommune)

3.3 Gjennomføring av planer

Etttersom jeg i denne avhandlingen forsøker å finne ut hvordan Sentrumsformål tolkes og brukes i juridisk bindende arealplaner, vil det være relevant å se på hvem som skal konkretisere disse arealplanene. Det er interessant å finne ut av hvilke interesser de som gjennomfører planene har i byutviklingen. Slik kan man bedre forstå hva som er muligheter og utfordringer knyttet til å benytte seg av Sentrumsformål, sett fra en gjennomførers ståsted.

Dette delkapittelet maler et bilde av hvem som i stor grad utfører planer, nemlig private markedsaktører. Først skal jeg forsøke å beskrive noen av de politiske, økonomiske og kulturelle strømningene på slutten av 1900-tallet som førte til dagens modell for byutvikling: Den markedsstyrte, prosjektbaserte byutviklingen. Deretter skal jeg gå igjennom hvilke interesser de private markedsaktørene, særlig med vekt på eiendomsutviklere, har i byutviklingen.

3.3.1 Offentlige planer, markedsdrevet gjennomføring

Det hjelper fint lite å lage planer som viderefører kommunens arealpolitikk dersom planene ikke håndheves og konkretiseres. Planlegging er ikke det samme som byutvikling dersom det i praksis ikke skjer noen form for endring. Som beskrevet i lovforarbeidene til Plan- og bygningsloven: «Det er behov for en klarere kobling mellom plan og gjennomføring»(Ot. prp. nr. 32 (2007-2008)). I dagens byutvikling er det først og fremst private aktører, som har de eiendomsrettslige og økonomiske ressursene til å sette både privatinitierte og kommunale arealplaner til live. Når private i tillegg har adgang til å fremme private reguleringsplanforslag, illustrerer dette hvordan planlegging og byutvikling er et samspill mellom private og offentlige interesser. Der planlegging tidligere ble sett på som en ren offentlig oppgave, har ønsket om å legge til rette for gjennomføring, med verdiskaping og utbygging, ført til at dagens planlegging i større grad har blitt forhandlingsbasert.

«How can planning be effective in a mixed economy?» Susan Fanstein og James DeFillips har brukt dette spørsmålet for å illustrere det de mener er en av hovedutfordringene med å planlegge i samfunn med blandingsøkonomi: Selv om planmyndighetene forsøker å styre privates arealbruk, så har de ingen forsikring om at de kommer til å klare å oppnå de arealpolitiske målene de har satt seg (Fanstein & DeFilippis, 2016). Som jeg har gått igjennom, har ikke planmyndighetene alene monopol over arealdisponering og arealbruk. Etersom det er markedet som i stor grad styrer byggeaktivitet, er det slik at hvis ikke vedtatte arealplaner stemmer overens med markedet, blir det en stillstand i byutviklingen. En av utfordringene med planlegging i dag er at planleggere må finjustere og balansere planene etter behovene til både offentlig og privat sektor.

3.3.2 Fra planbasert til prosjektbasert byutvikling

Elin Børrud, professor ved fakultet for landskap og samfunn ved NMBU, kaller dagens byutvikling, der private aktører spiller en viktig rolle, for prosjektbasert. En sentral faktor ved den prosjektbaserte byutviklingen er at byutviklingen skjer stykkevis og delt, eller «bitvis» som Børrud kaller det. Dette handler om at markedsaktører sitter på hver sin tue og finner ut hvordan de skal utvikle tomtene sine. En bekymring er at man mister en samordnet og hensiktsmessig arealbruk, og at disse byutviklingsprosjektene ikke passer inn i en større helhet. Et ønske fra kommunene er gjerne at utbyggingsprosjekter skal støtte oppunder deres arealpolitikk. Likevel, sett fra en eiendomsutviklers perspektiv, er det både meningsløst og ressurskrevende å skulle fremme et detaljreguleringsplanforslag som strekker seg utenfor de tomtene som de har rettigheter i. Selv om mange eiendomsutviklere skulle ha gode intensjoner om å ivareta en helhetstankegang i sine utviklingsprosjekter, må de fortsatt handle innenfor eiendomsrettslige og økonomiske rammer. Resultatet av dette er at by- og tettstedsområder utvikles prosjekt for prosjekt – bit for bit.

Hvorfor byutviklingen og planleggingen har blitt som den har blitt, er et direkte resultat av hvordan samfunnet har utviklet seg i løpet av de siste 100 årene. I sin doktorgrad «Bitvis byutvikling» bekrefter Børrud sin hypotese om at byutviklingen har gått fra å være planbasert til å være prosjektbasert. Hun har trukket frem tre endringsprosesser på 60- og 70-tallet som hun mener kan ha bidratt til et skifte i byutviklingen på midten av 1980-tallet.

For det første fikk planleggingen en ny rolle i samfunnet. På begynnelsen av 1900-tallet var vestlige byer sentrum for masseproduksjon og industri (Børrud, 2005). Befolkningsvekst og økende kamp om arealene gjorde at man så behovet for å kontrollere urbaniseringen, slik at befolkningen fikk tilgang på nødvendig infrastruktur og grønne lunger. Man så behovet for en sentralisert og rasjonell «ovenfra og ned»-forvaltning av arealene. I løpet av 1900-tallet ble det i midlertid gjort store teknologiske og digitale fremskritt. Som en konsekvens fikk man en økt globalisering. Produksjon av varer ble enten flagget ut til andre land eller rasjonalisert, slik at industrien både ble mindre plasskrevende og krevde færre hender. Som en konsekvens forsvant store deler av industrien i vestlige byer. Arbeidsledigheten ble

et faktum i den post-industrielle byen. For å revitalisere byene måtte man klare å finne andre levebrød for innbyggerne. Myndighetene måtte finne initiativtakere som var villige til å transformere og ta i bruk arealene som tidligere ble brukt til industri. Dette førte til en endring av planleggingens rolle i samfunnet. Den regulatoriske og strikte planleggingen var ikke lenger like hensiktsmessig ettersom byenes vekst på 60- og 70-tallet avtok. Dette førte til at planmyndighetene måtte komme med en ny strategi for å fullbyrde sin arealpolitikk. Behovet for regulering og kontroll minket, og man satset i større grad enn tidligere på tiltak som stimulerte og oppfordret til vekst.

For det andre var det en kritikk mot den modernistiske og rasjonelle planmodellen (Børrud, 2005). Den modernistiske planleggingen tok sikte på å effektivisere arealplanleggingen. Problemer knyttet til arealbruk ble gjerne generalisert og forenklet. Slik ble det enklere for myndighetene å skulle komme frem til konstruktive og tekniske løsninger. Mange forbinder for eksempel modernistisk planlegging med satsing på motorveitbygging og etablering av drabantbyer utenfor storbyene. En slik planlegging ble basert på objektive og kvantifiserbare data. Så kom 70-tallets radikale politiske strømninger, der man var opptatt av å rette fokus mot ulikhetene mellom samfunnsklasser, kjønn og kulturer. Dette synliggjorde at samfunnet var mer sammensatt og heterogent enn det den modernistiske og rasjonelle planmodellen forutsatte. Det var en lav tillit til at byplanleggingen kunne klare å finne tekniske og forenklete løsninger på komplekse problemer. Som et resultat fikk man et større fokus på samfunnet som noe komplekst og sammensatt. Man fikk et større fokus på lokaldemokrati og medvirkning i byplanleggingen, og idealet om at byplanlegging skulle skje nedenfra og opp – ikke ovenfra og ned– fikk for alvor rotfeste.

For det tredje hevdes det at dagens markedsbaserte byutvikling vokste frem som et resultat av liberalistiske strømninger på 80-tallet. Populært kalt «høyrebølgen» (Børrud, 2005). Man skulle skape økonomisk vekst gjennom å holde tilbake offentlig kontroll over private initiativ. For å stimulere til økonomisk vekst, entreprenørskap og levende byer var offentlige myndigheter dermed nødt til å hensynte private interesser i planleggingen i større grad enn tidligere. Eiendomsbransjen ble dessuten ansett å bedre kunne tilpasse seg markedet enn offentlige interesser. Eiendomsaktører ble oppfordret til å være offensive, og det ble blant annet gitt bedre lånebetingelser. Spekulering i og utvikling av eiendom fikk for alvor fotfeste, og den dag i dag er det fortsatt mye penger å hente i eiendomsinvesteringer.



Utviklingen av Aker Brygge på 80-tallet er et eksempel som illustrerer den endringsprosessen byutviklingen gikk igjennom på 60-, 70- og 80-tallet: Gamle industri- og havneområder ble omformet til kontorer og kjøpesenter av private eiendomsutviklere.

En annen viktig faktor som har ledet til dagens privatinitierte arealplanlegging, og som Børrud ikke har gått inn på, var de nasjonale arealbruksstrategiene som ble vedtatt på 90-tallet. De stipulerte at man skulle gå fra byutvidelse, med bygging på jomfruelig mark, til transformasjon og fortetting av eksisterende byggeområder. Disse arealbruksstrategiene kan utledes fra to vedtatte stortingsmeldinger. Den ene er St.meld.nr. 31 (1992-93), som la stor vekt på viktigheten av å ikke bygge ned natur- og landbruksområder. Den andre er St.meld.nr.29 (1996-97), der det ble lagt særlig vekt på å styrke eksisterende by- og tettstedssentrum, gjennom fortetting og transformasjon, fremfor utbygging på ubebygde areal. Gjennom disse stortingsmeldingene fikk man nasjonale arealbruksstrategier der man gikk fra byspredning til bytransformasjon. Sett fra et arealplanperspektiv førte dette til at man ikke lenger kunne lage store og helhetlige utbyggingsplaner fra «scratch». Man måtte forholde seg til eksisterende by- og eiendomsstruktur. Planleggingen ble fragmentert til mindre enkelttomter innenfor byggesonen. Resultatet ble at man fikk et lappeteppe av mange små arealplaner fremfor få og omfattende arealplaner. Det er nettopp disse små, prosjektorienterte detaljplanene som planlovgivningen åpner for at private kan initiere og utforme. Dermed førte en endring i den nasjonale arealstrategien til at

private fikk en større grad av innflytelse på samfunnsutviklingen.

Offentlige planleggere har altså fått mindre makt –utbyggerne har fått mer, og man har i planleggingen gått fra å tenke på byene som endimensjonale, bygde installasjoner til også å se på byene som komplekse sosiale forum. Der planlegging tidligere ble sett på som en ren offentlig oppgave, har ønsket om å legge til rette for verdiskaping og utbygging ført til at dagens planlegging i større grad har blitt mer forhandlings- og markedsbasert. På denne måten påvirker planene markedet og markedet planene. Byutvikling drives i stor grad av markedsaktører.

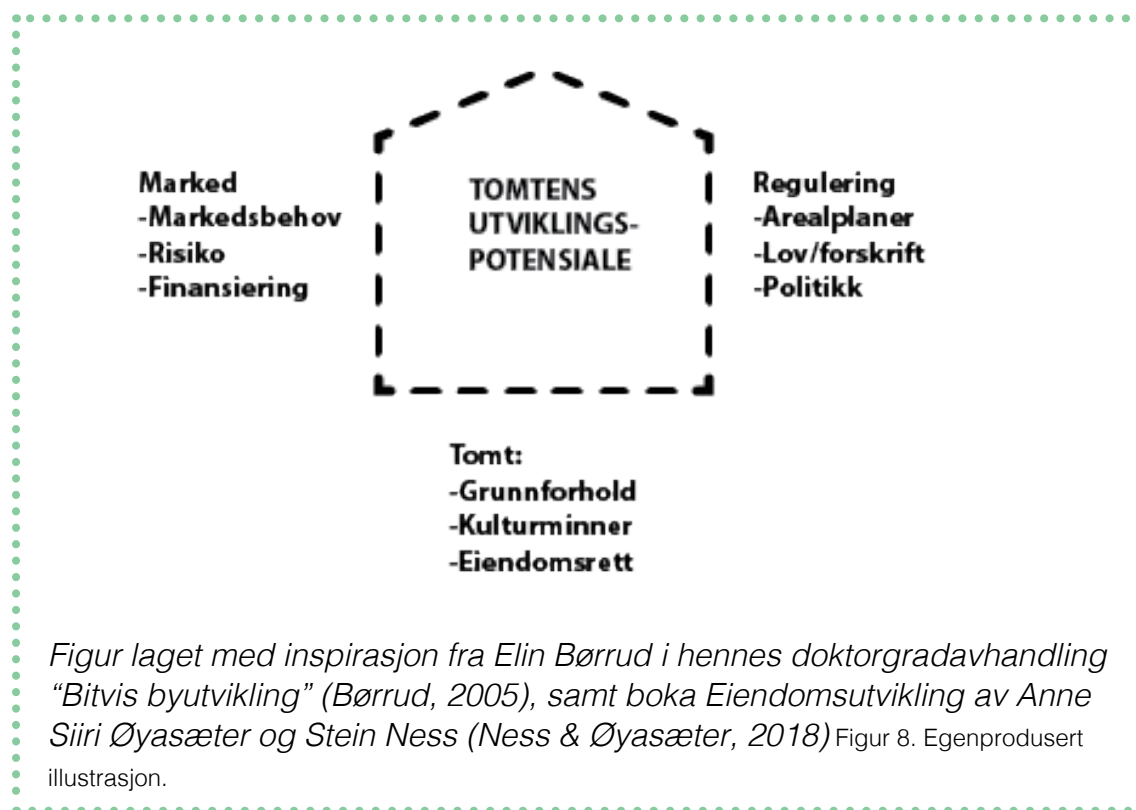
3.3.3 Eiendomsutvikling

Eiendomsutvikling er en viktig prosess og driver i byutviklingen, på samme måte som arealplanlegging. I denne avhandlingen skal jeg fokusere på private planinitiativtakere som, aktører som bedriver eiendomsutvikling, som eiendomsutviklingsfirmaer, eller innleide arkitektfirmaer, rådgiverfirmaer og lignende. En definisjon av eiendomsutvikling er at eiendomsutvikling handler om å skape økonomisk gevinst gjennom konseptutvikling, regulering og bygging av tomter slik at de kan selges eller leies ut (Ness & Øyasæter, 2018). En annen gruppe, som jeg ikke skal fokusere ytterligere på, er private planinitiativtakerne som søker å utvikle sine eiendommer til eget bruk.

Ut i fra Ness og Øyasæters definisjon av eiendomsutvikling, går det frem at eiendomsutvikling er en prosess som handler om å transformere tomter slik at de tilpasses markedsbehov. Kort fortalt er eiendomsutvikling motivert av økonomisk gevinst. Økonomisk gevinst er igjen drevet av tilbud og etterspørsel (Geltner et al. 2014): Er det for eksempel et lavt tilbud av boliger på markedet, og samtidig en høy etterspørsel, er boligbygging potensielt gunstig. Det tar ofte flere år fra et eiendomsutviklingsprosjekt blir påtenkt til det står ferdigstilt. I løpet av den tiden kan markedet ha endret seg. Eiendomsutvikling handler derfor ofte om å forutse behovet til potensielle fremtidige kunder. Hvis man i tillegg klarer å bygge til en pris som holder seg innenfor kundenes betalingsvilje, vil man som eiendomsutvikler klare å oppfylle et gevinstpotensial.

Det er likevel ikke bare markedet som virker inn på utfallet av et utviklingsprosjekt. Reguleringer og myndighetsbestemmelser er også, slik jeg har gått inn på, viktige premissgivere for utfallet av et prosjekt. Rammene for hva som skal bygges legges ikke bare av utviklerens formening om hva som er den beste kommersielle utnyttelsen av en eiendom, de defineres også gjennom krav arealformål, volumbegrensninger, krav til sollys og andre kvaliteter. En annen viktig premissgiver er tomtens romlige, fysiske forutsetninger. Her spiller for eksempel grunnforhold, kulturminner, havnivå og andre fysiske faktorer inn på hvordan tomten(e) kan utnyttes.

Marked, regulering og tomt som tre premissgivere for tomters utviklingspotensiale er en teori hentet fra Børruds Bitvis byutvikling.



3.4 Fleksibilitet og forutsigbarhet i arealplaner

.....

Det norske plansystemet har en regulatorisk lovgivning, men en skjønnbasert praksis (Holsen, 2020). Dette understøttes av Børruds forskning, der hun fremhever problematikken med en skjønnbasert praksis innenfor et lovverk som er basert på å kontrollere arealbruk gjennom sonering og myndighetsstyring (Børrud, 2005). Plan- og bygningsloven setter rigide rammer for hvordan man kan planlegge og hvilke verktøy som skal brukes. Problemet er bare at denne loven er laget med henblikk på at myndighetene skal kontrollere arealbruk gjennom sonering, der man i stor grad deler opp arealene i entydige arealformål. I dag er situasjonen mer kompleks: Planlegging har blitt mer forhandlingsbasert og påvirket av marked, man planlegger «bitvis» eller mindre områder av gangen, og man er i tillegg i større grad enn før opptatt av å blande, ikke separere, funksjoner. Planlegging har blitt mer skjønnbasert og fleksibelt.

Et konkret eksempel på at planlegging i praksis har blitt mer skjønnbasert og fleksibelt, er at det har blitt vanlig å benytte seg av arealformål som tar sikte på å fremme en arealbruk som kombinerer flere funksjoner. Det kan enten dreie seg om stripereguleringer eller grovmaskede arealformål. Sentrumsformål er et eksempel på et grovmasket arealformål, fordi det bygger på en flerbruksområdetankegang (Aarsæther & Hanssen, 2018). Ettersom Sentrumsformål etter loven kan inneholde flere forskjellige underformål, gir dette de som skal utforme, vedta og gjennomføre planen mange tolknings- og valgmuligheter. Disse vide rammene gir også en fleksibilitet, fordi de åpner opp for at de planlagte arealene kan tilpasses etter behov – også etter at en plan er vedtatt.

Jeg beveger meg nå inn i et felt innen planteori som omtales som skjønnbasert, eller «diskresjonær», planlegging. Et mye omtalt tema innen forskning på skjønnbasert planlegging er dragkampen mellom behovene for fleksibilitet og forutsigbarhet i planer. Philip Booth, en sentral forsker innenfor dette temaet, uttalte blant annet at: «*In all planning systems ... there is a tension between the desire to maximize certainty and the desire to allow maximum flexibility*» (Booth, 1996)

Teori om forutsigbarhet versus fleksibilitet i planlegging kan fortelle noe om hvorfor

Sentrumsformål benyttes – eller ikke benyttes – i konkrete plansaker. Som nevnt i forrige delkapittel, gir Sentrumsformål videre rammer enn andre arealformål. For planmyndigheter kan disse vide rammene bety en større adgang til å benytte planfaglig og politisk skjønn til å godkjenne og vurdere enkeltprosjekter opp mot kommunens politikk og føringer for arealbruk, særlig på overordnet plannivå. Samtidig kan bruken av Sentrumsformål i reguleringsplaner i praksis bety mer usikkerhet i form av mindre kontroll over fremtidig arealbruk. For private aktører kan bruk av Sentrumsformål gjøre et prosjekt mer robust for uforutsette hendelser.

Slik jeg innledningsvis har gått igjennom, kan altså Sentrumsformål, som et middel for å oppnå fleksibilitet i planer, stride imot hensynet om å skape forutsigbare planer. Derfor vurderer jeg teori som omfatter fleksibilitet versus forutsigbarhet i planlegging som svært relevant for å belyse problemstillingen om hvordan Sentrumsformål brukes i arealplaner. I dette kapittelet skal jeg først gå igjennom teori som forklarer de to begrepene. Deretter skal jeg gå igjennom teori som omhandler planmyndighetenes og utbyggernes interesser, sett i lys av fleksibilitet og forutsigbarhet, på ulike plannivåer.

3.4.1 Forutsigbarhet: Å avklare og sikre kvalitet i arealbruk

Plansystemer har som formål å kontrollere arealbruk og utbygging, blant annet for å unngå usikkerhet. Usikkerheten kommer som følge av frykten for «*den ukjente fremtiden og potensialet for katastrofe*» (Booth, 1996). En metode for å unngå usikkerhet er å prøve å forutse fremtiden og være tydelig i å definere rettigheter og arealdisponering på forhånd. For planmyndigheter handler dette om å bevare en viss kontroll over private grunneiere, slik at fremtiden blir forutsigbar (Gielen & Tasan-Kok, 2010). Utbyggere på sin side ønsker ofte så tidlig som mulig å få avklart prosjektenes risikofaktorer på forhånd, slik at de unngår overraskelser. For markedsdrevne eiendomsutviklere handler denne forutsigbarheten derfor om å minimere risiko tilknyttet avklaringer i reguleringsplanprosessen, slik at de ikke ender opp med reguleringsplaner som gjør prosjektene ulønnsomme (Nordahl, 2014).

3.4.2 Fleksibilitet: Rom for tilpasning etter behov

Samtidig som planaktørene ønsker en viss grad av forutsigbarhet i arealplanleggingen, er det også en fare for at planene blir for rigide og strikte til at planmyndigheter og utbyggere ikke klarer å tilpasse seg den komplekse realiteten. Realiteten som ikke kan kvantifiseres (Gielen & Tasan-Kok, 2010). En høyere grad av fleksibilitet i planleggingen innebærer at vedtak om bygging i større grad baseres på føringer eller mindre detaljerte plandokumenter. For planmyndighetene gir dette rom til å utøve planfaglig og politisk skjønn for hvert prosjekt, slik at de sammen med private aktører kan skreddersy vedtak etter forhold og behov (Booth, 1996). For private aktører er ønsket om fleksibilitet i arealplanlegging på sin side å kunne gjøre tilpasninger i prosjektene sine dersom det skulle oppstå uforutsette hendelser, som for eksempel en endring i eiendomsmarkedet (Booth, 1996). Et eksempel på sistnevnte er adgangen for private eiendomsutviklingsaktører å endre arealbruken – også etter at en reguleringsplan er vedtatt. Et tenkt scenario som illustrerer dette kan for eksempel være at man har hatt ambisjoner om å innføre utadrettet næring på bakkeplan i en utbyggingsprosjekt. Så er det kanskje vanskelig å få tak i leietakere til næringslokalene. Da er det fare for at lokalene står tomme. Ved bruk av grovmaskede arealplaner kan man unngå dette. Da kan førsteetasjene benyttes til andre formål som fellesarealer for beboerne, selvstendige boenheter eller midlertidige bruksformål, uten at man er nødt til å omregulere eller søke om dispensasjon fra kommunen. For å få til dette, må det være nok spillerom i de vedtatte planene.

3.4.3 Balansen mellom fleksibilitet og forutsigbarhet på ulike plannivåer

På overordnet nivå

I lovkommentaren til plandelen av Plan- og bygningsloven 2020 sies det om det om kommuneplanens arealdel at:

«Den må derfor være tilstrekkelig fleksibel slik at det er mulig å innpasse nye behov og muligheter. Det innebærer at kommuneplanens arealdel bør holdes på et relativt overordnet nivå og ikke ta for seg detaljer.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020)

Ut ifra lovkommentaren til plandelen av Plan- og bygningsloven, anbefales det at kommuneplanens arealdel ikke blir for finmasket. Ved å kun ta stilling til hovedtrekkene i arealbruken på overordnet nivå, unngår man å låse seg til detaljer på et tidlig stadium. Dette gir de folkevalgte i kommunen et større rom for å kunne ta stilling til arealbruken når private planforslagsstillere kommer på banen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Kommunen får en større anledning til å avklare arealbruken tettere opptil plangjennomføring. På denne måten kan kommunen se detaljerte planer i lys av tidens behov og omstendigheter.

Det er altså en direkte kobling mellom hvor detaljert en arealplan er, og følgelig hvor fleksibel den er: Jo mindre detaljert en plan er, jo mer fleksibel er den. Graden av detaljering på overordnet nivå er noe som i stor grad er opp til den enkelte planmyndighet å vurdere, noe som også fremgår av Plan- og bygningsloven: Loven gir ingen tydelige instruksjoner for hvilken grad av detaljering som er tilstrekkelig for å oppfylle lovens intensjoner. Dette gjelder for alle plannivåer. Det står også eksplisitt i Pbl §12-5 at kommunen selv kan bestemme grad av detaljering i kommuneplanens arealdel. Det er dermed i stor grad opp til de som utformer og vedtar arealplaner å selv bestemme grad av detaljering.

Til tross for at fleksibilitet har blitt vektlagt som en interesse for kommunen på overordnet nivå, ser man svært forskjellig praksis rundt omkring i norske kommuner på hvor detaljerte kommuneplanene er, noe som understreker poenget om at grad av detaljering er opp til planmyndighetene selv. Noen kommuner er mer forutsigbare og detaljerte i sine overordnede planer enn andre. En grunn til at kommunen ønsker å være detaljerte i sine overordnede planer kan være fordi de ønsker å sikre seg sine arealpolitiske mål på et helhetlig nivå. De ønsker seg en høy grad av forutsigbarhet for fremtidens arealutvikling og går dermed langt i å forsøke å sikre fremtiden

gjennom tydelige planjuridiske rammer. Ett eksempel på dette er kommuneplanen til Bergen, som da den ble lagt frem til høring i 2019 ble mye omtalt i media, og av noen kritisert for å være for detaljert. Kommuneplanens grad av detaljering ble forsvart av byutviklingsbyråd Anna Elisa Tryti i Bergens Tidene:

«Planen blir mer forutsigbar for utbyggerne, den sikrer større innslag av familieboliger, og den følger statlige retningslinjer. I sum betyr det at planen er mer detaljert enn vi opprinnelig hadde sett for oss, på grunn av statlige krav, mange innspill og ønske om å sikre kvalitet.» (Mæland, 2019).

Tryti nevner her at planforslaget ble mer detaljert enn planlagt fordi kommunen ser det hensiktsmessig å sikre en rekke kvaliteter i byutviklingen. Forutsigbarhet handler her om å forsikre seg om at utfallet av kommuneplanen blir slik kommunen ønsker. Hun mener også at planen blir mer forutsigbar for utbyggerne. Dette er et annet viktig poeng som kan være grunnen til at noen kommuner ønsker en mindre grad av fleksibilitet på overordnet plannivå: De ønsker å fremme forutsigbarhet og likebehandling for tiltakshavere.

I en tidligere masteroppgave fra NTNU, «Risikostyring i plan- og reguleringsprosesser», ble det forsket på reguleringsrisiko i eiendomsutviklingsprosesser. Her kom det frem at mange eiendomsutviklere anser overordnede planer som mangler presiseringer og avklaringer som en risikofaktor i planprosessen. Rom for bruk av skjønn var en kilde til uforutsigbarhet ettersom tiltakshaver og administrasjon sto i fare for å oppfatte de overordnede planene ulikt. I oppgaven kom det frem at forutsigbarhet i overordnede planer vektes noe høyere enn fleksibilitet. Dette betyr imidlertid ikke at eiendomsutviklere ikke ønsker seg en viss grad av fleksibilitet gjennom overordnede planer, noe Graff også presiserer:

«Det er nødvendig med kommunale planer som svarer ut de mest overordnede spørsmålene, og dermed kan veilede utbyggere og administrasjon. Det vurderes likevel som mindre hensiktsmessig dersom disse planene skal utelukke muligheten for all bruk av skjønn i reguleringsprosessen» (Graff, 2014).

Graff sine funn strider imot det som fremgår i forskningsrapporten «Markedsbasert utbyggingspolitikk», noe han også selv trekker frem. I «Markedsbasert utbyggingspolitikk» hevdes det at styrking av skjønnsvurderinger og fleksibilitet på alle plannivåer samsvarer med utbyggers interesser (Nordahl, et al., 2007). Det finnes også konkrete eksempler der aktører i eiendomsbransjen har stilt seg kritiske til for detaljerte kommuneplaner, noe som understøtter utbyggers behov for fleksibilitet på kommuneplannivå. Jeg vil tilbake til kommuneplanen i Bergen, som i første høringsrunde ble sterkt kritisert av næringslivet for å være for detaljert og lite fleksibel – en «nei-plan». Marit Warncke, leder for Bergen Næringsråd uttalte i Bergens Tidene at: «Vi ønsket en forenklet plan, i stedet fikk vi en plan så detaljregulerende at den nesten ikke gir rom for skjønn. Vi er utrolig skuffet» (Mæland, 2019).

Et noe sprikende svar på hvorvidt utbyggere vektlegger fleksibilitet eller forutsigbarhet tyngst på overordnet plannivå, peker kanskje på at utviklers interesser ligger i å ha en rett balanse mellom forutsigbarhet og fleksibilitet. Hvor mye fleksibilitet og hvor mye forutsigbarhet som ønskes kommer kanskje an på den enkelte planaktørs behov. Denne balansegangen fremgår dessuten av lovforarbeidene til Plan- og bygningsloven, der det står at «De raske endringene som i dag finner sted i næringslivet stiller nye krav til fleksibilitet i arealbruken, og samtidig forutsigbarhet i planprosessen» (Ot. prp. nr.32 (2007-2008)).

På detaljnivå

Det fremgår i doktorgradsavhandlingen til Børrud fra 2005 at planmyndigheter gjerne ønsker å sikre den fremtidige arealutviklingen gjennom detaljerte avklaringer i detaljreguleringsplanene. For å oppnå forutsigbarhet og kontroll, vil det for planmyndighetene være hensiktsmessig å vedta reguleringsplaner skreddersydd etter prosjektillustrasjonene. Dette kan potensielt bidra til en interessekonflikt med eiendomsutviklere, som på sin side etterstreber det hun kaller «robuste» detaljreguleringer. Utviklere vektlegger gjerne et stort spillerom, slik at de kan tilpasse sine utbyggingsprosjekter etter endringer i markedet eller andre uforutsette hendelser, som for eksempel at man ikke får tak i en type av byggemateriale. Fleksibilitet for utbyggere handler dermed om å ikke love for mye for tidlig. Ofte tar det mange år

fra et plan vedtas til et bygg står ferdig. I boken «Eiendomsutvikling fra planlegging til ferdigstilling» hevdes det om detaljreguleringsplaner at:

«Under utarbeidelsen av en reguleringsplan bør utbygger nøye vurdere hvor detaljert planen bør være for å sikre nødvendige rammer, samtidig som planen bør være tilstrekkelig robust og fleksibel med tanke på endringer underveis» (Ness & Øyasæter, 2018)

Også her impliseres det at grad av detaljering henger sammen med grad av fleksibilitet. I tillegg kan man utlede at det handler om å finne en rett balanse mellom fleksibilitet og forutsigbarhet.

Særlig valg av arealformål og formulering av bestemmelser er det som er med på å utgjøre hvor grov- eller finmasket en arealplan er (både på overordnet og detaljnivå). Grovmaskede arealformål som Sentrumsformål, eller stripeformål med mange tillatte underformål, vil kunne bidra til å gi en fleksibilitet fordi det legges vide rammer for hvilke underfunksjoner som skal komme og hvor innenfor planområdet de kan plasseres. Bestemmelser som gir slingringsmonn, for eksempel bestemmelser som sier at «Det skal være minimum 20% og maksimum 40% forretning», vil også kunne gi fleksibilitet i planen.

4. Empiri og sammenstilling av data

4.1 Sentrumsformål som konsept

I dette delkapittelet skal jeg forsøke å sammenstille data som kan bidra til å øke forståelsen av hva Sentrumsformål er. Kritikken av Sentrumsformål er i følge Hanssen og Aarsæther at det fremstår som uklart (Hanssen & Aarsæther, 2018), noe som er forståelig med tanke på manglende definisjoner i loven og andre juridiske kilder som forarbeidene til Plan- og bygningsloven (plandelen). Dermed legger loven opp til en stor grad av tolkning og skjønn for dette formålet. I dette delkapittelet skal jeg finne ut om det finnes en slags konsensus for hva Sentrumsformål er – og hva det ikke er. Kanskje kan empiriske undersøkelser avgrense Sentrumsformål som konsept.

4.1.1 Urbanitet, funksjonsinnhold og utforming

Et av spørsmålene som dukker i forsøket på å definere Sentrumsformål opp er hvorvidt dette formålet har noe med «sentrum», «urbanitet» og «bymessighet» å gjøre. Her mangler det oppklaringer om dette arealformålet i planlovgivning og forarbeider. Det finnes derimot noen setninger i en NOU (planlovutvalget), som beskriver at:

«Sentrumsformål er innført som betegnelse for å kunne avgrense sentrumsområdene, både i forhold til grad av utnyttning, veg- og transportsystem, lokalisering av sentrumsvirksomheter og så videre» (NOU 2003:14)

Denne setningen kan forstås som at Sentrumsformål impliserer en viss urbanitet og sentralitet. Uten at «sentrumsområder» er forklart nærmere, kan man likevel, på bakgrunn av intensjonen om å «avgrense sentrumsområdene», trekke paralleller til de nasjonale arealbruksstrategiene som ble innført på 90-tallet. Strategiene slo fast at man skulle begynne å fortette og transformere allerede bebygde områder, samt styrke allerede eksisterende by- og tettstedssentrum. Strategiene er i tråd med dagens planideal. Det er altså mulig at Sentrumsformål har blitt innført som planverktøy i loven for å kunne begrense byspredning og konsentrere bebyggelse og funksjoner.

Jeg beveger meg videre til nasjonale føringer i søken etter en tydeligere definisjon

av Sentrumsformål. I KMD veileder om kommuneplanens arealdel heter det at:

«Dette er en åpen formålsangivelse som omfatter arealbruken som er vanlig i et by- eller tettstedssentrum.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021)

Her kan man utlede, Sentrumsformål defineres fra statlig hold som noe bymessig og urbant. En betraktning er at selv om KMD i sin veileder til Kommuneplanens arealdel definerer Sentrumsformål som den arealbruken som er vanlig i en by eller tettstedsentrum, så er mye av arealbruken som gjerne er med på å tjene byer og tettsteder, som gater, badeplasser, torg og lignende utelatt fra Sentrumsformål. Det samme gjelder parker. Dette er fordi det juridisk sett er et skille mellom «Bygg og anlegg», som Sentrumsformål tilhører, og «Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur» og «Grønnstruktur». Spørsmålet er om dette er et bevisst grep eller ikke og om og lovgiver har vurdert det slik at det er viktig til å ta stilling til hvor grønn og grå infrastruktur skal plasseres ved å skille dette fra områder regulert til bygg og anlegg. Er dette noe som henger igjen fra det tradisjonelle regulatoriske soneringsbaserte systemet, der arealer skulle inndeles i monofunksjonelle soner? Dersom torg og parker hadde inngått under Sentrumsformål, hadde det vært rom for å vurdere plasseringen og utforming av disse funksjonene også etter at en plan er vedtatt.

Det finnes statlige føringer som peker nærmere mot hvilke underformål som hører til under Sentrumsformål. I veilederen for utforming av kommuneplanens arealdel skrives det at arealbruken omfatter alt som er vanlig i en by eller tettsted. Det listes deretter opp vanlige underformål i byer:

«I sentrumsformål inngår forretninger, tjenesteyting og boligbebyggelse, inkludert nødvendige grønne (ute-)arealer til bebyggelsen.»

KMDs reguleringsplanveileder og KMDs veileder til Kart- og Planforskriften lyder noe likt som veilederen til Kommuneplanens arealdel. Her tilføyes det imidlertid til et par spesifikke underformål, som kontor, hotell/overnatting og bevertning. Kanskje er Sentrumsformål definert mer spesifikt her fordi KMD vurderer det slik at det er et større behov for spesifisering og detaljering på reguleringsplannivå:

«Sentrumsformål innbefatter forretninger, tjenesteyting og boligbebyggelse, kontor, hotell/overnatting og beverning, herunder nødvendig grøntareal til bebyggelsen». (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018a og b)

Det er usikkert om denne listen av underformål er en absolutt liste, der KMD har forsøkt å konkret definere Sentrumsformål, eller om KMD har forsøkt å komme med eksempler på underformål som kan være passende. Kanskje ikke overraskende er ikke plasskrevende arealformål som industri og lagervirksomhet nevnt som mulige arealformål under Sentrumsformål. Dette kan tyde på at Sentrumsformål følger en post-industriell tanke om hva en by er: bestående av tertiærnæring som handel, kontor og tjenesteyting. Det er imidlertid interessant at kulturinstitusjoner ikke er nevnt, ei heller formål som kjøpesenter, fritids/turistformål og idrett. Dette er formål som etter mitt skjønn ofte inngår i byer og tettstedssentrum. Jeg finner ikke noe videre på svar om KMD har hatt et baktanke om hvilke underformål som nevnes og ikke.

Rogaland fylkeskommune kan kanskje bringe oss nærmere en forståelse av innholdet i Sentrumsformål. De har vært opptatt av at kommunene innad i fylket skal benytte seg av Sentrumsformål. Dette illustreres gjennom «Regionalplan for Jæren og Søre Ryfylke» (Rogaland fylkeskommune, 2020) og «Regional plan for areal og transport på Haugalandet» (Rogaland fylkeskommune & Hordaland Fylkeskommune, 2017). Begge regionplanene definerer og legger føringer for bruken av Sentrumsformål omtrent på samme måte: For det første skal Sentrumsformål aktivt benyttes for å lokalisere handel. All nyetablering av butikker skal befinne seg innenfor Sentrumsformål. For det andre skal det innenfor Sentrumsformål tilrettelegges for kompakt byutvikling. Arealformål skal blandes, og det skal bygges relativt høyt og tett. For det tredje skal gåing som transportform prioriteres over andre transportformer. På denne måten kan man argumentere for at Rogaland fylkeskommune har en helt bevisst tilnærming til dette formålet og hva som skal være hovedfokuset. Dette illustreres også gjennom en høringsuttalelse fra Statsforvalteren (Fylkesmannen) i Rogaland i forbindelse med nye kommunedelplaner på Karmøy i 2018 (Fylkesmannen i Rogaland, 2018). Kommunen ville gå bort i fra Sentrumsformål i sine nye kommunedelplaner for Skudeneshavn, Langesund og Åkrehamn. Statsforvalterens innsigelse var at dette ikke var i tråd med Regional plan for areal og transport på Haugalandet. Statsforvalterens uttalelse var blant annet at de ville

miste den overordnede styringen over lokalisering av handel i regionen, samt at det ikke ville være i tråd med nasjonale retningslinjer om samordna areal- og transportplanlegging. Uten å undersøke videre prosesser og om høringsuttalelsen ble tatt til etterretning, kan innsigelsen likevel indikere at Rogaland fylkeskommune legger en stor vekt på handel som en viktig funksjon under Sentrumsformål. I tillegg benyttes Sentrumsformål som et plangrep for å samordne handelen på tvers av kommunegrensene.

Et spørsmål som ble stilt i intervjuene som ble gjort i forbindelse med denne avhandlingen var hvordan intervjuobjektene forsto Sentrumsformål som konsept, og om de så det som noe «bymessig». Her var det konsensus, ettersom alle intervjuobjektene forsto Sentrumsformål som noe urbant. Som plansjefen i en større norsk by presiserte: «Vi bruker Sentrumsformål, både for nåværende sentrumsområder og fremtidige sentrumsområder, altså transformasjonsområder.». Det var enighet blant intervjuobjektene at Sentrumsformål passet for eksisterende bygge- og transformasjonsområder, altså ikke på jomfruelig mark som jordbruks- og naturområder. Informantene ble videre spurt om hvilke funksjoner og hva slags type utforming som passet innunder Sentrumsformål. Informant E, en eiendomsutvikler i et større norsk byområde, mente at det var tydelig hva som kunne inngå under Sentrumsformål:

«Sentrumsformål innebærer en høy utnyttelse, for det første. Det ligger i ordet «sentrum» at det skal være en urbanitet. Her passer en kombinasjon av boliger, forretning og næring, og kanskje også bevertning eller hotell. Uteområder er også veldig viktig, fordi det er med på å skape kvalitet vel så mye som arkitektur. Som en tommelfingerregel kan man spørre seg: «hva styrker sentrum?». Hvis prosjektet styrker sentrum, så er Sentrumsformål absolutt passende.»

De andre informantene virket å være enige Es vurderinger. Sentrumsformål betydde absolutt en høy utnyttelse og en kombinasjon av formål som for eksempel bolig, handel, bevertning, tjenesteyting og kontor. Men flere av informantene vurderte Sentrumsformål som uklart. Spørsmål som flere stilte seg var: Hvor mange etasjer er «høy utnyttelse»? Hvor stor andel funksjonsblanding inngår i Sentrumsformål? Hva er egentlig definisjonen på en by eller et sentrum, og hvilke funksjoner er hensiktsmessige? Det er slike spørsmål som både signaliserer at Sentrumsformål gir rom for tolkning og usikkerhet.

4.2 Sentrumsformål på ulike plannivåer.....

4.2.1 Overordnet plannivå

I dette delkapittelet skal jeg se på bruken av Sentrumsformål på overordnet plannivå, som i dette tilfellet betyr kommuneplaner og områdereguleringsplaner.

Planmyndigheter og private planinitiativtakeres vurdering

Det fremgår av både Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) veiledere, både veileder til Kommuneplanens arealdel fra 2021 og reguleringsplanveilederen fra 2018, at departementet anser Sentrumsformål mest hensiktsmessig på overordnet nivå. Denne konklusjonen kan utledes av veilederen til kommuneplanens arealdel, som sier at «*Sentrumsformål er mest aktuelt å benytte i kommuneplanen på et overordnet nivå, der det er stilt krav om reguleringsplan før det kan gis tillatelse til gjennomføring av tiltak*». Denne setningen er ikke forklart nærmere. Videre, i reguleringsplanveilederen fra 2018, peker departementet mot at det er mer hensiktsmessig å benytte seg av Sentrumsformål i områdereguleringer enn detaljreguleringer.

Dokumentstudier viser at mange lokale planmyndigheter deler KMDs syn på Sentrumsformål som hensiktsmessig å benytte seg av på overordnet plannivå. Blant annet har et fåtall kommuner laget føringer om Sentrumsformål i sine egne reguleringsplanveiledere. En av de kommunene som har en slik veileder er Oslo kommune. Her nevnes det blant annet at «*Sentrumsformål er et vidt arealformål, noe som understrekes av at formålet kan brukes på kommuneplannivå*» (Oslo kommune, 2017). Bærum er en annen kommune som har en lignende reguleringsplanveileder der de lister opp arealformål og avklarer hvordan de bør brukes. De skriver at Sentrumsformål kun benyttes i «spesielle tilfeller», og at dette formålet i så fall brukes i områdereguleringer – ikke detaljreguleringer (Bærum kommune, u.å.). Videre, dersom man ser man på kommuneplanens arealdel for Bærum, benytter de seg aktivt av Sentrumsformål for flere tettsteder i kommunen.

Dermed kan man utlede fra kommunens praksis at de finner Sentrumsformål hensiktsmessig på overordnet nivå.

Flere av intervjuobjektene som ble intervjuet til dette studiet ser ut til å synes at Sentrumsformål er godt egnet på et overordnet plannivå. Informant C, som jobber som plansjef i en større norsk kommune, forteller at de aktivt benytter seg av Sentrumsformål på kommuneplannivå som en måte å styre den overordnede arealbruken på:

«Vi bruker kommuneplan som viktigste styringsverktøy, og vi bruker arealbruksformålet Sentrumsformål for å definere sentrene våre i kommunesammenheng...Arealformål er veldig viktig på overordnet plan, fordi det er på en måte et verdipapir og disse planene varer gjerne en stund».

Informant F, som jobber med utforming av planer på et arkitektkontor i Oslo-området, trekker frem Sentrumsformål som et godt formål på kommuneplannivå fordi det fører til at kommunen klarer å treffe markedet bedre i et langsiktig perspektiv. Informant D, en eiendomsutvikler i Oslo-området, er opptatt av at planhirearkiet, der hun mener at grovmaskede arealformål, som Sentrumsformål, i all hovedsak skal benyttes på overordnet nivå. Mer spesifikke arealformål skal i følge henne benyttes på detaljnivå.

Omfang

I undersøkelsene av kommuners bruk av Sentrumsformål for alle de 106 registrerte byene i Norge, kom det frem at flesteparten, om lag 70% , av bykommunene hadde benyttet seg av Sentrumsformål i KPA for sine sentrumsområder. Selv om denne undersøkelsen har sine usikkerheter og svakheter, kan den unektelig bevise én ting: Bruk av sentrumsformål på overordnet kommuneplannivå er utstrakt i kommuner over hele landet og byer av varierende størrelse.

Når det gjelder bruk av Sentrumsformål i områderegeringsplaner var det ca. 25% av de 106 kommunene som ble undersøkt, som hadde slike områderegeringer i sine byer. Dette er betydelig lavere prosentandel enn for kommuneplannivå, noe som til dels kan forklares med at bruken av områderegeringer generelt virker å

være begrenset. Grunnen er at områdereguleringer gjerne benyttes i spesielle tilfeller, og kanskje særlig i transformasjonsområder eller sentrumsområder der arealbruken må koordineres og avklares. I de aller fleste tilfellene der Sentrumsformål ble benyttet i områdereguleringsplaner, ble også Sentrumsformål benyttet for samme område i KPA eller KDP. Det finnes imidlertid også tilfeller der kommunene har benyttet andre arealformål på kommuneplannivå. Oslo kommune er et eksempel. I Oslo finnes det to områdereguleringsplaner, for Ulven og Furuset, som inneholder Sentrumsformål. På kommuneplannivå har Oslo kommune imidlertid valgt å regulere arealene til det generelle formålet «bygg og anlegg». Et annet eksempel er Namsos, som har deler av sentrum områderegulert til Sentrumsformål. På kommuneplannivå har de derimot regulert hele Namsos til en hensynssone for detaljering. Det finnes også enkelte kommuneplaner der kommunene har vært kreative med å finne på navn til egne arealformål, og som har områdereguleringer inneholdende Sentrumsformål. «Sentrumskerne» og «Byfortettingssone» i Bergen, «Bybebyggelse» i Hammerfest, Mysen og Måløy, og «Senterområde» i Røros. Det er usikkert om disse arealformålene betyr det samme som Sentrumsformål. Likevel ser disse formålene ut til å ha en grovmasket karakter. Dette betyr at det, sett ut i fra dette spesifikke datagrunnlaget, ikke finnes eksempler der Sentrumsformål på områdereguleringsnivå strider mot kommuneplan.

Forutsigbarhet

Det fremgår av innhentet datagrunnlag at Sentrumsformål på overordnet plannivå kan føre til en større grad av usikkerhet for private planinitiativtakere.

Informant F, som representerer et arkitektkontor, belyste dette fra flere sider, blant annet hvordan bruken av Sentrumsformål, fordi det er et grovmasket og uklart arealformål, gir kommunene en fleksibilitet til å «snu kappen etter vinden» og endre politikk midt i en planprosess. Hans vurderinger stemmer overens med forskningen til Graff, som fant at rom for skjønnsutøvelse var en kilde til uforutsigbarhet, ettersom tiltakshaver og administrasjon sto i fare for å oppfatte de overordnede planene ulikt (Graff, 2014). Denne problemstillingen kommer frem i dette intervjuutdraget:

Informant F: «I [navn på kommune], hadde kommunen lagt ut i sin arealdel at et område skulle være regulert til Sentrumsformål. Men så i ettertid, imens

planen fortsatt var gjeldene, så har de egentlig ombestemt seg litt. De fikk en stor omveltning politisk i kommunen, der de ikke ville bygge ut så mye allikevel, så midtveis i kommuneplanperioden på 4 år så snudde de».

Intervjuer: «Strammet [navn på kommune] inn ved å vedta nye bestemmelser, da?»

Informant F: «Nei. De hadde veldig løst definerte bestemmelser. Det sto bare «høy utnyttelse» og «kombinasjon av bolig og næring». Men da vi fremmet forslaget, så kunne de jo da, litt sånn skjønnsmessig, vurdere hva «høy utnyttelse» betyr. For det er ikke noe tall, det står bare «høy utnyttelse». Det betyr hva som helst. Veldig forvirrende fra vår side, og frustrerende. Vi har jobbet med denne prosessen i lang tid. Hvis jeg skulle tolket Sentrumsformål i [navn på kommune] igjen så hadde jeg vært veldig skeptisk.»

Informant F reflekterte også rundt bruken av grovmaskede arealformål i presskommuner versus mindre kommuner. Hans observasjoner er at presskommuner skal forvalte vekst, mens mindre kommuner gjerne ønsker å sikre vekst. Han erfarer at presskommunene derfor har en større makt til å være tydeligere og sette høyere krav til private, mens man i mindre kommuner er nødt til å være litt mer rundhåndet, eksempelvis ved å benytte seg av Sentrumsformål. Som en konsekvens blir presskommuner mer forutsigbare. Informant Fs opplevelser er at i store kommuner, eksempelvis i Oslo og omegn, så er regelverket og retningslinjene for plan- og byggesaksbehandling tydeliggjort på forhånd. Mindre kommuner setter gjerne færre krav. Samtidig er personkjennskap vanligere i mindre kommuner, og utfallet av en plan-sak avhenger av hvem som er saksbehandler. Dermed oppstår det en uforutsigbarhet for tiltakshavere som ønsker å operere i mindre kommuner: Risikoen for å bli forskjellsbehandlet er stor, særlig når Sentrumsformål benyttes i mindre kommuner.

Informant Fs vurderinger om adgangen for ulike kommuner til å sette krav og stramme rammer understøttes av noen av utsagnene til informant E, som er eiendomsutvikler i en større norsk byregion. Han opplever at mindre kommuner «lener seg langt ut av vinduet for å vinke folk inn». I motsetning til informant F later han

imidlertid til å stille seg skeptisk til strenge krav i presskommuner som Oslo. Der F tolker denne strengheten som en kilde til forutsigbarhet, tolker E dette som en mangel på dialog og tilpasning til marked og situasjon. Disse synspunktene understreker Booths teori i praksis: Det er en dragkamp mellom Fs ønske om forutsigbarhet og Es ønske om fleksibilitet (Booth, 1996).

Informant B, plansjef i en større norsk bykommune, forteller at de aktivt benytter seg av Sentrumsformål på overordnet nivå, både i kommuneplan og områdereguleringsplaner. Hun forteller at de veier opp for manglende forutsigbarhet ved bruk av Sentrumsformål gjennom en aktiv bruk av planbestemmelser. Hun forteller at de må ha en rett balanse mellom fleksibilitet og forutsigbarhet. Flexibiliteten oppnås blant annet gjennom bruk av Sentrumsformål. Forutsigbarhet oppnås ved at man sikrer krav og kvaliteter gjennom planbestemmelser. Hun understreker at det også er svært viktig å gjøre seg flid i bestemmelsene for at det skal bli lettere og mer effektivt for byggesaksbehandlere å fatte vedtak. Dette illustrerer at Sentrumsformål isolert sett, kan være med på å skape uforutsigbarhet for tiltakshavere, ikke bare med tanke på planprosess, men også byggesaksprosess, der uklare planer kan gjøre det vanskeligere og mer tidkrevende å fatte vedtak. En løsning er dermed å avklare og avgrense Sentrumsformål nærmere i planbestemmelsene.

En av informantene så motsatt på det. Han vurderte bruk av Sentrumsformål på overordnet plannivå som et godt formål å benytte for å avklare og skape forutsigbarhet i arealutviklingen, både for private planinitiativtakere og kommunene. Informant C, plansjef i en større norsk kommune, forteller at de aktivt benytter seg av Sentrumsformål på kommuneplannivå for å strategisk føre frem den langsiktige og overordnede arealpolitikken i sin kommune. Han forteller at de benytter seg av dette formålet for å styre knutepunktutvikling med fortetting rundt kollektivaksene i kommunen, og at Sentrumsformål gir gode og forutsigbare signaler for private initiativtakere:

«Vi bruker Sentrumsformål bare i sentrale, urbane områder. For oss så hadde det egentlig ikke spilt noen rolle hva det het. Men Sentrumsformål er visuelt og synlig på kommuneplankartet. Det er tydelig. Det er en fin måte å avgrense senterne våre på, og politikerne er veldig opptatt av at her går grensen mot tilstøtende småhusbebyggelse, og da er det bom — det er ikke snakk om å fortette utenfor. Dette skaper forutsigbarhet.»

Fleksibilitet

Det fremgår av datagrunnlaget at bruk av Sentrumsformål på overordnet nivå kan føre til en økt fleksibilitet, både for lokal planmyndighet og private tiltakshavere.

Informant B, som er plansjef i en større norsk by, gikk igjennom dette. Hun påsto at dersom man på forhånd bestemmer seg for hvilke funksjoner et kvartal nøyaktig skal inneha, så låser man seg. Hun mente at Sentrumsformål og andre brede arealformål klarer å fange opp kompleksiteten til en by. I stedet for å definere alle underformål gjennom plankartet, mente hun at kommunen kunne unngå uønskede kvaliteter ved å eksplisitt utelate dem i planbestemmelsene. Et eksempel er «utadrettet virksomhet», som i hennes kommune ofte benyttes i planbestemmelser innunder Sentrumsformål. Hun sier:

«Vi kan for eksempel i bestemmelsene til en plan som er regulert til Sentrumsformål, si at byggene i et område skal ha «utadrettet virksomhet». «Utadrettet virksomhet» kan være så mangt. Da klarer man å sikre kvalitetene som et sentrum skal ha, uten at kommunen på forhånd har bestemt seg for om det skal være frisør, co-working space eller butikk. Slik bevarer vi kontrollen og det vi mener er best for byen, men gir samtidig mulighet for en dynamisk byutvikling.»

Dette eksempelet illustrerer at Sentrumsformål på overordnet nivå kan være med på å gi kommunen en materiell form for fleksibilitet. Ved bruk av Sentrumsformål gis det rom for at rammene for bruk og utforming av arealene settes av kvalitative og mer sammensatte planbestemmelser fremfor funksjonalistiske arealformål. Sentrumsformål kan på denne måten følge dagens planideal etter Monrads teori, der det fremgår at planidealet har beveget seg fra å basere seg på soneinndeling etter funksjon, til å kunne styre arealene etter andre, mer komplekse kvaliteter (Monrad, 2014). Videre, illustrert gjennom Bs eksempel, vil en bruk av Sentrumsformål på overordnet nivå også kunne bidra til å gi private tiltakshavere eller grunneiere en form for fleksibilitet. Bruken av Sentrumsformål og åpne formuleringer som «utadrettet virksomhet» kan for eksempel gjøre det lettere for private tiltakshavere å få tak i leietakere, slik at de ikke må passe inn i boksene definert av funksjonalistiske arealformål.

Informant B forteller videre at kommunen ikke bare benytter seg av Sentrumsformål der det de skal bygge nytt gjennom transformasjon og fortetting, men at Sentrumsformål også er et godt arealformål å benytte seg av for vernede bygg – nettopp av hensyn til fleksibel arealbruk. I byen der hun er plansjef har de områder med flere eldre bygninger. Flere av disse områdene har i kommuneplan, kommunedelplan og områderegulering blitt regulert til Sentrumsformål. Hun forklarer at for en del år tilbake så man et behov i markedet for flere boliger i byen, men at man i dag ser behovet for flere kontor- og forretningslokaler. Med Sentrumsformål som overordnet formål, kan disse byggene som har blitt benyttet til boliger, benyttes som forretninger og vice versa, uten at man er nødt til å omregulere. Så vel som at det gir fleksibilitet for grunneiere, mener hun at dette også kan være med på å frigjøre planbehandlingskapasitet hos kommunene: Man slipper å omregulere eller søke om dispensasjon. På denne måten illustrerer B at kan det være hensiktsmessig å benytte seg av Sentrumsformål – også for ferdig bygde områder.

Det som fremgår av intervjuet med informant B kan peke i en retning av at det ikke kun er markedsaktører som trenger en grad av fleksibilitet i planer, noe som støtter oppunder Booths teori om at planmyndighetene trenger rom til å utøve planfaglig og politisk skjønn for hvert prosjekt, slik at de sammen med private aktører kan skreddersy vedtak etter forhold og behov (Booth, 1996). Dette rommet er noe som kan skapes på overordnet plannivå. Gjennom sin bruk av Sentrumsformål på overordnet nivå støtter B oppunder lovkommentaren til KMD, der det blir uttrykt om kommuneplanens arealdel, vel å merke, at en kommuneplan ikke bør ta for seg detaljer og at den må være tilstrekkelig fleksibel for å kunne tilpasse seg nye behov og muligheter (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020).

4.2.2 Detaljert plannivå

I dette delkapittelet skal jeg se på bruken av Sentrumsformål på detaljert plannivå, som i dette tilfellet betyr detaljreguleringsplaner.

Planmyndigheter og private planinitiativtakeres vurdering

Det fremgår av funn gjort i denne studien at planmyndigheter og private planinitiativtakerer er noe mer uenige om det er hensiktsmessig å benytte seg av Sentrumsformål på detaljert nivå enn det de er for overordnet nivå. Dette synliggjøres gjennom sprikende svar i intervjuer og statlige og lokale veiledere til utforming av reguleringsplaner.

Som nevnt i forrige delkapittel, skrives det i Regjeringens reguleringsplanveileder at Sentrumsformål ansees å være mest hensiktsmessig i områdereguleringer. Når det gjelder detaljreguleringer derimot, skriver de at det er «mer hensiktsmessig å benytte de aktuelle underformålene hver for seg» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020), uten at dette blir forklart nærmere. De presiserer likevel at det går an å benytte seg av Sentrumsformål dersom man ønsker en mindre detaljert styring, noe som understreker at planmyndigheter, sammen med private planinitiativtakerer, i realiteten står fritt til å benytte Sentrumsformål som planinstrument på den måten som i følge dem er mest hensiktsmessig. Her ser man en endring fra den forrige reguleringsplanveilederen fra 2011, der det fremgår at Sentrumsformål ble ansett å høre hjemme i kommuneplan – ikke område eller detaljreguleringer. I nåværende reguleringsplanveileder later ikke føringene til å være like bastante. For det første virker det som om KMD har snudd i sine retningslinjer hva angår områdereguleringer. For det andre er reguleringsplanveilederen fra 2018 mer åpen for at Sentrumsformål også kan brukes i detaljreguleringsplaner. Nåværende statlige føringer åpner sånn sett for at lokale planmyndigheter og private plantiltakshavere selv kan utvise skjønn i å vurdere hensiktsmessigheten av Sentrumsformål på alle plannivåer.

De motstridende synspunktene kom særlig frem under intervjuene med forskjellige informanter i byutviklingen, hvorav to informanter stilte seg positive, én informant stilte seg ambivalent, og tre stilte seg negative til hensiktsmessigheten i å benytte

seg av Sentrumsformål på detaljreguleringsnivå. Informant E, som jobber som eiendomsutvikler i en større norsk byregion, uttalte for eksempel:

«Det er mange som sier at Sentrumsformål hører hjemme i områdeplaner, men vi bruker det i detaljplanene, og det synes jeg man burde gjort mye mer. Det er uinteressant å regulere et kvartal til «Kontor» og «Bolig», for da låser du hele kvartalet, det er mye viktigere å regulere dette til Sentrumsformål, for da får man den fleksibiliteten, og så kan heller planmyndighetene legge begrensningene for hvor mye kontor og bolig du kan ha.»

På motsatt side har vi informant C, plansjef i en større kommune, som finner det lite hensiktsmessig å benytte seg av Sentrumsformål på detaljnivå fordi han mener at man i for liten grad tar stilling til arealbruken. Derfor benytter kommunen seg av stripeformål i mye større grad, slik at de i større grad kan styre hvor det skal ligge bevertning og forretning.

Informant A, som jobber som planlegger i et rådgivende ingeniørfirma, og som har bistått aktører både i privat og offentlig sektor, ser på sin side ikke selv noe problem med å benytte seg av Sentrumsformål i detaljreguleringer. Han avstår likevel fra å benytte seg av dette formålet fordi planmyndighetene ikke har gitt ham medhold for dette tidligere. Han presiserer om Oslo kommune, som han selv har jobbet mye i at: «det er kanskje bare meg, men Oslo kommune er ikke så glad i dette formålet». Dette kan understrekes av veilederen til Oslo kommune, der det anbefales å benytte seg av underformål i kombinasjon på detaljreguleringsnivå – ikke Sentrumsformål. Informant D, som jobber som eiendomsutvikler i Oslo-området, trekker også frem Oslo kommunes praksis, der det i liten grad benyttes Sentrumsformål på detaljnivå, som én av grunnene til at det ikke er hensiktsmessig å sende inn reguleringsforslag som inneholder dette formålet. Dette understreker kommunenes makt i privatinitierte planer: Selv om detaljplanforslag initieres og utformes av de private, har kommunene anledning til å sette agendaen for hva disse planene skal inneholde. Til syvende og sist er det nemlig kommunestyret som har makt til å vedta eller ikke vedta en plan.

Omfang

Sett ut i fra det kvantitative dokumentstudiet fra Norges 106 registrerte byer, ser man at bruken av Sentrumsformål på detaljreguleringsplannivå i stor grad varierer. Minst 38% av kommunene for de undersøkte byene har benyttet seg av Sentrumsformål i detaljreguleringsplaner. Innad i denne gruppen er det likevel en stor variasjon av hyppighet og omfang av slike detaljreguleringsplaner: Noen av byene har kanskje bare én mindre detaljreguleringsplan som inneholder Sentrumsformål. Andre kommuner har en mer omfattende bruk, der man ser at flere kvartaler eller større transformasjonsområder er regulert til Sentrumsformål. Selv om studien har sine svakheter, vil den beviselig kunne gi en pekepinn for omfanget av Sentrumsformål på detaljplannivå i Norge. For det første kan man slå fast at det er ulik praksis kommunene seg imellom om Sentrumsformål i det hele tatt benyttes på detaljplannivå. For det andre indikerer det at noen av bykommunene, der bruken av Sentrumsformål på detaljnivå har vært omfattende, har funnet det jevnt over hensiktsmessig å benytte seg av Sentrumsformål på detaljreguleringsnivå.

Forutsigbarhet

Forutsigbarhet i planer er, slik jeg har gått igjennom, en måte å forsikre seg om at uventede situasjoner ikke oppstår, særlig de som kan få en negativ innvirkning for fremtiden. Forutsigbarhet handler også om å sikre ønskede kvaliteter i planer, slik at det bygde resultatet fungerer godt, blant annet for de som skal bruke arealene. Det fremgår av funn gjort i denne studien at flere, både kommunale planleggere og private aktører, vektlegger forutsigbarhet i detaljreguleringsplaner, og at Sentrumsformål kan bidra til mindre forutsigbarhet.

Ut i fra intervjuene later det til at flere synes Sentrumsformål har en uklar definisjon, og at bruken av dette formålet derfor skaper uforutsigbarhet. Informant D, som jobber som eiendomsutvikler i Oslo-området, er en av disse. Hun mener at en manglende definisjon på Sentrumsformål kan føre til uforutsigbarhet, særlig når det gjelder forventninger til utnyttelse og politisk tolkning.. Sentrumsformål er i følge henne selvfølgelig ikke forenelig småhusplaner og lignende, men det kan oppstå ulik oppfatning av potensialet for utvikling. «*Kan man ha Sentrumsformål og konkurrere med at her skal man ha en økt fortetting, eller betyr det bare at man skal ha en dagligvare på hjørnet?*», er at av spørsmålene D stiller seg. D opplever på denne

måten at definisjonen på Sentrumsformål ikke er avklart tydelig, og har erfart ulike politiske holdninger til begrepet. Det D svarer her svarer godt til studiene gjort av Hanssen og Aarsæther, som fant at flere av deres informanter fant Sentrumsformål uklart og vanskelig å tolke (Hanssen & Aarsæther, 2018).

Informant F, planlegger på et arkitektkontor i Oslo-området, stiller seg skeptisk til bruk av Sentrumsformål i detaljreguleringsplaner. Han understøtter Ds vurderinger om at Sentrumsformål er uklart. Han trekker frem viktigheten av avklaringer også sett fra et kommunalt perspektiv. Han opplever at kommunene i liten grad synes at Sentrumsformål på detaljnivå er lurt, fordi politikerne ikke oppnår et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag til å fatte vedtak. F tror at kommunene opplever dette som en uklar samlekategori på alt mulig, og at de dermed ikke vet hva de får ved å bruke dette formålet. Med Sentrumsformål i detaljreguleringer definerer man arealbruk i veldig liten grad, mener han. Detaljreguleringsplaner kan altså potensielt, ut fra intervjuet med informant F, skape en større grad av uforutsigbarhet for kommunene.

Jeg spør F, som i stor grad opererer i Oslo og omegn, om dette er grunnen til at han også stiller seg skeptisk til å benytte seg av Sentrumsformål på detaljnivå: Det at kommunene, etter hans erfaring, ofte ikke tillater det. Hva hvis han hadde operert i kommuner der bruk av arealformål hadde vært mer fritt frem? Han svarer:

«Jeg tror ikke at jeg faglig hadde foretrukket å bruke Sentrumsformål. For jeg også er opptatt av å fylle min rolle. Jeg er primært inne i en fase fra oppstart til de har vedtatt planen. Jeg er veldig opptatt av å sikre kvalitet i prosjektet. Prosjekter skifter hender. Arkitektkontorer byttes ut. Man selger eiendommer i ulike faser. Det er så mange ulike personer bak rattet, så jeg tenker at for stedets del, så har jeg et ideal om å sikre at disse dumme, dårlige løsningene unngås. Jeg vil sikre å unngå at jeg har vært med på å lage en plan der sluttresultatet ble dårlig.»

Her fremgår det at F vurderer Sentrumsformål som et dårlig verktøy for å sikre kvalitet gjennom komplekse prosjekter.

Det kommer også frem i intervjuet med informant F at han foretrekker å benytte seg av stripeformål, med underformålene i kombinasjon. Ettersom stripeformål, i likhet

med Sentrumsformål, kan sees på som mer grovmasket enn monofunksjonelle formål, ble han spurt om ikke stripeformål, i likhet med Sentrumsformål, også kunne føre til at detaljplanene blir uforutsigbare.

Intervjuer: *Hva er i praksis forskjellen mellom stripeformål og Sentrumsformål?*

Informant F: *«Forskjellen er at Sentrumsformål, det innebærer omtrent alt som finnes i hele verden. Disse stripereguleringene de er i midlertid helt klart begrensa. Jeg husker ikke hvor mange Sosi-koder man har på arealformål, men man har noen hundre. Så ved å bruke stripeformål har man definert dette til 10. 10 er mye mindre enn, la oss si 200. Sentrumsformål er mye mer åpent og krever mer detaljerte bestemmelser. Det er kanskje noe med det at man ikke skjønner helt hvordan man skal bruke det.»*

Informant A, som jobber som planlegger for et rådgiverfirma, støtter seg oppunder Fs vurdering. Han sier at Sentrumsformål i teorien kan inneholde alt. For å oppnå forutsigbarhet og kvalitet, så må man som en konsekvens gjøre seg flid i bestemmelsene. Han presiserer at i følge reguleringsplanveilederen (usikkert hvilken veileder) så må man eksplisitt spesifisere alle underformålene som skal utelates fra Sentrumsformål. Da, mener han, er det lett å overse noe. Det kan også være krevende å ordlegge seg på rett måte, slik at man ikke enten lover for mye eller sikrer for få kvaliteter i prosjektet. Det fremgår av intervjuet med A at det kan være mer krevende å jobbe med bestemmelser enn det er å jobbe med plankart. Og, som han sier, jo mer grovmasket et arealformål er, jo mer må man avklare i bestemmelsene. Som han sier selv:

«Å jobbe med plankart er en kosejobb. Du kan jobbe med musikk og det er i grunn litt hyggelig. Bestemmelser er litt mer komplisert, fordi du må beskrive prosjektet og kvalitetene du vil ha, men samtidig ikke gi for mye.»

Det fremgår av As utsagn at det kan være tungvint å skulle styre arealbruken hovedsakelig gjennom bestemmelser. Ut i fra intervjuene med A og F tydeliggjøres utfordringen med at Sentrumsformål er et formål som kan inneholde alt og som er vanskelig å avgrense.

A sier likevel at Sentrumsformål har én fordel: Sentrumsformål gir klare signaler og kommuniserer bedre med den vanlige mann i gata enn det stripeformål med lange lister av underformål gjør. Sentrumsformål impliserer «by», noe han tror forstås bedre av befolkningen enn eksempelvis stripeformål med kombinert Bolig/Tjenesteyting/Forretning/Beverting/Kontor/Næring. Likevel ser han at det er noe mer tungvint å benytte seg av Sentrumsformål, og når Oslo kommune samtidig har gitt ham avslag på Sentrumsformål tidligere, så er stripeformål det beste middelet for å oppnå rett grad av fleksibilitet og forutsigbarhet i detaljplaner.

Flere nevner at Sentrumsformål er et arealformål som negativt må avgrenses gjennom bruk av bestemmelser. De mener at det derfor er mer tungvint å skulle lage planene, enn ved bruk av stripeformål. Flere av informantene intervjuet i forbindelse med denne oppgaven nevner dette som en grunn til at de ikke benytter seg av Sentrumsformål.

Fleksibilitet

Fleksibilitet i planer er, slik jeg har gått igjennom, en måte å tilpasse seg markedet og kvalitetsbehov over tid. De fleste av informantene fra privat sektor nevner en eller annen form for fleksibilitet som et viktig hensyn å ivareta i utformingen av detaljreguleringsplaner. Videre fremgår det av data fra intervjuene at bruk av Sentrumsformål på et detaljert plannivå kan bidra til å øke graden av fleksibilitet for private tiltakshavere. Likevel tyder funn i denne masteravhandlingen på at ikke alle informantene er enige om at Sentrumsformål er rett middel for å oppnå den fleksibiliteten de selv ønsker.

Informant C, plansjef i en større norsk kommune, mener at detaljreguleringsplaner som inneholder Sentrumsformål først og fremst gagnar private. Han forteller at i sin kommune, har de kun én detaljplan som inneholder Sentrumsformål. Han mener planen er en gavepakke til utbyggerne, fordi de kan endre arealbruken over tid. Han sier videre at akkurat nå, er bolig veldig lønnsomt og lukrativt. Dersom markedet imidlertid endrer seg, har man mulighet til å foreta en bruksendring til kontor, kultur og lignende. Han mener at for de private minimeres risikoen, samtidig som fleksibiliteten øker.

Dette med fleksibilitet gjennomgås særlig av informant E, en eiendomsutvikler i en større norsk byregion, som i stor grad forsvare brukten av Sentrumsformål på de-

taljnivå. Han stiller seg uforstående til at enkelte mener at Sentrumsformål kun hører hjemme på overordnet plannivå og skjønner ikke hvorfor kommunene skal pålegge utviklere for stramme rammer. Han mener det er viktigere å begrense, men ikke å «låse» arealbruken. Han snakker om bruk av Sentrumsformål på detaljnivå først og fremst som en måte å oppnå fleksibilitet på. I spørsmålet om hva han definerer som fleksibilitet, svarer han at fleksibilitet handler om «markedstilpasning». Videre eksemplifiserer han dette ved å fortelle om et utviklingsprosjekt han er med på i sentrum av en mellomstor norsk by:

«Nå har vi for eksempel en eiendom i [navn på by], der det står i område-reguleringsplanen at det skal være forretning i første etasje. Vi har i tillegg fått en høydebegrensning, grunnet stigende havnivå, at førsteetasje skal ha gulvkote +3.0. Problemet er at veien som går forbi har kotehøyde +1.0. Vi klarer ikke lage gode forretningslokaler når det er to meter opp til butikken. Så nå er planen vanskelig å realisere, fordi kommunen er bastant på at det skal være forretninger der. Vi får ikke tak i kunder. Det er ikke mulig. Vi har derfor måttet fremme forslag til detaljreguleringsplan der eiendommen er regulert til et rent boligområde, noe som strider imot kommunens ønsker. Nå har planen ligget død i 12 år. Hadde vi imidlertid klart å få eiendommen regulert til Sentrumsformål, så kunne vi gått i gang med plangjennomføring, og, dersom det plutselig skulle bli marked for det, innført forretninger i første etasje etter kommunens ønske.»

Her trekker informant E frem at fleksibilitet på detaljreguleringsnivå først og fremst er viktig for å få til en realisering av planer. Han trekker så frem Sentrumsformål som et godt middel for å oppnå fleksibilitet. Da jeg spurte om han tenkte at denne markedsfleksibiliteten også var positivt sett med en kommuneplanleggers briller, svarte han: «I det øyeblikket kommunen blir en begrensning for aktiviteten: Er det positivt da?». Han forklarte at planrealisering også er av interesse for kommunene. Det er i følge han veldig viktig at kommunene ikke graver seg ned i detaljer. Kommunene har som oppgave å tilrettelegge og bestemme rammene, og de skal stille krav til utbyggere. Likevel, mener han, så kan det ikke sitte noen planleggere inne på et kontor og bestemme hvordan verden skal se ut. Planene blir nemlig liggende i skuffen dersom de ikke er markedsmessig forankret.

De andre private aktørene later til å være enige med Es vurderinger om viktigheten av markedstilpasning og fleksibilitet i detaljplaner. Det fremgår imidlertid at ikke alle

anser Sentrumsformål som rett middel. Flere gir uttrykk for at stripeformål, det vil si kombinerte underformål, er mer hensiktsmessig.

Informant D, som jobber som eiendomsutvikler i Oslo-området, understreker behovet for fleksibilitet på samme måte som informant E:

«Vi er opptatt av å sikre den fleksibiliteten også på grunn av markedshensyn. Hvillken bruk er det for eksempel hensiktsmessig å planlegge for i førsteetasjene? Man trenger en fleksibilitet for å kunne tilpasse seg områdets behov over tid... Ved oppstart av et reguleringsprosjekt, ligger det ferdig utviklede prosjektet som regel flere år frem i tid, gjerne i områder som ikke er ferdig utviklet, og da er det særlig viktig å tenke fleksibilitet – både i utforming av volum og i formål. Skal man ha produksjon, handel eller kontor? Hvordan er kontormarkedet? Hva er fremtidens behov? Hvordan vil bruk av byen kunne endre seg utover det vi i dag vet? Hvordan kan byggene være robuste nok for ombygging og gjenbruk for neste generasjon? Det er mange betraktninger av denne typen som må med i vurderingen, som går langt ut over rent reguleringsplanmessige vurderinger. Man må ta hensyn til hvordan prosjektet skal leve videre etter at det er ferdig regulert.»

Videre forklarer hun at de i all hovedsak benytter seg av stripeformål for å få til denne fleksibiliteten. Her avviker hennes vurderinger fra Es vurderinger. Hun legger særlig vekt på at underformål alene eller i kombinasjon passer inn på detaljnivå. Hun forklarer at planhierarkimessig skal detaljreguleringsplaner ha mer detaljerte arealformål. Overordnede planer kan ha mer grovmaskede arealformål. Det er derfor Sentrumsformål hører hjemme på overordnet nivå. Følgelig benytter hennes firma, som hovedregel, stripeformål på detaljnivå. Hun forklarer at ved å ta stilling til arealbruken i en detaljreguleringsplan, er man også påpasselig med at man klarer å oppfylle normkrav. Slik unngår man å regulere noe som er umulig å fullføre innenfor kravene om støy, trafikk, parkering og lignende. Med Sentrumsformål, som etter lov kan inneholde «alt», er dette vanskeligere. Ut ifra Ds forklaring kan man utlede at reguleringsplaner kan benyttes som en slags checkliste, der man passer på at «kabalene går opp» før man går i gang med gjennomføring. Dette kan være med på å forklare hvorfor Sentrumsformål i følge henne er uhensiktsmessig å benytte seg av på detaljplannivå.

Informant A, planrådgiver for offentlig og privat sektor, forklarer at han også, for det

meste, benytter seg av stripeformål på detaljnivå. Han er, i likhet med de to informantene fra eiendomsutviklingsbransjen, opptatt av markedstilpasning og fleksibilitet. A forteller at når han jobber for private eiendomsutviklere, vil målet være å skape så mye fleksibilitet som mulig i det planforslaget som fremmes. Han forklarer at dette er grunnen til at han en rekke ganger tidligere i Oslo har forsøkt å fremme detaljreguleringsplanforslag som inneholder Sentrumsformål. Dette har han fått konsekvent avslag på og har dermed sluttet å forsøke å bruke dette formålet i det hele tatt.

Informant F, planlegger på et arkitektkontor i Oslo-området, forteller på sin side at markedstilpasning for langsiktige planer ikke er hans hovedinteresse når han skal utforme detaljreguleringsplaner:

«Jobben min er jo å lage planer og selge timer for å lage planer. Så for meg er det jo en motivasjon å lage en ny plan når det blir nye behov i markedet. Så langsiktigheten for meg er et litt tøysete poeng. Jeg selger timer til å lage planer, og da er jo jeg opptatt av å lage ny plan når det kommer et nytt prosjekt. Hvis det ikke er marked for kontor så må man lage en ny plan for boligprosjektet.»

Informant C, plansjef i en større kommune, har en lignende forklaring. Detaljplaner som har en lang holdbarhetstid og fleksibilitet for å oppnå planrealisering på lang sikt, er ikke et mål i seg selv. Målet for kommunen er å vedta detaljreguleringsplaner etterhvert som det blir aktuelt å bygge. Slik blir planene ferskvare. Han forteller at kommunen, av samme grunn, har begynt å gå bort ifra store områdereguleringsplaner, ettersom de fort blir utdaterte i markedet og tar lang tid å realisere. Dermed er det heller ikke noe poeng i å legge tilrette for fleksibilitet på detaljnivå, eksempelvis ved at private kan benytte seg av Sentrumsformål i detaljplaner. Cs uttalelser understøtter teori om at planlegging har blitt mer markedsbasert. Ettersom C representerer en større kommune; en kommune med høyt trykk og et godt marked for utvikling og bygging, kan man her trekke paralleller til Fanstein og DeFillips teori om at innflytelse fra marked kan sees på som en begrensning for den makten offentlige planmyndigheter kan utøve. I presskommunen som C representerer, har man adgang til å være streng og sette tydelige krav til utbyggere, fordi det uansett er lønnsomt å bygge i kommunen. Dermed er det en tydelig parallell mellom eiendomsmarked og planmyndigheters makt til å styre arealbruk. Jo bedre eiendomsmarked, jo mer kan man styre arealbruken.

Når det gjelder fleksibilitet i detaljreguleringer, later det til at informant F, representanten for arkitektkontoret, i midlertid vektlegger en annen form for fleksibilitet: Han ønsker rom for bruk av skjønn når det gjelder å få inn kvalitet i prosjektene. Han sier selv at en reguleringsplan skal sikre at en dårlig arkitekt ikke kan gjennomføre et skikkelig dårlig prosjekt, men også åpne for at verdens beste arkitekt kommer inn og tegner et mye bedre prosjekt enn man så for seg da man lagde planen. Som han sier: «Du skal på en måte unngå og man skal sikre at man ikke gjør de største plundrene og så skal man skape rom for å skape spennende arkitektur». Han forteller videre at han oppnår denne fleksibiliteten særlig ved bruk av kombinerte formål, ofte Bolig/Næring/Kontor, og åpne formuleringer i bestemmelsene.

4.3 Caseeksempler for bruk av Sentrumsformål: Oslo og Skien under lupen

4.3.1 Oslo

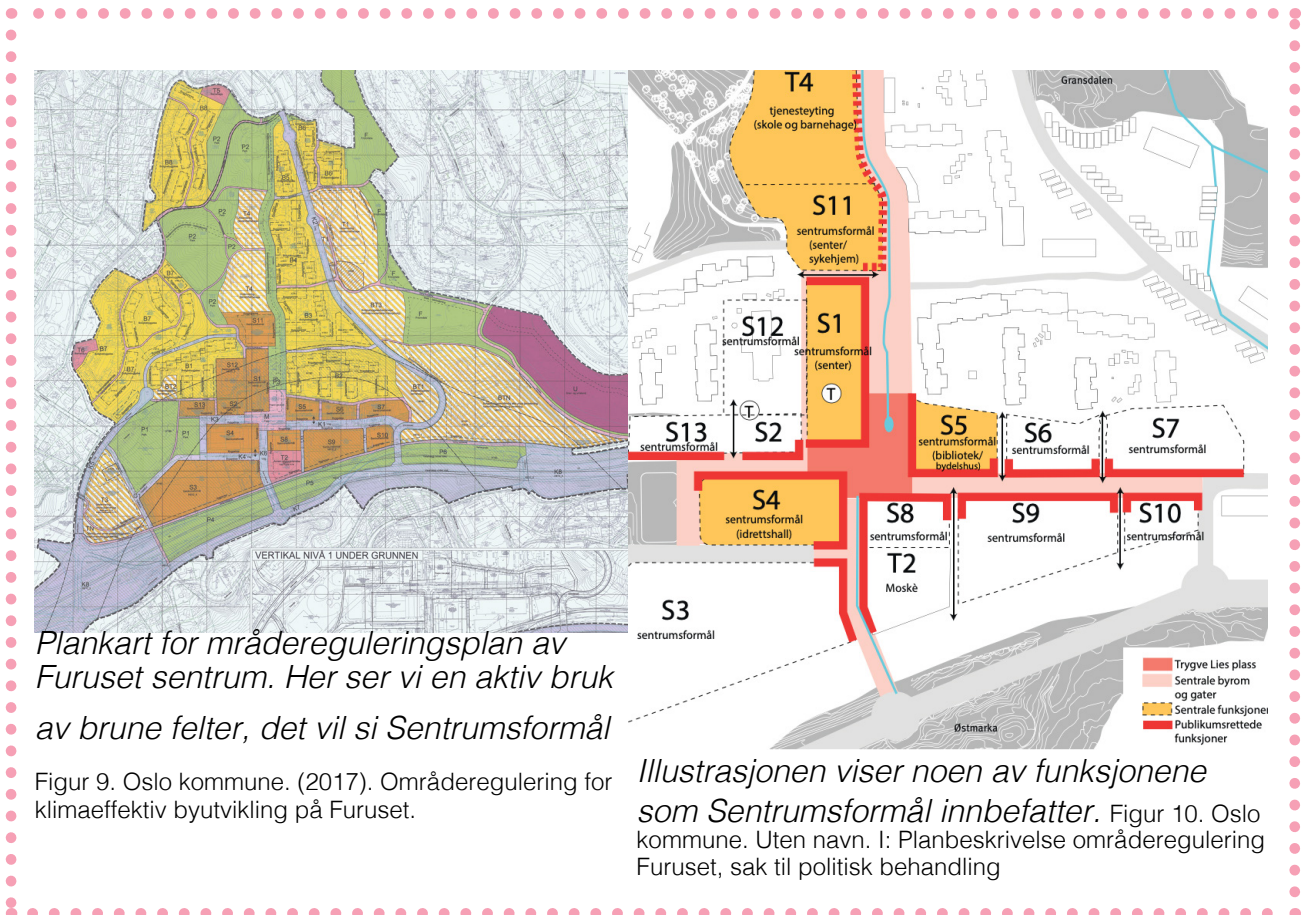
Det fremgår av intervjuene gjort i forbindelse med denne oppgaven at Oslo kommune, etter fleres erfaringer, ikke har vært «så glade i» å benytte seg av Sentrumsformål. I dette delkapittelet skal jeg undersøke omfanget av bruk av Sentrumsformål i Oslo kommune, både på overordnet nivå, altså i kommuneplan og områdereguleringer, og detaljnivå. Her skal jeg dykke ned i føringer og plandokumenter der Sentrumsformål benyttes for å finne ut hvordan arealformålet har blitt brukt

Overordnet nivå

Det fremgår i Oslo kommunes veileder for utforming av reguleringsplaner at Sentrumsformål er et formål som først og fremst benyttes på kommuneplannivå. Ser vi imidlertid nærmere på kommuneplanen, kommer det frem at Oslo kommune ikke har benyttet seg av Sentrumsformål her. De har i all hovedsak benyttet seg av nåværende eller fremtidig bygg og anleggsformål. Det vil si at kommunen er svært grovmasket i å definere arealene på kommuneplannivå. På kommunedelplannivå har det heller ikke blitt funnet felter som er regulert til Sentrumsformål.

Områderegulering for klimaeffektiv byutvikling på Furuset, 2017

På områdereguleringsplannivå finnes det én plan som inneholder Sentrumsformål. Planen heter «Områderegulering for klimaeffektiv byutvikling på Furuset» (Oslo kommune, 2017). Her er flere kvartaler regulert til Sentrumsformål.



Hensikten med planen er:

- Å gjøre Furuset til en klima- og miljøeffektivt «forbildeområde»
- Å forbedre blågrønne forbindelser
- Å transformere Furuset fra et senter til et sentrum, der torg og møteplasser etableres
- Å tilrettelegge for myke trafikanter og kollektivtransport
- Å Gjøre Furuset om til et knutepunkt gjennom fortetting, boligvariasjon og etablering av arbeidsplasser

Jeg skal nå forsøke å oppsummere de viktigste plangrepene i denne områdeplanen som har med Sentrumsformål å gjøre. Disse er utledet av områdeplanens planbeskrivelse og planbestemmelser. Det finnes i alt 13 felt/kvartaler regulert til Sentrumsformål i områdereguleringen for Furuset. Underformål som tillates er forretninger, tjenesteyting, boligbebyggelse, kontor, hotell/overnatting og bevertning. Det viktigste grepet i planen er å opprette gode forbindelser, torg og møteplasser i gatene Østmarkaallmenningen og Bygata. Tilgrensende felter er regulert til Sentrumsformål, der det er krav om en boligandel på 50-60% med variasjon i leilighetsstørrelse. På bakkeplan skal det opprettes åpne fasader i glass tilpasset til utadrettet næring. Det allerede eksisterende kjøpesenteret Furuset-senteret gis mulighet for å ekspandere, om det ønskes flere forretninger. I tillegg skal det etableres et sykehjem, en barnehage og en svømmehall innenfor planområdet. For utforming av feltene regulert til Sentrumsformål tillates det bygging på maksimum 6-8 etasjer, og bygningene skal som hovedregel trekkes ut mot gatene.

Det fremgår av områdeplanens planbestemmelser og planbeskrivelse at Sentrumsformål i dette tilfellet er benyttet for å forsterke handel, funksjonsblanding, en relativt høy bebyggelse og gode forbindelser for gående. Dette ligner måten flere har tolket Sentrumsformål på, deriblant Rogaland fylkeskommune og flere av informantene i intervjuene. Ut ifra bestemmelser og planbeskrivelse, fremgår det her at Oslo kommune har benyttet seg av Sentrumsformål på en måte som er intendert i KMDs reguleringsplanveileder. For det første benytter de seg av Sentrumsformål på områdereguleringsplannivå. For det andre er de tillate underformålene de samme som de som er beskrevet i veilederen.

Et viktig spørsmål er hvorfor kommunen her har valgt Sentrumsformål over andre arealformål. Svaret på dette kan ligge i planbeskrivelsen. Det står eksplisitt i planbeskrivelsen at: «Sentrumsformål gir stor fleksibilitet og robusthet for utviklingen av området». I praksis betyr dette at ettersom Sentrumsformål åpner for flere forskjellige underformål, gis det adgang for at kommunen, sammen med fremtidige planinitiativtakere, kan ta stilling til hvilke funksjoner som skal etableres – og hvor – når planområdet senere skal detaljreguleres. Dette illustreres gjennom en endring av arealformål fra det opprinnelige planforslaget til vedtatt plan: Ett av feltene, som opprinnelig var regulert til Offentlig og privat tjenesteyting, ble endret til Sentrums-

formål. Bakgrunnen for dette er at kommunen ønsker et sykehjem på Furuset. Forklaringen på formålsendringen til Sentrumsformål er «For å muliggjøre sykehjem på ulike tomter, og dermed mulig annen bruk av tomte.» På denne måten kan man trekke en konklusjon om at Sentrumsformål ikke først fremst er brukt for å gi signaler om urbanitet. Det virker som det heller er ønsket om fleksibilitet når det gjelder plassering av funksjoner som førte til at dette arealformålet ble valgt. Samtidig kunne de ha oppnådd samme resultat dersom de benyttet seg av stripeformål med åpning for mange underformål. Sentrumsformål fremstår dermed som et noe uortodoks valg i dette tilfellet.

Detaljnivå

Som nevnt tidligere fremgår det av intervjuene med flere av informantene som har operert i Oslo at kommunen ikke «liker» eller vanligvis praktiserer å bruke Sentrumsformål i detaljplaner. Dette ble eksemplifisert av informant A, som flere ganger hadde forsøkt å benytte seg av Sentrumsformål på detaljplannivå –uten å ha fått dette igjennom. Dette kan også utledes av kommunens «Veileder for utforming av reguleringsbestemmelser og plankart» når de sier: «Som hovedregel kan det være mest hensiktsmessig å benytte de konkrete bruksformålene, eventuelt i kombinasjon.» (Oslo kommune, 2017). Det fremgår at Oslo ikke utelukker bruken av Sentrumsformål på detaljreguleringsnivå, men de anbefaler det ikke. I veilederen står det at dette formålet inkluderer:

- Forretninger
- Tjenesteyting
- Boliger
- Kontor
- Hotell/overnatting
- Bevertning
- Nødvendig grøntareal til bebyggelsen

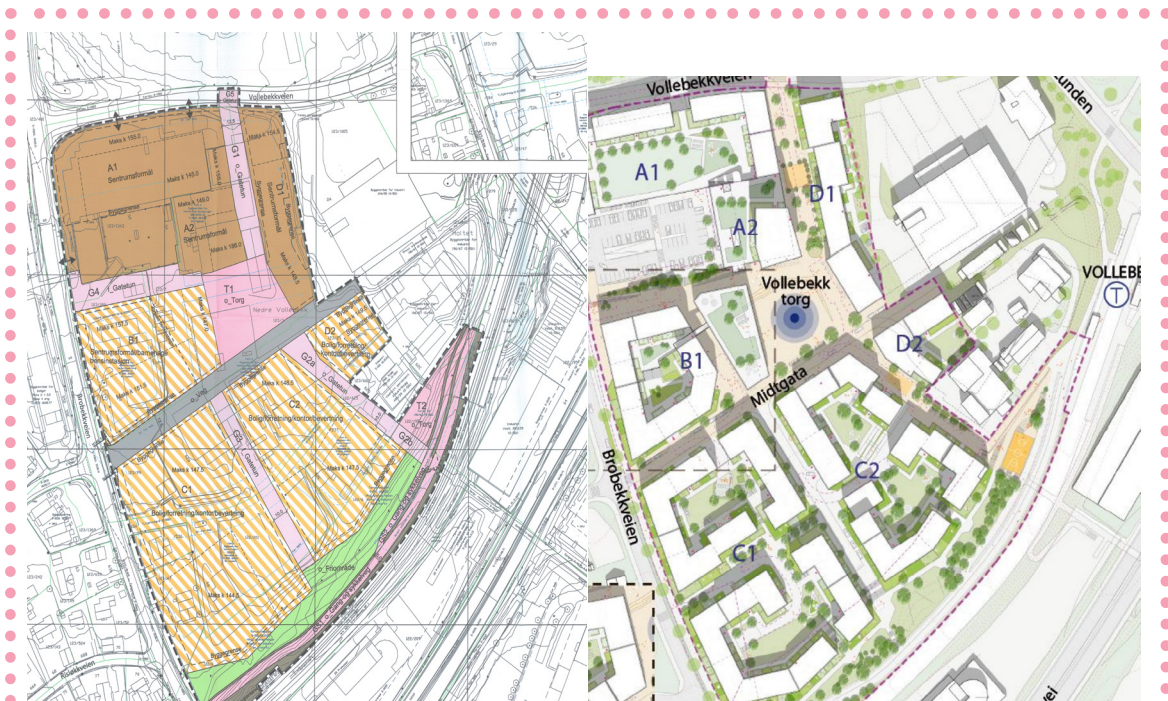
Det er usikkert om formuleringen «inkluderer» betyr at Sentrumsformål også kan inneholde andre underformål. Spørsmålet er om underformålene som er listet opp her er noen av flere mulige underformål, eller om dette er en absolutt liste. Videre står det at dersom underformål skal utelukkes, så må dette angis i bestemmelsene. Dette betyr at dersom man for eksempel ikke skal ha bevertning innenfor

et område som er regulert til Sentrumsformål, må man presisere dette i reguleringsbestemmelsene. Dette betyr at dersom man tar utgangspunkt i at det kun er listen med underformål som gjelder for Sentrumsformål, vil man få en mye lettere jobb med å avgrense formålet enn dersom man tar utgangspunkt i at Sentrumsformål i prinsippet kan gjelde «alt». Det fremgår av flere av intervjuene at flere av intervjuobjektene tolker Sentrumsformål på sistnevnte måte. Uansett hva som måtte gjelde av underformål er dette en formulering som potensielt kan føre til ulik tolkning av hvordan dette formålet skal brukes. Videre kan rom for ulik tolkning være synonymt med risiko og uforutsigbarhet for utbyggere.

Det finnes tre eksempler på vedtatte detaljreguleringsplaner som inneholder Sentrumsformål i Oslo kommune. Sammenlignet med kommunens størrelse, utbyggingspress og trolig et svært høyt antall eksisterende reguleringsplaner totalt sett, ser man i mellomtid at omfanget av Sentrumsformål er forholdsmessig lavt. Dermed kan flere av informantene ha rett i at det finnes en skepsis til å benytte dette formålet på detaljreguleringsnivå.

De tre detaljreguleringsplanene som inneholder Sentrumsformål, gjelder for tomter som befinner seg i transformasjonsområdene Ensjø, Ulven og Vollebekk. Dette er områder som tidligere har vært avsatt til industri og plasskrevende næring – som nå skal transformeres til byområder. For å avgrense oppgaven skal jeg kun undersøke to av planene. Jeg har sett på detaljreguleringsplanene for Vollebekk og Ensjø. Her skal jeg forsøke å dykke ned i plankart og bestemmelser, men også planbeskrivelse og andre planinnsynsdokumenter

Detaljregulering på Vollebekk: Brobekkveien 52 - 64 m.fl., 2016



Detaljreguleringsplankart for Brobekkveien 52-64, der de øvserte/nordre kvartalene er regulert til Sentrumsformål (brun farge)

Figur 11. Oslo kommune. Brobekkveien 52-64 m.fl.

Illustrasjonsplan. Feltene A1, A2 og D1 er regulert til Sentrumsformål. B1 er regulert til Kombinert Sentrumsformål og bensinstasjon.

Figur 12. IN'BY as og A-lab for Brobekkveien 50AS v/Aspelin Ramm AS. (2015). Illustrasjonsplan.

Her er tre kvartaler, regulert til Sentrumsformål. Planen ble vedtatt i 2015. Initiativtakere er Aspelin Ramm i samarbeid med OBOS, IN'BY og A-lab arkitekter. Planen ble vedtatt i slutten av 2016 (Oslo kommune, 2016).

Hovedtrekkene i detaljreguleringsplanen er transformasjon av arealene fra plasskrevende lager og industri til et byområde med en blanding boliger, kontor, forretning, bevertning, torg og friområde. Ca. halvparten av planområdet reguleres til Sentrumsformål. Andre halvdel reguleres til kombinert bebyggelse og anlegg. Innenfor områdene regulert til Sentrumsformål skal byggene ha en byggehøyde på mellom 4-7 etasjer, med unntak av en «tårnbygning» (felt A1) som skal ha 12 etasjer. Det heter i planforslaget om Sentrumsformål at:

«Områder for bebyggelse og anlegg nord for Midtgata (veg) er foreslått med reguleringsformål sentrumsformål for å understreke bymessighet i planlagt bebyggelse og fleksibilitet i bruk. Innenfor områdene angitt som

sentrumsformål kan det etableres bolig, offentlig eller privat tjenesteyting, forretninger, hotell, kontor og beverning.»

Her står det for det første at Sentrumsformål benyttes for å signalisere «bymesighet». Dette kan illustreres videre med at feltet i nord, regulert til Sentrumsformål, tillater en høyere tetthet og andel næring enn feltene i sør, som er regulert til kombinert bebyggelse og anlegg. I tillegg står det at Sentrumsformål er brukt for å etablere en fleksibel bruk av bebyggelsen. Dette kan illustreres gjennom at det tillates mange forskjellige underformål under Sentrumsformål. På denne måten slipper man å omregulere, dersom det blir en endring i bruken.

Detaljreguleringsplan på Ensjø: Ensjøveien 3 og 5, 2020



Detaljreguleringsplankart for Ensjøveien 3 og 5, nesten utelukkende regulert til Sentrumsformål
Figur 13. Oslo kommune. (2020). Detaljregulering Ensjøveien 3 og 5,



Illustrasjonsplan som viser bebyggelsesstrukturen innenfor planområdet.

Figur 14. Gullik Gulliksen as. (2019). Illustrasjonsplan

Hovedtrekkene i planen er å transformere et kvartal fra et næringsområde til et byområde med kombinert bolig og utadrettet næring i første etasje. Kvartalet er regulert til Sentrumsformål. Byggehøydene ligger på 6 etasjer. Her skal minimum 90% av bebygd areal være bolig og maksimum 10% av bebygd areal være benyttet til andre formål, som forretning, kontor, beverning og tjenesteyting. Det står at hotell/overnatting ikke er tillatt. Om bruk av første etasje står det:

«Første etasje på gateplan med fasade mot Ensjøveien og torg skal kun være forretning, tjenesteyting, kontor og bevertning, inngangspartier til boliger, innkjøring til parkeringsanlegg, fellesarealer for bolig og sykkelparkering. Det skal være minimum 350 m² BRA forretning, tjenesteyting, kontor og bevertning.» (Oslo kommune, 2020)

Det gis ingen forklaring på hvorfor Sentrumsformål er benyttet i denne detaljreguleringsplanen. Her er det likevel grunn til å tro at tiltakshaver har benyttet Sentrumsformål med et ønske om å skape fleksibel bruk av første etasje. Slik det fremgår av flere intervjuer er det mange private planinitiativtakere som trekker frem fleksibilitet som viktig å sikre seg i detaljreguleringsplaner– særlig med tanke på oppfyllelsen av idealet om utadrettet næring på bakkeplan. Her åpnes det for at mellom 350kvm og 1500kvm utadrettet virksomhet kan etableres. Altså alt fra noe som tilsvarer en dagligvarebutikk på hjørnet til flere butikker og serveringssteder. Som nevnt, særlig i intervjuet med informant A, som jobber som planrådgiver for offentlig og privat sektor, er det ikke alltid like lett å få tak i leietakere som er forenelige med bymessigheten som er ønsket. Dermed kan det tenkes at tiltakshaver legger inn en god del slingringsmonn på hvor mye utadrettet virksomhet, og hva slags utadrettet virksomhet, som skal inn i prosjektet for å sikre gjennomførbarhet og markedstilpassning. Her er det rom for å endre bruken av første etasje over tid. Får man ikke tak i leietakere som oppfyller planintensjonene, kan man for eksempel utnytte deler av første etasje som midlertidige fellesarealer for beboerne som nabolagskontor, felles selskapslokaler og lignende.

Tiltakshaver har i dette tilfellet fulgt føringene fra Oslo kommunes veileder fra 2017, der det står at Sentrumsformål eksplisitt skal avgrenses i bestemmelsene, dersom noe skal utelates. Sentrumsformål er i dette tilfellet avgrenset gjennom planbestemmelsen om at Hotell/overnatting ikke er tillat. Dette kan bety at tiltakshaver har definert Sentrumsformål på samme måte som kommunen, der Sentrumsformål består av syv forskjellige underformål. Et spørsmål som har dukket opp i forbindelse med veilederen til utforming av reguleringsplaner er om denne listens underformål er absolutt, eller om de er listet opp som eksempler. I planinnsynsdokumentene ble det funnet en innsigelse fra Plan- og bygningsetaten (PBE) som kan svare på dette. Det later til at planinitiativtaker til å begynne med forsøkte å benytte seg av Næring som

underformål til Sentrumsformål. Dette ble en kilde til undergodkjenning fra PBE:

«Næring er ikke et underformål til Sentrumsformål. Det er derfor misvisende å benytte dette ordet i bestemmelsene og i planbeskrivelsen. Ordet må erstattes med underformålene forretning, tjenesteyting, kontor og bevertning. Eventuelt kan formuleringene «utadrettet virksomhet» tas i bruk.»

Denne tilbakemeldingen forteller at Plan- og bygningsetaten avgrenser Sentrumsformål, der det kun er mulig å benytte underformålene Bolig, Forretning, Bevertning, Tjenesteyting, Kontor, Hotell/Overnatting og tilhørende grøntareal til bebyggelse (sistnevnte er egentlig ikke et arealformål etter plan- og bygningsloven). Det er dermed ikke mulig å definere Sentrumsformål som noe annet. Dette kan bety at bekymringen til flere av intervjuobjektene om at Sentrumsformål kan inneholde «alle mulige formål» er grunnløs, i hvert fall når det gjelder innenfor Oslos grenser. Dette kan også vitne om at Plan- og bygningsetaten ikke definerer den delen av Næring som går på plasskrevende og bilbasert arealbruk som Industri, Lager og Bensinstasjon, som passende under Sentrumsformål. Det finnes ingen forklaringer i plansaksdokumenter om hvorfor Sentrumsformål har blitt benyttet i dette tilfellet. Tiltakshaver kunne ha benyttet andre formål, som for eksempel Kombinert bebyggelse og anlegg med Bolig/Forretning/Bevertning/Kontor/Tjenesteyting, og oppnådd samme resultat.

Ensjøveien 3 og 5: Den nye NRK- tomta

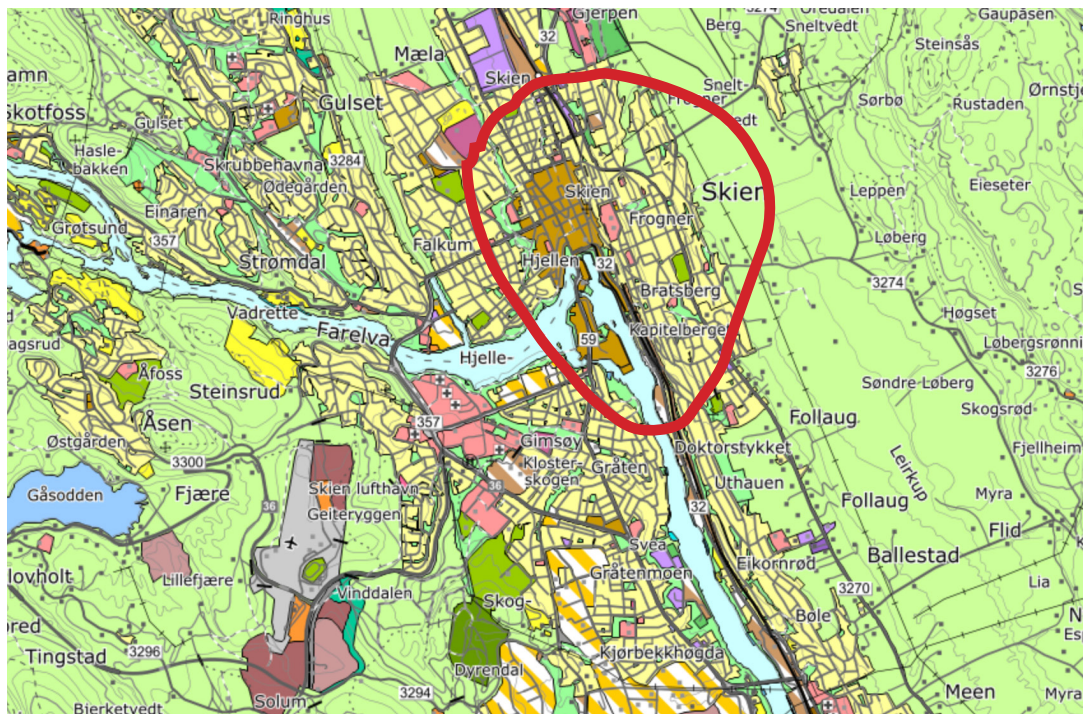
I mai 2021 kom det frem i en rekke avisoppslag at NRK hadde fått fullmakt av kulturministeren til å kjøpe Ensjøveien 3, 5 og 7 av Ferd og Axer eiendom, og det ble derfor slått fast at NRK skal flytte fra Marienlyst til Ensjø (Nrk kommunikasjon, 18 mai 2021). Dette betyr også at planene om å bygge boliger her ikke kommer til å gjennomføres. Spørsmålet er likevel om det er behov for en omregulering, ettersom tomten er regulert til et bredtfavnende Sentrumsformål. Svaret er ja, ettersom gjeldende reguleringsplan har planbestemmelser om 90% boliger. Dessuten ser det ut til at byggegrensene i plankartet er for smale til å kunne romme et mediehus, som trenger store arealer til eksempelvis til TV-studioer.

4.3.2 Skien

Det kom frem av det kvantitative dokumentstudiet jeg foretok meg for å finne ut av omfanget av bruken av Sentrumsformål at Skien i stor grad har benyttet seg av dette arealformålet på alle plannivåer. Jeg skal i dette delkapittelet dykke dypere ned i plandokumenter der Sentrumsformål har blitt benyttet for å finne ut av hvordan det har blitt brukt i Skien.

Overordnet nivå

Kommuneplanens arealdel for Skien kommune 2014-2026

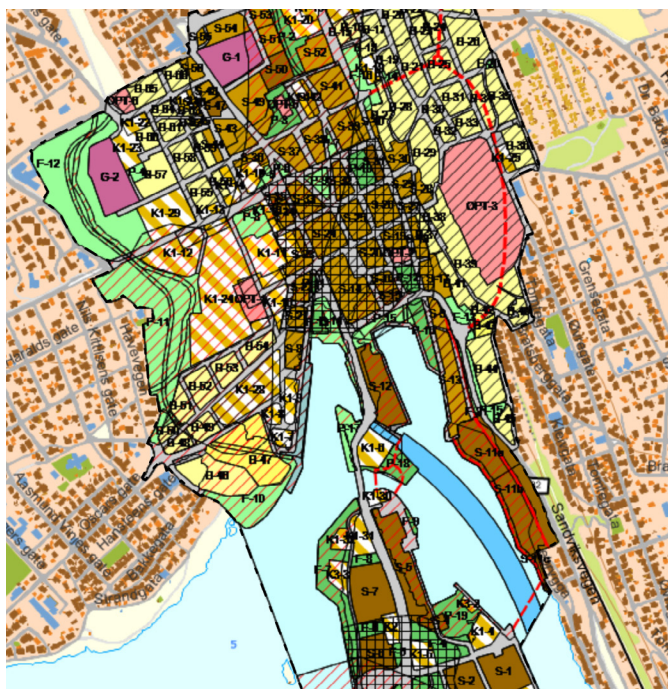


Skjermdump fra kartinnsynsløsningen til Skien kommune. Her ser vi en bruk av Sentrumsformål i Kommuneplanens arealdel (markert med rød ring). Figur 15. Grenlandskart. (2021)

Sentrumsformål benyttes aktivt i kommuneplanens arealdel for store deler av Skien sentrum. Sentrumsformålet er i kommuneplanens arealdel ment å markere Skien som fylkes-, region- og kommunesenter. Dette kan henge sammen med bestemmelsen i Regional plan for areal og transport for Telemark 2015-25 om at:

«Avgrensning av tettstad med sentrumssone skal definerast i kommuneplanane sine arealdelar» (Telemark fylkeskommune, 2015). Kommunen har som mål at Skien sentrum skal dekke lokale og daglige behov for handel og tjenester, som legesenter, ungdomsklubb, kafé, kulturtilbud, dagligvarer, boliger med mer. Videre står det at plasskrevende næring som bilforhandlere, lager og engroshandel skal plasseres utenfor sentrum. Sentrumsformål innebærer publikumsrettede funksjoner i første etasje, og bygninger skal plasseres og utformes slik at det blir en god opplevelse å bruke sentrum.

Kommunedelplan for Skien sentrum, 2010



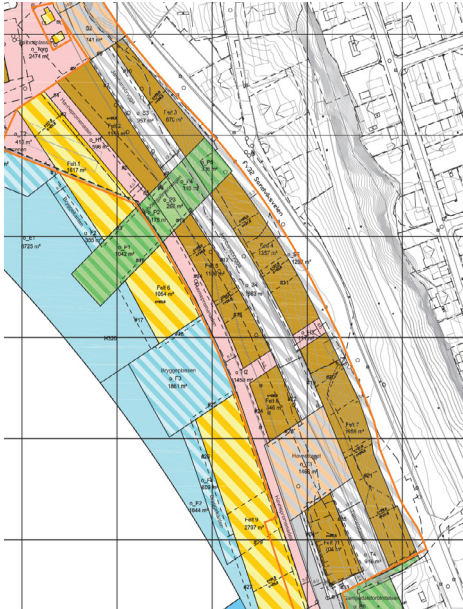
Skjermdump fra Skien kommunes kartinnsynsløsning. Utsnittet viser Kommunedelplanen for Skien sentrum fra 2010. Her er Sentrumsformål markert i eksisterende (mørk brunt) og nåværende (lys brunt) Sentrumsformål. Figur 16. Grenlandskart. (u.å.).

Sentrumsformål benyttes aktivt i kommuneplanen for Skien sentrum. For Sentrumsformål står det at:

«Minst 20 % av BRA av bygningsmassen på den enkelte tomt skal brukes til boliger. Etasje på bakkeplan skal brukes til publikumsrettede funksjoner» (Skien kommune, 2010)

Som en sammenligning skal minst 80% BRA av bygningsmassen på tomter regulert til boligformål være boliger. Det vil si at det legges opp til at kontor, tjenesteyting, forretning og lignende skal plasseres i områder regulert til Sentrumsformål. Dette betyr at Sentrumsformål brukes til å lokalisere og konsentrere handel, arbeidsplasser og tjenester til Sentrum. Samtidig gir kravet om minimum 20% boliger et spillerom for markedstilpasning. Slik sikrer kommunen en størst mulig grad av funksjonsblanding, uten at de legger rammer som kveler markedet.

Områdereguleringsplan for Skien brygge, 2016



Plankart som viser områderegeringsplanen for Skien brygge. Alle kvartalene er enten regulert til Sentrumsformål eller stripeformål med en blanding av Sentrumsformål og formål for infrastruktur. Figur 17. Skien kommune. (2016). Detaljregulering Skien Brygge



Rendering (fotorealistisk visualisering) som viser visjonene for Skien brygge. Figur 18. Bane Nor og R8 Edge. Skien Brygge

Et stort havneområde i Skien skal transformeres til et byområde med en høy grad av funksjonsblanding, attraktive møteplasser og nærhet til vannet. Områdeplanen er kalt Skien Brygge og har alle sine kvartaler regulert til Sentrumsformål. Her skal det komme boliger, næring, kultur, forretning og bevertning. Planen er utformet som et samarbeid mellom kommunen, Grenland havn KF, Bane NOR eiendom og A-lab arkitekter. (Skien kommune, 2016)

Det fremgår av planbeskrivelsen at:

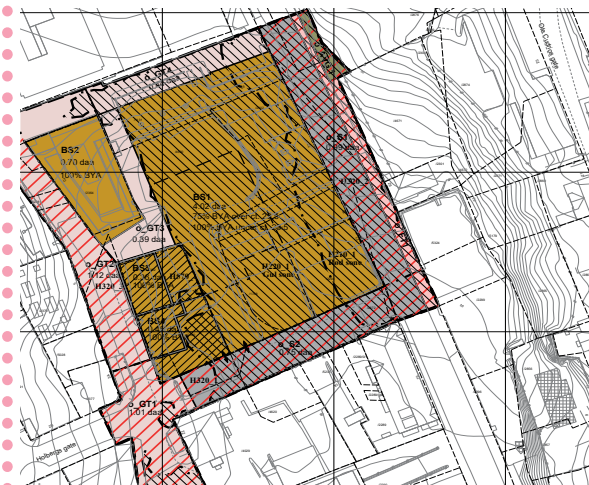
«Det er knyttet stor usikkerhet til hvilke funksjoner som kommer på Skien Brygge, og det vil ta mange år før området er fullt utbygd. Det har derfor vært viktig å utarbeide en plan som er fleksibel nok til å kunne håndtere ulike utbyggingsetapper og ulik miks av funksjoner. Samtidig er planen utformet detaljert nok når det gjelder krav til utforming av bebyggelse og offentlige byrom til ikke å kreve detaljreguleringsplaner, men gå rett på byggesak.»

Denne fleksibiliteten er bakgrunnen for at Sentrumsformål er benyttet. Det er usikkert hvor de ulike funksjonene skal plasseres og hvilke funksjoner som er lønnsomme å etablere når planen etterhvert skal realiseres. En annen bakgrunn kan være at planen åpner for å gå rett på byggesak. Dermed må de gi nok spillerom for fremtidige tiltakshavere til å kunne forme prosjektene sine. Derfor har kommunen heller vedtatt maksimums og minimumskrav for hele området som sier hvor mye boliger, forretninger og kontor det skal være til sammen. Boliger skal utgjøre 25-80% BRA, forretning skal utgjøre maksimum 2500kvm og kontor skal utgjøre maksimum 18500kvm. På denne måten styrer kommunen til en viss grad hvilke funksjoner og tilbud som skal inn samtidig som de tilrettelegger for gjennomførbarhet.

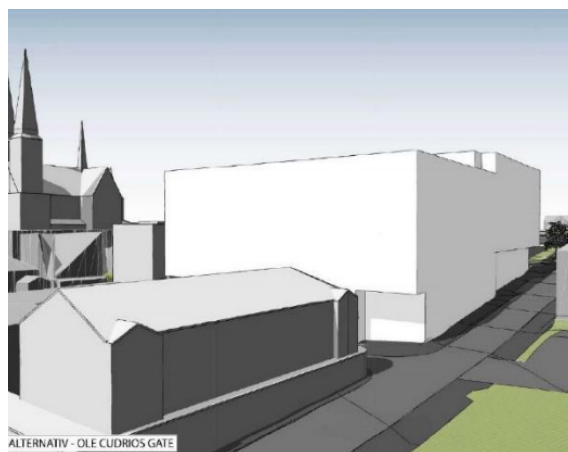
En interessant betraktning i dette tilfellet er at «næring» er tatt med som et mulig formål under Sentrumsformål. Dette er til motsetning fra Oslo kommune, der det ble kommentert at næring ikke hører til som underformål under Sentrumsformål, fordi det er upresist å benytte. For områdereguleringsplanen for Skien Brygge later det til at næring, forretning og kontor benyttes litt om hverandre. Dette kan tyde på at Skien kommune ikke har en like tydelig definert policy på hvilke arealformål og juridiske termer som skal benyttes under Sentrumsformål og ikke. En mulig bakgrunn for dette er at planarbeidet i dette tilfellet hadde en stor grad av samarbeid mellom offentlig og privat sektor. Dette kan ha vært med på å gi en større grad av tillit til plangjennomførere fra kommunal side, noe som kan ha ført til et mindre behov for å tydelig definere Sentrumsformål. I planen generelt virker det som at mange av planintensjonene ikke står som juridisk bindende bestemmelser, men heller er uttrykt som retningslinjer og ønsker i planbeskrivelsen.

Detaljnivå

Detaljregulering for Kverndalen bo- og dagsenter, 2020



Detaljreguleringsplan for Kverndalen-bo- og dagsenter, nesten utelukkende regulert til Sentrumsformål. Figur 19. Skien kommune. Detaljregulering for Kverndalen bo- og dagsenter



3D-illsutrasjon som viser det planlagte byggets volum (markert i hvitt). Figur 20. Børve Borchsenius AS. (2020). Utbyggingsalternativ- Ole Cudrios Gate

Det skal bygges et nytt sykehjem i et kvartal i Skien sentrum. Kvartalet er regulert til Sentrumsformål. Bebyggelsen skal legges i en kvartalsstruktur og får en høyde på 24 meter, noe som tilsvarer 7-8 etasjer. I dag finnes det en rekke utadrettet næring i planområdet, som en sykkelbutikk, en kafé, et legesenter med mer. Planen tilrettelegger for at disse aktørene skal kunne fortsette å være der.

Det later til at det allerede er ganske forutbestemt hvilke funksjoner og innhold som skal inn i planområdet. I tillegg, ettersom tiltakshaver er kommunen selv, er det vanskelig å se et behov for fleksibilitet for å skulle oppnå en markedstilpasning. Spørsmålet er dermed hvorfor kommunen har valgt å benytte seg av Sentrumsformål fremfor andre, mer spesifikke arealformål som eksempelvis kombinert Offentlig eller privat Tjenesteyting og Næring. Svaret på det fremgår ikke, hverken av saks- eller plandokumenter. Bruken av Sentrumsformål kan kanskje heller forklares av at kommunen har ansett planen for å styrke sentrum og ha et bymessig preg: Kanskje er det blandete arealformål med tilrettelegging for næring og tjenesteyting. Kanskje er det utformingen av byggene som trekker

opp byens kvaliteter, der det skal bygges høyt og i en kvartalsstruktur. Bruken av Sentrumsformål kan muligens også forklares om et ønske om tilrettelegging for fleksibel bruk i fremtiden. I stedet for å måtte omregulere kan sykehjemmet benyttes til eksempelvis kontor eller andre formål, dersom det skulle bli behov for det.

Detaljregulering for Tømmerkaia, 2017



Illustrasjonsplan for Tømmerkaia.
Figur 21. Asplan Viak AS (2017). Illustrasjon-
splan.



Rendering/ fotorealistisk visualisering av
visjonene for Tømmerkaia. Figur 22. HRTB.
(2017). Nedtrapping langs kaifronten.

Bakgrunnen for denne planen er å videreføre en eldre og delvis utbygd detaljreguleringsplan fra 2010, men å tilføre noen få justeringer, som å endre gatestruktur og åpne for mer utadrettet næring. Arealformålet er endret fra hovedsakelig å være kombinert Bebyggelse og anlegg til Sentrumsformål. Planen omfatter et transformasjonsprosjekt, der tidligere industribebyggelse skal erstattes hovedsakelig med boliger, men også ha innslag av utadrettet næring. Siden den forrige planen ble vedtatt, har enda flere av de gamle industribyggene blitt revet «for å gi plass for ny

Sentrumsbebyggelse», noe som også kan forklare behovet for ny plan. Planområdet grenser til sjøen, og skal gi innbyggerne en tydeligere kobling til vannkanten. (Skien kommune, 2017)

I planbestemmelsene defineres Sentrumsformål på samme måte som i Regjeringens reguleringsplanveileder og veileder til Kart og planforskriften, med forretninger, tjenesteyting, boligbebyggelse, kontor, hotell/overnatting og nødvendig grøntareal til bebyggelsen. I planbestemmelsene har imidlertid utbygger utvidet definisjonen av Sentrumsformål videre:

«Det tillattes etablering av kunst- og håndverks- og mindre produksjonsbedrifter med mulighet for utsalg samt fritids- og turistformål (kajakkutleie).»

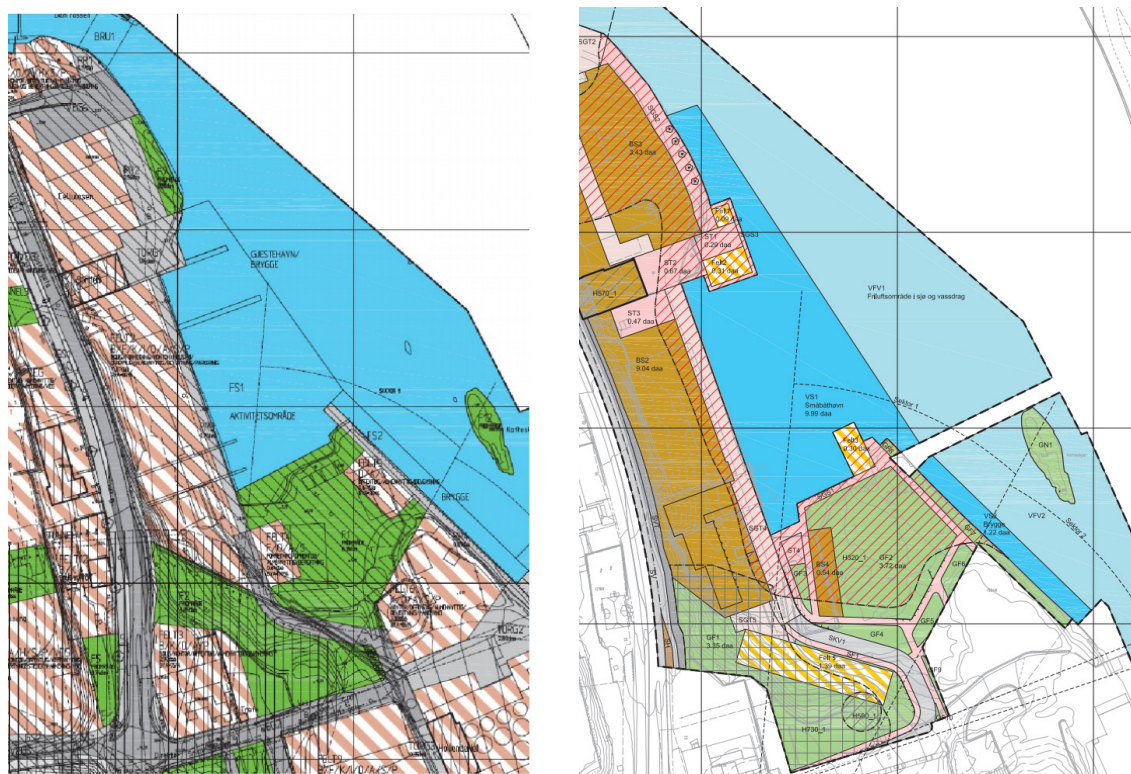
(Skien kommune, 2017)

Dette understreker at Sentrumsformål og hvilke underformål som hører til i praksis er et tolkningsspørsmål fra kommune til kommune og prosjekt til prosjekt.

Et sentralt spørsmål er hvorfor arealformålet ble endret til Sentrumsformål i den nåværende planen. I planbeskrivelsen står det hvilke konkrete endringer som har blitt gjort fra gammel plan. En av endringene er at planen skal åpne for en større grad av utadrettet næring. Blant annet skal det opprettes et senter for kajakkutleie og en kafé. Dette er imidlertid funksjoner som kunne fått plass innenfor eksisterende planområde, innenfor de arealformålene som gjaldt før. Det kan dermed ikke ha noe å gjøre med at planen hindret en etablering av flere utadrettede funksjoner som sådan.

Det kan derimot handle om hvor disse funksjonene kunne – og ikke kunne plasseres. Det fremgår nemlig av planbeskrivelsen at den tidligere detaljreguleringsplanen fra 2010 i større grad styrte plasseringen av ulike funksjoner: Slik det også fremgår av intervjuene, fører bruk av Bygg- og anleggsformål til at man positivt avgrensner hvilke underformål som er tillatt innenfor hvert enkelt bestemmelsesområde. Dette er fordi tillatte underformål for hvert av feltene skal skrives i selve plankartet. I den forrige planen varierte tillatte underformål fra felt til felt. I noen felter ble det eksempelvis bestemt at det skulle være beverting – i andre ikke. Dette kan ha

resultert i at utbygger har fått en god del strammere rammer for plassering av ulike funksjoner enn det som fra utbyggers perspektiv har vært hensiktsmessig. I stedet for å detaljere hvor en restaurant skal komme i planfasen, kan man heller ta stilling til dette når planen etterhvert skal realiseres. Dette kan være en forklaring på hvorfor utbygger har bestemt seg for å endre arealformålet til Sentrumsformål. Dette er et formål som avgrenses i planbestemmelsene, der man ikke trenger å ta stilling til hvilke underformål som er mulig å etablere hvor. Ved å benytte seg av Sentrumsformål kan utbygger ta stilling til hvor eksempelvis kajakkutleiet skal plasseres i løpet av gjennomføringsfasen. Kajakkutleiet kan også skifte lokasjon etter at planen er ferdig utbygd. Dette er fleksibel bruk i praksis.



Fra venstre: Eldre versus nyere detaljreguleringsplan for Tømmerkaia. Den eldre planen var mer detaljert, og tillatte underformål var skrevet i kartet. Den nåværende planen er mer grovmasket, og plassering av ulike funksjoner er ikke spesifisert. Figur 23. Skien kommune. (2017). Til Høyre planforslaget til venstre gjeldene plan.

5. Drøfting og konklusjon

Det er en bred enighet om prinsippene bak Sentrumsformål, men det er full forvirring om detaljene

På bakgrunn av funnene gjort i denne studien kan man se at Sentrumsformål tolkes som noe urbant og bymessig. Det later til at det er en felles forståelse mellom ulike planmyndigheter og private planinitiativtakere at Sentrumsformål innebærer en høy arealutnyttelse og en blanding av funksjoner. Hvor høyt som er «høy utnyttelse» og hvor stor grad av funksjonsblandet som er «en blanding av funksjoner», er imidlertid et tolkningsspørsmål. Det er her usikkerheten ligger. For noen regnes alt høyere enn fire etasjer som høyt, mens andre kan definere «høyt» som 15 etasjer. Noen definerer funksjonsblanding som 90% boliger og tilrettelegging for et butikklokale på bakkeplan, andre definerer en høy grad av funksjonsblanding som eksempelvis 25% bolig, 25% kontor, 25% hotell og 25% utadrettet næring. Ikke alle kvaliteter kan tallfestes og måles: Noen er også subjektive og kommer helt an på øyet som ser, situasjon og den enkelte aktørs behov i byutviklingen. Følgelig vil en utbygger kanskje anse «høy utnyttelse» som noe annet enn en kommunepolitiker, og behovet for funksjonsblanding vil være forskjellig fra en liten by til en stor by.

Videre er det en viss grad av felles forståelse for hvilke underformål og funksjoner som hører til under Sentrumsformål: Bolig og kontor er faste innslag, men den kanskje aller viktigste faktoren, som skiller et rent boligområde fra et Sentrumsformålssområde, er at Sentrumsformålsområdet gjerne åpner for etablering av «utadrettet virksomhet», og gjerne på bakkeplan. «Utadrettet virksomhet» er ikke i seg selv et arealformål etter Kart- og planforskriften, men innebærer detaljhandel, kaféer, dagligvarer, frisør, treningsstudio og sykkelutleie – alt som tilfører byliv. Staten og en rekke planmyndigheter har forsøkt å definere en liste med ulike underformål som hører til under Sentrumsformål: Bolig, Kontor, Forretning, Bevertning, Tjenesteyting, Hotell/overnatting og grønnstruktur tilhørende bebyggelsen. Alle syv former for arealbruk, bortsett fra grønnstruktur tilhørende bebyggelsen, er hentet fra Kart- og planforskriften og er arealformål som er mulige å benytte i juridisk bindende arealplaner. En praksis der Sentrumsformål skal tolkes bokstavrett etter denne listen med mulige underformål, kan på en side bidra til å avklare planbetingelser på forhånd. Slik kan man sikre forutsigbarhet i plan- og gjennomføringsprosessen av en plan. På den annen side kan en kategorisering av arealbruk etter juridiske

betegnelser både føre til forvirring og snevrere rammer enn nødvendig. Oslo er et eksempel på en kommune som, i hvert fall i ett tilfelle, har fulgt denne listen strengt. Spørsmålet er om de, gjennom denne praksisen, ikke går glipp av en rekke alternative arealbruksformer som befinner seg utenfor eller i gråsonen til de juridiske merkelappene som arealformål representerer, og som ellers kunne vært passende i bybildet? Kanskje finner man det i fremtiden mer hensiktsmessig i den post-industrialiserte byen å innføre en småskala produksjon av varer? Gjennom en streng definering av hvilke underformål som er godkjente og ikke, vil kanskje alternative arealbruksformer falle utenfor hva som er innenfor Sentrumsformål. En ting er sikkert: Hvordan Sentrumsformål skal brukes og tolkes er forskjellig fra kommune til kommune og prosjekt til prosjekt. Det er et åpent formål som åpner for ulik tolkning og praksis. De fleste, både av de jeg har snakket med, og det som fremgår av dokumentstudier, virker å ha en felles prinsipiell forståelse om hva Sentrumsformål er, men hva dette formålet innebærer helt konkret er det ingen fasitsvar på.

Sentrumsformål: En risikosport å bruke

Det at ingen helt vet hva Sentrumsformål innebærer, åpner for en rekke muligheter og utfordringer. Det at Sentrumsformål åpner for tolkning gir både planmyndigheter og utbyggere en større grad av fleksibilitet og skjønn til selv å definere hva formålet skal innebære og hvordan dette formålet kan benyttes på en hensiktsmessig måte. Det at Sentrumsformål har såpass vide rammer gjør at prosjektene og fremtidig arealbruk kan tilpasses etter «tida og tilhøva» – også etter at en plan er vedtatt. Ved å treffe bredt sikrer man at blinken treffes, både på det som måtte oppstå av arealbruksbehov og markedsbehov. Det er altså et stort mulighetsrom som oppstår ved å velge Sentrumsformål i juridisk bindende arealplaner. På en annen side er det også en rekke utfordringer som oppstår når man benytter dette arealformålet. Skjønnsrommet som oppstår ved bruk av Sentrumsformål kan også skape uforutsigbarhet. Klarer planmyndighetene å sikre de kvalitetene og det arealbruksbehovet som samfunnet trenger ved å benytte et så åpent arealformål? Hvordan skal utbyggere sikre at ikke planmyndighetene plutselig endrer mening om innholdet i Sentrumsformål? Dette er spørsmål som illustrerer risikofaktorene ved å benytte seg av et arealformål som tilrettelegger for stor grad av fleksibilitet. En refleksjon

rundt forutsigbarhet på reguleringsplannivå er at forutsigbarhet kanskje vektes høyere i områder der planmyndigheter og tiltakshavere har mindre tillit til hverandre. Tiltakshavere ønsker en forsikring om at spillereglene ikke plutselig endres midt i en planprosess. Planmyndighetene ønsker på sin side å forsikre seg om at tiltakshavere ikke bare tenker økonomi, men at de også klarer å hensynta innbyggerne, estetikk, boforhold, biologisk mangfold, med mer. Det later til at enkelte aktører er redde for hva motparten «kan finne på» innenfor rammene av Sentrumsformål. Dette er en tendens som gjør seg synlig gjennom det som har blitt sagt i intervjuer om Oslo og omegn, samt i dokumentstudiene av Oslo. Dette kan handle om at kommuner med høyt utbyggingspress, som for eksempel Oslo, i større grad må kontrollere og forvalte veksten enn i andre byer der trykket er noe lavere. På motsatt side finner man det som eksempelvis fremgår av samtaler med informant E, en eiendomsutvikler i en større norsk byregion, informant B, plansjef i en større norsk by, og dokumentstudiene gjort av Skien. Her ser det ut til at aktørene har en større grad av tillit til hverandre, der det offentlige og private samarbeider i større grad om byutviklingen. Her er kanskje behovet for forutsigbarheten lavere, fordi tillitten til den motsatte part er høy. Dermed vil det også kunne være en større takhøyde for å benytte seg av Sentrumsformål.

De fleste er enige om at Sentrumsformål passer inn i overordnede planer, men de lærde strides om formålet er hensiktsmessig på detaljnivå

Er det hensiktsmessig å benytte seg av Sentrumsformål i både overordnede og detaljerte planer? Det virker som det er en bred enighet om at Sentrumsformål er hensiktsmessig å benytte på kommuneplannivå. Dette fremgår av de kvantitative dokumentstudiene jeg har foretatt i denne masteravhandlingen, der minimum 70% av alle de 106 bykommunene i Norge har benyttet seg av Sentrumsformål på kommuneplannivå. Antagelig er Sentrumsformål blitt benyttet på kommuneplannivå fordi kommunene finner, eller en gang har funnet, det hensiktsmessig å benytte Sentrumsformål. Dette understøttes også i flere av intervjuene, ettersom flere av informantene føler at Sentrumsformål «hører hjemme» på kommuneplannivå og even-

tuelt i områdereguleringsplaner. Til motsetning er det ca. 38% av bykommunene i Norge der det er benyttet Sentrumsformål i varierende grad på detaljnivå. Dette illustrerer at det er en svært sprikende praksis på bruk av Sentrumsformål i detaljreguleringsplaner, noe som også illustreres i intervjuene og gjennom caseeksemplene Oslo og Skien.

Selv om loven åpner for bruk av Sentrumsformål på detaljnivå, og det i tillegg er flere kommuner og planaktører som benytter seg av Sentrumsformål i detaljreguleringer, er det mange anbefalinger og føringer ute og går om at dette formålet er mest hensiktsmessig på et overordnet nivå. Dette kan utledes av flere veiledere og lovkommentarer, der det på ulike måter fremgår at Sentrumsformål er et grovmasket formål og at det dermed er mest formålstjenelig å benytte på overordnet nivå. Flere av informantene har også trukket frem dette. Når det er sagt, så fremstår mange disse påstandene om at Sentrumsformål hører hjemme på overordnet nivå, og ikke detaljnivå, som enten ubegrunnede eller tynt begrunnede. Enkelte av informantene har for eksempel forklart det med at «det er sånn det er planhierarkimessig», eller «det er sånn vi gjør det». Hvorfor det er slik, eller hva som menes med det er ikke nærmere forklart.

En ting som har vært overraskende er at flere private aktører har vurdert Sentrumsformål på reguleringsplannivå som uhensiktsmessig å benytte. Før jeg begynte å studere Sentrumsformål, tenkte jeg at dette arealformålet på reguleringsplannivå var en gavepakke til utbyggere: For det første signaliserer Sentrumsformål en høy utnyttelse, det vil si mye salgbart areal, og for det andre kan prosjektene markedsstilpasses underveis i gjennomføringsfasen. Det studiene derimot viser er at det er store forskjeller blant private planinitiativtakere om de foretrekker Sentrumsformål eller ikke. Noen fant det veldig hensiktsmessig å benytte seg av Sentrumsformål i reguleringsplaninitiativ. Andre fant det ikke hensiktsmessig i det hele tatt, og nevnte at de uansett ikke ville foretrukket dette arealformålet, selv om kommunen de opererte i var åpen for det. I alle intervjusammenhenger syntes vurderingen av hensiktsmessigheten å henge tett sammen med hvordan planinitiativtakerne vektet behovet for fleksibilitet versus forutsigbarhet. De som vektet fleksibilitet høyere enn behovet for forutsigbarhet var de som også stilte seg mest positive til Sentrumsformål. Andre mente på sin side at Sentrumsformål i for stor grad er uforutsigbart. Ettersom

Sentrumsformål er åpent for skjønn, er det en fare for at man som forslagsstiller i for stor grad utfordrer måten politikerne og planadministrasjonen tolker Sentrumsformål på. Flere etterlyser tydeligere rammer og definisjoner av Sentrumsformål, slik at de slipper å bruke unødvendig tid og ressurser på planforslag som aldri kommer til å bli vedtatt. I tillegg var det noen som mente at man gjennom Sentrumsformål ikke i stor nok grad klarer å sikre kvaliteter i prosjektet.

Det er en forskjell mellom Sentrumsformål og Kombinert bebyggelse og anlegg

Et spørsmål som har dukket opp underveis i forskningen er hva som i praksis skiller Sentrumsformål fra Kombinert bebyggelse og anlegg. For eksempel er det flere av intervjuobjektene som forteller at de har benyttet Kombinert bebyggelse og anlegg for å gi planene en grad av fleksibilitet. Samtidig mener flere at Kombinert bebyggelse og anlegg i større grad avklarer eller tar stilling til arealbruken enn det Sentrumsformål gjør. Men hva betyr så det? Svaret ligger i område- og detaljreguleringsplankartene. Hvis man ser på reguleringsplankart med kombinert bebyggelse og anlegg, er det slik at man har anledning til å skrive ut alle underformål det er mulig å benytte innenfor hvert bestemmelsesområde i selve kartet. Slik kan det for eksempel fremgå av kartet at i felt 1 skal det være Bolig, Bevertning og Forretning, mens det i felt 2 skal inneha Tjenesteyting, Bolig og Bevertning. Dersom dette ikke fremgår av kartet, er det vanlig praksis å positivt avgrense Kombinert bebyggelse og anleggsformål i planbestemmelsene. For Sentrumsformål derimot, er det ikke anledning til å plassere disse underformålene i kartet. Hvilke funksjoner som kan inngå i hvert av bestemmelsesområdene, må, dersom man ønsker å avklare arealbruken, skrives i bestemmelsene. Det fine med Sentrumsformål derimot er at dersom man ikke ønsker å ta stilling til hvor disse underformålene skal plasseres, så behøver man ikke å gjøre dette. Man kan for eksempel skrive i bestemmelsene at det skal være minimum 20% utadrettet virksomhet innenfor Sentrumsformål. Dersom flere kvartaler er regulert til Sentrumsformål, låser man ikke plasseringen av den utadrettede virksomheten. Slik kan man gjennom Sentrumsformål få en fleksibel plassering av funksjoner, og det gis rom for at planområdet kan endre seg dynamisk når det gjelder hvilke funksjoner det innehar, også etter at planen er vedtatt. På motsatt side mener enkelte at dette ikke i tilstrekkelig grad avklarer arealbruken og sikrer kvalitet i prosjektet. Mange mener at det er viktig at en arealplan avklarer hvordan prosjektet skal se

ut, slik at politikere får et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag til å kunne vedta eller ikke vedta en plan.

Man ser i midlertid ofte at tiltakshavere foreslår planer som inneholder Kombinert bebyggelse og anleggsformål med lange «handlelister» med mulige underformål. Dette er angivelig et forsøk på å oppnå noe av den samme fleksibiliteten som man ville oppnådd ved å benytte Sentrumsformål. Samtidig mister man argumentet om at Kombinert bebyggelse og anleggsformål ivaretar behovet for arealavklaring. Spørsmålet er om det ikke blir «ett fett» om man velger Kombinert bebyggelse og anlegg med mange underformål eller Sentrumsformål.

En grunn til at det kan være hensiktsmessig å benytte seg av Kombinert bebyggelse og anlegg er at det er knyttet en mye større usikkerhet til hvordan man skal avgrense Sentrumsformål. Ved bruk av Kombinert bebyggelse og anleggsformål så avgrenser man arealbruken i en positiv forstand. Når man bruker Sentrumsformål er det litt annerledes. Her står ikke underformålene i kartet. Det må dermed fremgå av planbestemmelsene hvilken arealbruk som skal gjelde. Her er det litt ulik praksis og en del forvirring for hvordan man skal avgrense. I enkelte kommuner har man valgt å positivt avgrense Sentrumsformålet, ved å definere hvilke underformål som skal gjelde i bestemmelsene. Det kan for eksempel stå i planbestemmelsene at for Sentrumsformål gjelder underformålene Tjenesteyting, Bevertning, Boliger, Overnatting og Forretning. Da avgrenses arealbruken til kun disse underformålene. Det finnes også eksempler på reguleringsplanbestemmelser der Sentrumsformål ikke defineres i like stor grad. I bestemmelsene kan det for eksempel stå at det skal være 80% boliger, men ikke definere hva de resterende 20% skal være. Gjør man det på denne måten, vil det bli enkelt å benytte Sentrumsformål. På en annen side mister man som planmyndighet kontrollen over de resterende 20 prosentene.

Noen kommuner derimot, som Oslo, forstår Sentrumsformål ut ifra KMDs reguleringsplanveileder, og veileder til Kart- og Planforskriften. Dette er statlige dokumenter som begrenser Sentrumsformål til et sett med syv mulige underformål. Følgende om Sentrumsformål fremgår av KMDs reguleringsplanveileder: «*I sentrumsformål inngår forretninger, tjenesteyting og boligbebyggelse, inkludert nødvendige grønne (ute-)arealer til bebyggelsen*». Spørsmålet her er om formuleringen «inngår» betyr at de arealformålene som er oppramset bare er noen av flere mulige arealformål.

Videre står det i disse veilederne at man må skrive det i bestemmelsene dersom formål skal utelates. Spørsmålet er da om man som kommune og planinitiativtaker skal ta stilling til om Sentrumsformål i teknisk sett kan inneholde «alt» når man skal avgrense formålet, eller om man skal ta stilling til at Sentrumsformål i praksis kan inneholde et sett med syv underformål. Slik det fremgår av flere intervjuer, er det mange som vurderer det slik at Sentrumsformål teknisk og juridisk sett kan inneholde «alt». Forvirringen oppstår når mange samtidig forteller at Sentrumsformål må avgrenses. Enkelte legger til grunn føringen om at de arealformålene som skal utelates må fremgå av bestemmelsene. Da er det ikke vanskelig å forstå at det kan omfattes som upraktisk å benytte seg av Sentrumsformål: Hvis det er slik at man tolker det dithen at man må utelukke alle tenkelige arealformål, skaper dette en svært tungvint prosess for de som skal lage planen. I tillegg demonstrerer en slik tolkning svært høy grad av mistillit fra planmyndighetenes side, som sier at man ved bruk av Sentrumsformål serverer utbyggere og de som skal bruke byen en hel haug med smutthull til å innføre funksjoner som virkelig ikke er formålstjenlige i en by. Det må understrekes at ingen av de undersøkte område- og detaljreguleringsplanene inneholdende Sentrumsformål hadde så omfattende bestemmelser. Likevel fremgår det av flere av intervjuene avstår fra å benytte Sentrumsformålene fordi de ikke vet hvordan man skal avgrense det. Dermed kunne man med fordel ha ryddet opp i en rekke både statlige og kommunale føringer som skaper usikkerhet rundt dette.

Litteraturliste

Alexander, E. (1998). Planning and implementation: Coordinative planning in practice. *International Planning Studies*.

Alexander, E. (2015) There is no Planning –Only Planning Practices: Notes for spatial planning theories. *Planning Theory*.

Aubert i Hellevik, 2002

Booth, P. (1996). Controlling development: Certainty and discretion in Europe, the USA and Hong Kong. UCL press

Børrud, E. (2005). Børrud, E., 2005. Bitvis byutvikling -møte mellom privat eiendom-utvikling og offentlig byplanlegging. Doktoravhandling. Oslo: Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo. Tilgjengelig fra: <http://hdl.handle.net/11250/93042>

Fanstein, S. S & DeFilippis, J. (2016). Introduction: The Structure and Debates of Planning Theory. I: *Readings in Planning Theory*. Chichester (West Sussex): Wiley Blackwell

Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton(New Jersey): Princeton University Press.

Fylkesmannen i Rogaland. (2018). Høringssvar - Kommunedelplan Kopervik.

Geltner, D. M., Miller, N., Clayton, J. & Eichholtz, P. (2014). *Real Estate System. I: Commercial Real Estate. Analysis and investments*. Mason, Ohio: OnCourse Learning

Graff, C.H. (2014). Risikostyring i plan- og reguleringsprosessen. Masteravhandling. Oslo: Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet (NTNU). Tilgjengelig fra: <http://hdl.handle.net/11250/275068>

Hanssen, G.S. & Aasæther, N. J. (2018). Plan- og bygningsloven –fungerer den etter intensjonene?. Oslo: Universitetsforlaget.

Hanssen, G.S. (2013). *Negotiating Urban Space. Challenges of Legitimacy in Market-Oriented Urban Planning*. Doktoravhandling. Oslo: Universitetet i Oslo. Tilgjengelig fra: <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-39210>

Holsen, T. (2017). Samfunnsplanlegging, arealplanlegging og plangjennomføring. *Kart og plan, Volume 77*, p. 237–249. Tilgjengelig fra: <http://www.kartogplan.no/Artikler/KP3-2017/Samfunnsplanlegging%20arealplanlegging%20og%20plangjennomfoering.pdf>

Holsen, T. (2020) Regulatory law but discretionary practice -on certainty and flexibility in Norwegian detailed zoning plans. Presentasjon. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.

Holt, F. & Winge, N. (2017). Plan- og bygningsrett. Oslo: Universitetsforlaget

Medalen, T., Jensen, R.H., Garnåsjordet P.A., Røsnes, A.E., Skjefstad, T.E. & Tellefsen, U. (2000). Forhandlinger i fysisk planlegging. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag

Johannessen, A, Kristoffersen, Line, Tufte, Per.Arne (2011), Forskningsmetode for økonomiske-administrative fag, Oslo: Abstrakt

Kart- og planforskriften. (2009). Forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister av 26 juni 2009. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-06-26-861>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). Veileder om reguleringsplaner. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplanveileder/id2609532/?ch=8>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). Veileder til Forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/11a7466184f14ef6b254fe1495064054/veileder_kart_planforskriften_2018.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). Lovkommentar til plandelen av Plan- og bygningsloven. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lovkommentar-til-plandelen-av-plan--og-bygningsloven/id2701235/?ch=1>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). Veileder om kommuneplanens arealdel. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommuneplanens-arealdel/id2845096/>

Miller, G., Galant, E. & Pribham, K. (1960). Plans and the Structure of Behavior. HOLT, RINEHART AND WINSTON, INC.

Monrad, J. (2014). Bærekraftig fortetting i praksis- En studie av hindringer for bærekraftig byfortetting med fokus på lovverket. Masteravhandling. Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet. Tilgjengelig fra: <http://hdl.handle.net/11250/2366013>

Mæland, P.A. (2019, 8 april). Næringslivet høvler ned byrådets nye arealplan. Bergens Tidene. Tilgjengelig fra: <https://www.bt.no/nyheter/okonomi/i/70pxQ8/naeringslivet-hoevler-ned-byraadets-nye-arealplan>

Ness, S. & Øyasæter, A. S. (2018). Eiendomsutvikling: Fra planlegging til ferdigstillelse. Oslo: Universitetsforlaget.

Nordahl, B., Barlindhaug, R. & Ruud, M. E. (2007). Markedsbasert utbyggingspolitikk. Rapport fra NOVA, NIBR & SINTEF.

NOU 2003:14. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningssloven II. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-14/id382097/>

Nrk kommunikasjon. (18. mai 2021). Nrk flytter til Ensjø. NRK. Hentet fra: <https://www.nrk.no/presse/nrk-flytter-til-ensjo-1.15499360>

Oslo kommune. (2020). Detlajreguleringsplan for Ensjøveien 3 og 5. Hentet fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2020158480&fileid=9361692>

Oslo kommune. (2020). Detlajreguleringsplan for Ensjøveien 3 og 5. Saksframlegg til byutviklingsutvalget. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2020106776&fileid=9185340>

Oslo kommune. (2019). Planforslag til politisk behandling – Ensjøveien 3-5 Forslagsstillers del, utarbeidet av fagkyndig. Hentet fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2019073078&fileid=8503340>

Oslo kommune. (2017). Veileder for utforming av reguleringsbestemmelser og plankart. Hentet fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13335621-1565674863/Tjenester%20og%20tilbud/Plan%20C%20bygg%20og%20eiendom/Overordnede%20planer/Send%20inn%20reguleringsplan/Veileder%20for%20utforming%20av%20reguleringsbestemmelser%20og%20plankart.pdf>

Oslo kommune. (2017). Områderegulering for klimaeffektiv utvikling på Furuset. Områdereguleringsplan. Hentet fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showregbest.asp?planid=15499109>

Oslo kommune. (2016) Brobekkveien 52 - 64 m.fl. , Vollebekk Planforslag til politisk behandling Detaljregulering med konsekvensutredning. Hentet fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2016170062&fileid=6838390>

Ot.prp.nr 32 (2007-2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plandelen). Oslo: Miljøverndepartementet

Plan- og bygningsloven. (2008) Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27 juni 2008. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Plan- og bygningsloven. (1985). Plan- og bygningslov av 14 juni 1985. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1985-06-14-77>

Rogaland Fylkeskommune. (2020) Regionalplan for Jæren og Søre Ryfylke. Hentet fra <https://www.rogfk.no/vare-tjenester/planlegging/gjeldende-planer-og-strategier/areal-og-transport/regionalplan-for-jaren-og-sore-ryfylke/>

Rogaland fylkeskommune & Hordaland fylkeskommune. Regional plan for Haugalandet. Hentet fra: <https://www.rogfk.no/vare-tjenester/planlegging/gjeldende-planer-og-strategier/areal-og-transport/regionalplan-for-haugalandet/>

Skien kommune. (2020). Detaljregulering for gbnr. 300/4620 m.fl. - Kverndalen bo- og dagsenter. Planbeskrivelse. Hentet fra: <https://www.grenlandskart.no/webinnsyn/Content/plandialog/GetGIplanregisterFil.aspx?systemid=c5ea69dcca845159c-981dc6505d32c2&k=3807&arkivnavn=WINMAP>

Skien kommune. (2018). Detaljreguleringsplankart for Tømmerkaia. Tilgjengelig fra: <https://www.grenlandskart.no/webinnsyn/Content/plandialog/GetGIplanregisterFil.aspx?systemid=E88BF2D1E9F14C8C840CD5848774D9B0&k=3807&arkivnavn=WINMAP>

Skien kommune. (2017). Planbeskrivelse Tømmerkaia. Tilgjengelig fra: <https://www.grenlandskart.no/webinnsyn/Content/plandialog/GetGIplanregisterFil.aspx?systemid=8FAD6F70398F4C4BA806C350626BAB58&k=3807&arkivnavn=WINMAP>

Skien kommune. (2016). Plankart Skien brygge. Tilgjengelig fra: <https://www.grenlandskart.no/webinnsyn/Content/plandialog/GetGIplanregisterFil.aspx?systemid=D337151E6F5248C1834E5526850ECA56&k=3807&arkivnavn=WINMAP>

Skien kommune. (2014). Kommuneplanens arealdel 2014-2026. Bestemmelser og retningslinjer. Tilgjengelig fra: <https://www.skien.kommune.no/globalassets/sentral-adm/planer-og-rapporter/kommuneplanens-arealdel---bestemmelser-og-retningslinjer.pdf>

Skien kommune. (2010). KOMMUNEDELPLAN FOR SKIEN SENTRUM 2010 – 2020 BESTEMMELSER OG RETNINGSLINJER. Tilgjengelig fra: <https://www.grenlandskart.no/webinnsyn/Content/plandialog/GetGIplanregisterFil.aspx?systemid=C964F0346F40480A962CAE48C2319849&k=3807&arkivnavn=WINMAP>

St. Meld nr. 29 (1996-97). Regional planlegging og arealpolitikk. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/st-meld-nr-29_1996-97/id191107/

St. Meld. Nr. 31 (1992-93). Den regionale planleggingen og arealpolitikken. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1992-93&paid=3&wid=c&psid=DIVL801>

Telemark fylkeskommune. (2015). Regional plan for samordna areal og transport for Telemark 2015-2025. Tilgjengelig fra: <https://www.vtfk.no/globalassets/episerver-forms/samferdsel/styringsdokumenter/atp-telemark-2015-2025.pdf>

Thorsnæs, G. (2021). byer i Norge i Store norske leksikon på snl.no. Hentet 4. juni 2021 fra http://snl.no/byer_i_Norge

Wildavsky, A. (1973). *If Planning is Everything, Maybe it's Nothing*. Policy sciences.

Figur- og bildeliste

Figur 1. Egenprodusert illustrasjon.

Figur 2. Stavanger kommune. (2019). Kommuneplanens arealdel 2019- 2034. Tilgjengelig fra: <https://www.stavanger.kommune.no/samfunnsutvikling/planer/kommuneplan/arealdelen/>

Figur 3. Asker kommune. (2019) Områderegulering Føyka- Evely. Tilgjengelig fra: http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/3025/02202014008/Dokumenter/2014008_plankart.pdf

Figur 4. Asker kommune. (2015). Detaljreguleringsplan Holmen svømmehall. Tilgjengelig fra: http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/3025/02202015004/Dokumenter/2015004_Plankart.pdf

Figur 5. Manitoba historical maps. (2016). Example of single-use zoning (Greater Winnipeg District Map, 1947). Tilgjengelig fra: <https://en.wikipedia.org/wiki/Zoning#/media/File:Zoning-maps-winnipeg-9370554-o.jpg>

Figur 6. Grenlandskart. (u.å.). Hentet fra: <https://www.grenlandskart.no/geoinnsyn/#?project=Porsgrunn&guid=c9aa70d2-5888&layers=1017,1012,1011,8004,1010,1009,8003&zoom=13&lat=6562892.14&lon=534709.55¶ms=10000000000>

Figur 7. Dyroe. (2015). Aker Brygge. Tilgjengelig fra: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Aker_Brygge_\(6\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Aker_Brygge_(6).jpg)

Figur 8. Egenprodusert illustrasjon.

Figur 9. Oslo kommune. (2017). Områderegulering for klimaeffektiv byutvikling på Furuset. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2016062971&fileid=6341609>

Figur 10. Oslo kommune. Uten navn. I: Planbeskrivelse områderegulering Furuset, sak til politisk behandling. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2016062971&fileid=6341609>

Figur 11. Oslo kommune. Brobekkveien 52-64 m.fl. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2016170062&fileid=6838390>

Figur 12. IN`BY as og A -lab for Brobekkveien 50AS v/Aspelin Ramm AS. (2015). Illustrasjonsplan. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2016170062&fileid=6861826>

Figur 13. Oslo kommune. (2020). Detaljregulering Ensjøveien 3 og 5. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2020158480&fileid=9361692>

Figur 14. Gullik Gulliksen as. (2019). Illustrasjonsplan. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2019073078&fileid=8503340>

Figur 15. Grenlandskart. (2021). Tilgjengelig fra: <https://www.grenlandskart.no/geoinnsyn/#?project=Skien&guid=fdc71596-1dde&layers=1027&zoom=14.977630150607952&lat=6562963.41&lon=534826.37¶ms=10100000000>

Figur 16. Grenlandskart. (2021). Tilgjengelig fra: <https://www.grenlandskart.no/>

geoinnsyn/#?project=Skien&guid=fdc71596-1dde&layers=1027&zoom=14.977630150607952&lat=6562963.41&lon=534826.37¶ms=10100000000

Figur 17. Skien kommune. (2016). Detaljregulering Skien Brygge. Tilgjengelig fra: <https://www.grenlandskart.no/webinnsyn/Content/plandialog/GetGIplanregisterFil.aspx?systemid=8FAD6F70398F4C4BA806C-350626BAB58&k=3807&arkivnavn=WINMAP>

Figur 18. Bane Nor og R8 Edge. Skien Brygge. Tilgjengelig fra: <https://skienbrygge.no/>

Figur 19. Skien kommune. Detaljregulering for Kverndalen bo- og dagsenter. Tilgjengelig fra: <https://www.grenlandskart.no/webinnsyn/Content/plandialog/GetGIplanregisterFil.aspx?systemid=7d3eb6560243400190baa14fbb-145c49&k=3807&arkivnavn=WINMAP>

Figur 20. Børve Borchsenius AS. (2020). Utbyggingsalternativ- Ole Cudrios Gate. Hentet fra: <https://www.grenlandskart.no/webinnsyn/Content/plandialog/GetGIplanregisterFil.aspx?systemid=7d3eb6560243400190baa14fbb-145c49&k=3807&arkivnavn=WINMAP>

Figur 21. Asplan Viak AS (2017). Illustrasjonsplan. Tilgjengelig fra: Tilgjengelig fra: <https://www.grenlandskart.no/webinnsyn/Content/plandialog/GetGIplanregisterFil.aspx?systemid=8FAD6F70398F4C4BA806C-350626BAB58&k=3807&arkivnavn=WINMAP>

Figur 22. HRTB. (2017). Nedtrapping langs kaifronten. Tilgjengelig fra: Tilgjengelig fra: <https://www.grenlandskart.no/webinnsyn/Content/plandialog/GetGIplanregisterFil.aspx?systemid=8FAD6F70398F4C4BA806C-350626BAB58&k=3807&arkivnavn=WINMAP>

Figur 23. Skien kommune. (2017). Til Høyre planforslaget, til vesnstre gjeldene plan. Tilgjengelig fra: Tilgjengelig fra: <https://www.grenlandskart.no/webinnsyn/Content/plandialog/GetGIplanregisterFil.aspx?systemid=8FAD6F70398F4C4BA806C-350626BAB58&k=3807&arkivnavn=WINMAP>



Vedlegg

Vedlegg 1: Kvantitativt dokumentstudie om bruk av Sentrumsformål i norske bykommuner

By/tettsted	Størrelse	Detaljreguleringsplan	Område-reguleringsplan	KDP	KPA
1-Alta	Mellomstor by.	Ja. Detaljregulering for prestegårdsbakken boligområde	Nei	Nei	Ja. Store deler av sentrum.
2-Arendal	Mellomstor by	Ja. Omfattende detaljreguleringer som «Strømsbusletta», «Arendal yrkesskole», samt en mindre tomt «tyholmen». Utbredt.	Nei	Nei.	Ja. Store deler av sentrum. V/pollen, tyholmen.
3-Askim	Liten by	Ja. Flere steder i Sentrum av Askim. Utbredt.	Nei	Ja. Store deler av Askim sentrum	KDP går innunder arealdel
4-Bergen	Stor by	Ja. Noen her og der. Ikke utbredt.	Ja. Utbredt for transformasjonsområder. Større område for transformasjon Møllendal, større tomt Nygårdstangen, stor del av Årstad, stor del av Paradis, store deler av Lagunen. Andre	Nei.	Størsteparten av Bergen sentrum er regulert til «sentrumskjerne» eller byfortettingssone. Sentrumsformål??

			transformasjonso mråder langs bybanen.		
5-Bodø		Ja. 1 detaljreguleringspla n funnet i Bodø sentrum «Hundholmen plass»	Ja. 1 områderegulering splan i Bodø sentrum.	Nei	Større deler av handelssentrum i Bodø (mot kaia, v. Rådhusgata) er regulert itil Sentrumsformål.
6-Brekstad	Dårlig kart.				
7-Brevik (Son)	By/tettstes	Detaljregulering(Ørajordet) igangsatt med diskusjon om bruk av Sentrumsformål	Nei	Nei	Ja. I Sentrum.
8-Brumundal	By	Nei	Nei	Nei	Ja
9-Bryne	By	Nei	Nei	Nei	Ja. Omfattende bruk i sentrum.
10-Brønnøysund		Nei	Nei	Nei	Nei
11-Drammen	By	Ja. 2 eksisterende planer.	Ja. Områderegulering for sundland.	Nei	Ja. Omfattende i sentrum.
12-Drøbak	By	Ett eksempel. 2011.	Nei	Nei	Ja
13-Egersund	By	Detaljregulering. Gruset.			Omfattende bruk i sentrum
14-Elverum	By	Nei	Nei	Nei	Omfattende bruk i Sentrum
15-Fagernes	By	Nei	Nei	Nei	Ja
16-Florø	By	Nei	Ett eksempel	Nei	Ja
17-Fosnavåg	By	Ja. Utbredt	Nei	Nei	Ja
18-Fredrikstad	By	Ja. Utbredt.	Nei	Nei	Ja
19-Førde- Sunnfjord	By	Ja. «Rådhuskvartalet»	Nei	Nei	Ja. Store deler av sentrum.
20-Gjøvik	By	Ett eksempel.	Nei	Nei	Ja
21-Grimstad	By	Nei	Områderegulering sjønære arealer	Nei	Ja
22-Halden	By	Ett eksempel. Transformasjon av et gammelt industriområde.	Nei	Ja	Ja
23-Hamar	By	Nei	Ja. Områderegulering Hamar kollektivknutepunk t.	Nei	Ja. Omfattende

			Områderegulering Vestbyen.		
24-Hammerfest	By	Nei	Nei	Nei	Usikkert. Svært grovmasket KPA. «Bybebyggelse»= Sentrumsformål?
25-Harstad	By	Ja. Omfattende bruk.	Nei	Ja	Ja
26-Haugesund	By	Nei	Ja. Haugesund rutebilstasjon transformasjon	Nei	Ja
27-Hokksund	By	Nei	Ja. Sentrumsplan Hokksund	Nei	Ja
28-Holmestrand-31-Tønsberg kommune	By	Ja. «Fylkesveg 900 Holmestrand Sentrum»	Nei	Nei	Ja. Sentrum, Kleivbrottet og vest for sentrum
29-Honningsvåg	By. Dårlig plankart				
30-Horten-Tønsberg kommune	By	Nei	Nei	Ja	Nei
31-Hønefoss	By	Nei	Ja. Områdereg. Hønefoss.	Nei	Ja
32-Jessheim	By	Ja. I sentrum	Nei	Nei	Ja
33-Jørpeland	By	Nei	Ja. Områderegulering Jørpeland sentrum	Nei	Ja.
34-Kirkenes	By	Ja. Domuskvartalet.	Nei	Nei	Ja. I sentrum.
35-Kolvereid	By. Dårlig kart				
36-Kongsberg	By	Nei	Ja. Sentrumsplanen. Omfattende.	Nei	Ja.
37-Kongsvinger. Karttjeneste ikke tilgjengelig	By				
38-Kopervik	By (Karmøy)	Nei	Nei	Ja	Ja
39-Kragerø	By	Nei	Nei	Ja. I sentrum	Ja. I sentrum
40-Kristiansand	By	Ja. Flere steder.	Ja.	Ja	Ja
41-Langesund	By	Nei	Nei	Nei	Ja
42-Larvik	By	Nei	Nei	Nei	Ja

43-Leknes	By	Nei	Nei	Nei	Ja
44-Levanger	By	Ja. Ett eksempel.	Nei	Nei	Ja. I sentrum
45-Lillehammer	By	Nei	Nei	Ja	Ja
46-Lillesand	By	Nei	Ja. Områdereg. For Lillesand sentrum	Nei	Ja
47-Lillestrøm	By	Nei	Nei	Nei	Ja
48-Lyngdal	By	Nei	Ja. 1 eksempel	Nei	Ja
49-Mandal	By	Ja flere.	Nei	Nei	Nei. Hensynssone om at reg.plan gjelder.
50-Mo i Rana	By	Nei	Nei	Nei	Nei
51-Moelv	By	Nei	Nei	Nei	Ja. I sentrum
52-Molde.	By	Ja. I utstrakt bruk	Nei	Nei	Ja
53-Mosjøen	By	Ja. I utstrakt bruk	Nei	Nei. Hensyns sone for detaljerin g.	Nei
54-Moss	By	Ja. Flere eksempler	Nei	Nei	Ja
55-Mysen	By	Usikkert	Nei	«Bybebyg ggelse»	«Bybebyggelse»
56-Måløy	By	Nei	2 områdereguler er	Nei	«Bybebyggelse»
57-Namsos	By	Nei	Ja. Områderegulering Namsos sentrum	Nei	Nei. Detaljeringssone.
58-Narvik	By	Ja. Ett eksempel	Nei	Nei	Ja
59-Notodden	By	Ja. I utstrakt bruk.	Nei	Ja	Nei
60-Odda	By	Nei	Nei	Nei	Nei
61-Orkanger	By	Ja	Ja	Nei	Ja
62-Oslo	By	Vollebekk, Ensjø, Ulven	Furuset	Nei.	Nei. De bruker i stor grad bebyggelse og anlegg
63-Otta	By	Nei	Nei	Nei	Ja
64-Porsgrunn	By	Ja. Revitalisering av Porsgrunn porselensfabrikk og detaljreg. For jernbanebygg.	Nei	Nei	Omfattende bruk i KPA.
65-Raufoss	By	Nei	Nei	Nei	Ja
66-Rjukan	By	Nei	Nei	Nei	Nei
67-Røros	By	Nei	Ja	Nei	Usikkert. «Senterområde»
68-Sandefjord	By	Ja. 2 eksempler	Nei	Nei	Ja

69-Sandnes	By	Ja. Enkelte reguleringsplaner i Sandnes sentrum og Forus.	Nei	Nei	Ja. Omfattende bruk i sentrum og områder i randsonen
70-Sandvika	By	Nei	Ja. Én detaljert og to overordnede.	Nei	Ja
71-Sarpsborg	By	Ja. Ett eksempel	Ja	Ja. Sentrums plan	Ja
72-Sauda	By	Usikkert			Ja
73-Ski	By	Nei	Områderegulering Ski sentrum	Nei	Ja
74-Skien	By	Omfattende bruk. Klosterøya.	Stor områderegulering for Skien brygge. På detaljert nivå.	Nei	Ja
75-Skudeneshavn	By	Nei	Nei	Nei	Ja
76-Sortland	By	Nei	Nei	Nei	Ja
77-Stathelle	By	Nei	Nei	Nei	Ja
78-Stavanger	By	Ja.	Omfattende bruk i Sentrum.	Ja. Omfattede.	Samme som KDP
79-Sola	By	Ja	Ja	Nei	Ja
80-Stavern	By	Nei	Nei	Nei	Ja
81-Steinkjer	By	Nei	Ja. Områderegulering Steinkjer	Nei	Nei
82-Stord (Leirvik)	By	Ja	Nei	Nei	Nei
83-Svelvik	By	Nei	Nei	Nei	Ja
84-Svolvær-Vågan kommune	By	Ja. «Kjolestua» og «Kvartal 27»	Nei	Ja. Store deler av Sentrum	Nei
85-Tromsø	By	Ja. Ett eksempel	Nei	Nei	Ja
86-Trondheim	By	Ja. Ett eksempel	Nei	Nei	Ja
87-Tvedestrand	By	Nei	Nei	Nei	Ja
88-Tønsberg	By	Nei	Nei	Ja. Tønsberg sentrum.	Nei. KDP for Tønsberg sentrum er utelatt kommuneplanens arealdel
89-Ulsteinvik	By	Nei	Nei	Nei	Ja
90-Vadsø	By	Nei	Nei	Nei	Ja. Lite utstrakt grad.
91-Vardø	By	Nei	Nei	Nei	Nei

92-Verdalsøra. Ingen kartløsning.	By				
93-Vinstra	By	Nei	Nei	Nei	Ja
94-Åkrehamn	By	Nei	Nei	Ja	Ja
95-Ålesund	By	Nei	Ja	Ja	Ja
96-Åndalsnes	By	Nei	Ja	Nei	Ja
97-Åsgårdstrand	By	Nei	Nei	Nei	Nei

Vedlegg 2: intervjuguide

Intro

Praktisk info om intervjuobjekt: Arbeidsområde, herunder erfaring med reguleringsplaner, hvor lenge h*n har jobbet i bransjen.

Om reguleringsplaner

- «Hvilke verdier (materielle og prosessuelle) forsøker dere å sikre når dere skal utforme en reguleringsplan, og hvilke plangrep benytter dere dere av for å få til dette?»

Den materielle betydningen av Sentrumsformål

- «Har du eksempler på prosjekter der dere benyttet dere av arealformålet Sentrumsformål i forslag til reguleringsplan? Hvorfor valgte dere i så fall akkurat dette formålet?»
- «Hva var det på dette tidspunktet tenkt at utviklingsobjekt skulle bli?»
- «Ble planen(e) vedtatt?»
- «Dersom reguleringsplanen(e) ble vedtatt: Hvor langt har man kommet i prosessen med å realisere planen(e)?»
- «Dersom utviklingsobjektet er helt eller delvis ferdigstilt: Hva ble sluttresultatet? Avviker resultatet fra opprinnelig idé om hva prosjektet skulle bli?»

Den prosessuelle betydningen av Sentrumsformål

- «Opplever dere at det å benytte seg av Sentrumsformål får betydning for tiden det tar for dere å utforme reguleringsplanen? På hvilken måte? »
- «Opplever du, som planinitiativtaker, at ulike kommuner responderer forskjellig på planforslag med høy grad av fleksibilitet, f.eks. planer som inneholder Sentrumsformål eller stripeformål? Hvordan da?»

Terminologien bak og forståelsen av Sentrumsformål som konsept

- «Opplever du/ dere at man i praksis kan foreslå en reguleringsendring som inneholder «Sentrumsformål» hvor som helst?»

- «Har du/ dere noen oppfatninger om hvordan det bygde resultatet av Sentrumsformål i reguleringsplaner *bør* se ut»?
- «Har ordlyden av *sentrumsformål* noe å si for hvordan dere tolker innholdet i- og beliggelsen av et område regulert til Sentrumsformål?

Vedlegg 3: Samtykkeerklæring

Vil du delta i forskningsprosjektet:

Hva betyr «Sentrumsformål»? En studie av arealformålets materielle og prosesuelle betydning i reguleringsplansaker

I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg. Dette er et spørsmål til deg om å delta i en forbindelse med en studie til en masteroppgave hvor formålet er å forstå hvordan planmyndighet og private planinitiativtakere forstår arealformålet «sentrumsformål» som begrep og planinstrument i reguleringsplaner, samt hvordan utspiller bruken av dette arealformålet seg fysisk.

Formål

I denne masteroppgaven skal jeg studere bruken av arealformålet «Sentrumsformål». «Sentrumsformål» er et type arealformål som kan benyttes i kommune- og reguleringsplaner. «Sentrumsformål» ble innført i den nåværende Plan- og bygningsloven av 2008. I Regjeringens veileder om reguleringsplaner sies det at: "Sentrumsformål innbefatter forretninger, tjenesteyting og boligbebyggelse, kontor, hotell/overnatting og bevertning, herunder nødvendig grøntareal til bebyggelsen". Regjeringens veileder spesifiserer her tydelig hva som kan forstås med «Sentrumsformål», men ettersom rammene for hva som kan forstås som «Sentrumsformål» er svært vide, kan dette arealformålet gi grunneiere mange valgmuligheter for bruk og utforming av tomtene sine. Dette tyder altså på, i følge Terje Holsen ved Institutt for eiendom og juss ved NMBU, at «*Plan- og bygningsloven har en hel del regulative instrumenter som gir betydelig rom for forhandlinger, både når man lager detaljregulering og når disse skal implementeres*». Videre spesifiserer han at «*vi vet for lite systematisk om hvordan disse instrumentene brukes helt konkret. For å finne ut av det, må man dukke ned i detaljer i reguleringsplaner; kart, bestemmelser og beskrivelse.*»

Jeg vil på bakgrunn av dette gjennomføre undersøkelser av hvordan «Sentrumsformål» både manifesterer seg fysisk, men også hvordan «Sentrumsformål» forstås som konsept av initiativtakere og myndigheter i plansaker. Fordi «sentrumsformål» gir stor valgfrihet til innhold på eiendommer, er det spennende å se på det fysiske utfallet av bruken av dette arealformålet i reguleringsplanene til forskjellige prosjekter. Varierer resultatet i stor grad, eller kan jeg finne en slags fellesnevner for disse prosjektene?

Problemstillingen lyder som følger: «*Hvordan forstår planmyndighet og private planinitiativtakere arealformålet «sentrumsformål» som begrep og planinstrument i reguleringsplaner, og hvordan utspiller bruken av dette arealformålet seg fysisk?*»

Det jeg ønsker å finne ut er:

1. *Hvordan «Sentrumsformål» forstås som konsept.* Her vil jeg forsøke å finne ut av om planmyndigheter og planinitiativtakere tolker det dithen at det ligger noen føringer eller implikasjoner «mellom linjene» for hva tomter og områder fysisk kan inneholde når «Sentrumsformål» omtales i plandokumenter, reguleringsplanveileder og lovtekst.
2. *Samle inn data for det bygde resultatet av «Sentrumsformål» i område- og detaljregulering.* Her skal jeg se på hvordan områdene har blitt etter regulering og bygging, herunder bygningstypologi, bruk og utnyttelsesgrad.
3. *Finne ut hvorvidt «Sentrumsformål» kan brukes taktisk i planprosesser.* Mine hypoteser er at «Sentrumsformål» gir den som initierer/lager planen en større grad av fleksibilitet til å tilpasse planene til uforutsette hendelser senere i løpet. Jeg vil finne ut om min hypotese stemmer.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

NMBU er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg spør deg om å delta fordi du enten representerer en kommune, herunder din respektive kommune plan- og/eller byggesaksavdeling, eller fordi du representerer en planinitiativtaker, herunder en eiendomsutvikler eller en reguleringsarkitekt på arkitektkontor eller fra et rådgivende ingeniørfirma. Dette er kategorier mennesker som vil være med på å gi innsikt i hvordan og hvorfor dette reguleringsformålet «Sentrumsformål» brukes.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer dette at du deltar på et videointervju med meg. Intervjuet vil ta ca. 30 minutter, men ettersom intervjuet er semistrukturert og vil tidsmessig kunne tilpasses ut i fra din timeplan.

Spørsmålene vil handle om hvordan deg som kommuneplanlegger /eiendomsutvikler/reguleringsarkitekt oppfatter reguleringsformålet «Sentrumsformål» som konsept og hvorvidt «Sentrumsformål» kan brukes som et instrument i reguleringsplanprosesser.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Dataen som samles inn vil være anonymisert under tilnavn som f.eks. «Kommuneplanlegger i en rural kommune», «Reguleringsarkitekt ved et arkitektkontor i Oslo-området» og «Eiendomsutvikler i Østlandsområdet».

Det vil ikke oppgis noe informasjon i masterbesvarelsen som er med på å gjøre deg identifiserbar. Jeg kommer imidlertid til å ta lydopptak og oppbevare dette samt en transkribering av opptaket i løpet av masterperioden. Opptaket og transkriberingen vil oppbevares i en mappe med innloggingsnøkkel, og det vil kun være meg og min masterveileder som har tilgang på dette.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene slettes når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er 1. juni 2021.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra NMBU har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

Terje Holsen ved fakultet for Eiendom og Juss ved NMBU. E-post: terje.holsen@nmbu.no /telefon: 67230702

Vårt personvernombud: Hanne Pernille Gulbrandsen

Mobil: 402 81 558

E-post: personvernombud@nmbu.no

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Terje Holsen
(Forsker/veileder)

Thea Sanner

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Hva betyr Sentrumsformål? En studie av arealformålets materielle og prosesuelle betydning i reguleringsplaner*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i videointervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway