Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Masteroppgave 2018 30 studiepoeng

Fakultet for Landskap og Samfunn
Terje Holsen

Forholdet mellom utbyggere, Plan- og bygningsetaten og naboer under utarbeidelse av reguleringsplan og gjennomføring av denne i Holtet

Emily Keng Ly Fu
Master i Eiendom
Fakultet for Landskap og Samfunn

FORORD

Denne masteroppgaven er den siste avsluttende delen for mitt 5-årig studium i Master i Eiendom ved Norges Miljø- og biovitenskapelige Universitet, Fakultet for Landskap og Samfunn, i Ås. Masteroppgaven tilsvarer 30 studiepoeng og arbeidet med oppgaven startet fra slutten av November 2017 til Mai 2018.

I Oslo gjennomføres det fortetting i områder med eksisterende småhusbebyggelse som har nærhet til kollektivt knutepunkt og lokalt handelssenter. Som følge av fortetting, oppstår det sterk motstand i lokalmiljøet. Da jeg selv er født og oppvokst i Oslo, var masteroppgaven en god mulighet for meg å se nærmere på hvorfor det foreligger sterk motstand i lokalmiljøet under byggesaksprosessene, i tillegg til å undersøke om det har en sammenheng med utarbeidelse av reguleringsplanen for området. Å skrive masteroppgave har vært krevende, men også en veldig lærerik og spennende prosess. I alle årene på NMBU, samt utvekslingsåret i New Zealand har bidratt til at jeg har vokst som person og tilegnet meg god kunnskap om eiendomsfaget.

Jeg til takke min dyktige veileder Terje Holsen, førsteamanuensis ved Fakultet for Landskap og Samfunn, som har kommet med gode innspill, god veiledning og anbefaling av litteratur, samt bistått meg fra November til Mai. I tillegg vil jeg takke alle informantene som har tatt seg tid til å stille opp på intervju og formidlet supplerende informasjon til masteroppgaven. Til slutt vil jeg takke min søster Jennifer Fu for gjennomlesing og gode råd, i tillegg til venner og naboer som har støttet meg under hele skriveprosessen.

Emily Keng Ly Fu
Ås, 10.mai.2018

SAMMENDRAG

Som følge av befolkningsveksten i Oslo og kommuneplanen fra 1991, foregår det fortetting i eksisterende småhusområder som ligger ved kollektivt knutepunkt gjennom vedtatte reguleringsplaner. På denne måten har de private utbyggerne fått mulighet til å gjennomføre fortetting innenfor reguleringsplanens rammer. Når utbygger gjennomfører fortetting, blir den maksimale utnyttelsesgraden på tomten benyttet, samt eksisterende bebyggelse på tomten revet. Dette har medført sterk motstand i lokalmiljøet.

Denne masteroppgaven forsøker å redegjøre for årsaker til hvorfor det er så sterk motstand ved fortetting i lokalmiljøet som følge av reguleringsplan. Videre skal denne oppgaven undersøke om det har sammenheng med medvirkning, herunder språk og kommunikasjon under utarbeidelse av reguleringsplanen. Videre studeres forholdet mellom utbygger, Plan- og bygningsetaten og naboer ved gjennomføring av utbyggingsprosjekter med fokus på konflikter og konflikthåndtering.

Holtet i Oslo har blitt valgt som case-området da stedet ble kategorisert som kategori 1, det vil si stedet er egnet for bymessig fortetting på grunn av nærhet til kollektivt knutepunkt og service- og lokalsenter. Reguleringsplanen for Holtet Lokalsenter ble vedtatt i 2004 med formålet bymessig fortetting. Som følge av gjennomføring av reguleringsplanen for Holtet Lokalsenter, har det utviklet sterk motstand i lokalbefolkning i forbindelse med byggeprosjektene.

Studiet kan vise at språkbruk og kommunikasjon under utarbeidelse av reguleringsplanen er viktig slik at de involvere parter i lokalmiljøet vet hva planen innebærer. Dersom dette ikke oppnås, kan konflikter mellom berørte naboer, utbyggere og Plan- og bygningsetaten oppstå under gjennomføring av plan.

ABSTRACT

Because of the population growth in Oslo and the municipal masterplan from 1991, there are implementing densification in existing small house areas located near public transport hub through adopted zoning plans. In that manner, property developers get an opportunity to conduct the densification within the zooning plan's provisions. When property developers implement the densification, the building density in building plot will be maximized, in addition to demolishing existing houses. Therefore, massive resistance has occurred in the local community.

This master thesis tries to explain the causes that have led to massive resistance in the local community regarding the densification because of a zoning decision, in addition to examine if there are any relations to public participation, including language and communication management. Furthermore, the relation between property developers, the planning and building authority and concerned neighbors during the conduct of building projects, focusing on conflict and conflict management are going to be studied.

Holtet which is in Oslo has been chosen as a case area, and the location is categorized as category 1: Location suited for urban densification because of the location next to public transport hub and service- and local center. The zooning plan was adopted in 2004, with the purpose of urban densification. By conducting the zoning plan for Holtet Local Center, there have been developed at massive resistance in the local community in relation to the building projects.

This study can illustrate that well use of language and communication during the preparation of the zooning plan, are important for the involved parties in the local society to understand the purpose of the zooning plan. If this can not be achieved, conflicts may occur between concerned neighbors, property developers and the Planning Authorities during the implementing of the zooning plan.

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD 1

SAMMENDRAG 2

ABSTRACT 3

INNHOLDSFORTEGNELSE 4

INNLEDNING OG BAKGRUNN 6

FORTETTING I EKSISTERENDE SMÅHUSBEBYGGELSE: 8

PROBLEMSTILLINGEN 10

FORSKNINGSMETODE 11

CASE-OMRÅDE OG CASE STUDIER 11
INTERVJU 14
DOKUMENTANALYSE 19
METODETRIANGULERING 24
RELIABILITET OG VALIDITET 25

TEORI 29

UTARBEIDELSE AV REGULERINGSPLAN 29
MEDVIRKNING I PLANPROSESSEN 34
FORHANDLINGSTEORI: 37
BYGGESAKSPROSESSEN: 43
PLANLEGGING (SYSTEMFORSTÅELSE) 47
HOLTET SOM FORTETTINGSOMRÅDE: 49

BESKRIVELSE AV DATAMATERIALET 51

UTARBEIDELSE AV REGULERINGSPLAN FOR HOLTET LOKALSENTER S-4105 51
BYGGESAK 1: KONGSVEIEN 83B OG 85 54
BYGGESAK 2: PARELIUSVEIEN 2 58
BYGGESAK 3: HOLTVEIEN 9A-B-C 62
BYGGESAK 4: KONGSVEIEN 85, 87 OG 89 66
INTERVJUENE: 70

ANALYSE 74

UNDER UTARBEIDELSE AV REGULERINGSPLANEN: 74
DE FIRE UTVALGTE BYGGESAKENE 78

DRØFTING: 86

KONKLUSJON OG AVSLUTNING: 95

REFERANSER: 96

FIGURLISTE 99

VEDLEGG 100

INNLEDNING OG BAKGRUNN

Ifølge SNL (2014) omfatter fortetting «økning i arealutnyttelse i eksisterende bebyggelse, vanligvis i byer og andre tettbygde områder».
En fortetting kan inndeles inn i flere grupper (Miljøverndepartementet, 2001):
- Villahagefortetting, innfylling og komplettering
-Omforming og gjenbruk
-Nybygging

En villahagefortetting, innfylling og komplettering kan ifølge Miljøverndepartementet (2001 s.7) innebære tomtedeling, rivning og nybygging, sammenslåing av boligtomter og nybygging, utbygging på restarealer i etablerte boligområder, samt tilbygg, påbygg og seksjonering som gir flere boenheter. I slike områder foreligger det ofte interessekonflikter, samt forskjellige interesser for utbygging blant grunneierne i området. Som oftest, foregår utbyggingen i regi av de private, avhengig av grunneiernes interesser.

Omforming og gjenbruk, kan eksempelvis bety å transformere et industriområde til et utbyggingsområde med høy utnyttelsesgrad. Det vil si transformering av dårlige utnyttede områder til andre formål, eventuelt påbygging og ombygging av bygg (Miljøverndepartementet, 2011 s.7). Dette kan gjelde «brune områder» som transformeres til boligformål. I disse områdene foreligger det stort potensial, da det ofte vil tilrettelegge for bymessig utbygging med en høy utnyttelsesgrad (Miljøverndepartementet, 2011).

Når det gjelder nybygging innenfor byggesonen vil det ifølge Miljøverndepartementet (2011) bety ubebygde restarealer som ikke er tatt i bruk til utbyggingsformål. Slike områder kan inkludere ubebygde områder som er plassert innen områder som helt eller delvis er planlagt til boliger, og utnyttelse av arealer i tilknytning til vei, jernbane, industriområder (Miljøverndepartementet, 2001).

Stortingsmelding nr. 31 (1992-1993) omhandler «Den regionale planleggingen og arealpolitikken» som anbefalte fortetting som strategi for utbygging av byer og tettsteder på grunn av koblingen mellom miljøbelastning og arealbruk (Miljøverndepartementet, 1998). *Stortingsmelding nr. 29 (1996-1997)* følger dette opp og redegjør nærmere.
Etablering av fortettingsområder som følge av en nasjonal fortettingspolitikk i landet, er for å

imøtekomme den fremtidige befolkningsveksten. Fortettingsstrategien i Oslo følger kommuneplanen fra 1991. Allerede i 1995 ble det fattet vedtak i bystyret kalt *fortettingsstrategi for småhusområdene i ytre by* og i 1999 *knutepunktbasert byutvikling* i Oslo.
En av årsakene til dette er å forhindre press på boligmarkedet og økte boligpriser da befolkningsveksten vil øke i de kommende årene. Videre kan fortetting føre til at miljømessig hensyn ivaretas, slik som utbygging av mindre energikrevende bygningsform. Slike bygninger har et redusert behov for energi til oppvarming. Fortetting fører til mindre biltransport som igjen gir redusert forurensning og støy. Dette kan bidra til utviding av kollektivtilbud.

Da fortetting gir befolkningsvekst i et område, kan det etableres nye både offentlige og private tjenester og tilbud i området, samtidig som andre tjenester opprettholdes. For eksempel skoler, barnehager, butikker.

Fortettingen vil medføre mer varierte bebyggelser enn bare småhus, slik som blokkbebyggelse eller rekkehus. Enkelte beboere i det omkringliggende miljø kan flytte inn til lettstelte boliger der felleskapet har ansvar for det utvendige vedlikeholdet når innflytteren selv ikke vil bo i et hus med vedlikeholdsarbeid på huset og i hagen.

Fortetting kan derimot medføre negative forhold. Økt bebyggelse kan forårsake mer trafikkbelastning, farlige trafikkforhold, støy og forurensning i fortettingsområdet. Naboeiendommer med tilhørende uteareal kan få dårligere bokvalitet, herunder redusert solforhold, mindre utsikt og økt innsyn og støy.
Det kan også ødelegge områdets særpreg som arkitektur, landskap, strøkskarakter og historikk. Dette ved riving av eksisterende boligbebyggelse og utbygging av nye blokkbebyggelse som ikke forenes med eksisterende boliger. Eksisterende boliger med uteareal kan få ny blokkbebyggelse tett innpå seg. Dette kan føre til sterke protester mot utbygging i området. (Miljøverndepartementet, [1]

Ifølge Børrud (2012) i boken *Utfordringer for norsk planlegging* gir en fortettingsstrategi direkte støtte til privat eiendomsutvikling. Når det fortettes i et område, vil ifølge Clark (1987) i (Aarsæther, et al., 2012) eiendommer over tid utvikle et uutnyttet verdipotensial som oppstår mellom eiendommens nåverdi og en potensiell verdi dersom eiendommen får en

[1] Fortetting med kvalitet. (1998). Miljøverndepartementet. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/4ca3568a7fc143049f6809e70fe34bab/6107-fortet.pdf

høyere og bedre utnyttelse ved reguleringsendring. Eiendomsutviklerne ønsker da å gjennomføre fortettingen, men er på en annen side avhengig av faktorer som markedet, offentlige reguleringer og selve tomta som skal utvikles (Tiesdall, 2011)[2]. Desto større begrensningene disse faktorene gir, jo mer reduseres mulighetene for utnyttelse av arealet. I tillegg vil eksisterende bebyggelses særpreg sette begrensninger for den nye bebyggelsen.

FORTETTING I EKSISTERENDE SMÅHUSBEBYGGELSE:

Når det foreligger eksisterende bebyggelse i et område, kan fortetting føre til utfordringer. Noen av disse utfordringene kan være interessekonflikter mellom utbygger, Plan- og bygningsetaten og berørte aktører som grunneiere eller næringsaktører, velforeninger. Andre utfordringer kan være komplekse eiendomsforhold, høy arealverdi og tunge investeringer (Regjeringen, 2015) for både offentlige og private aktører.

Dersom en reguleringsplan åpner opp for høyere utnyttelsesgrad i et område, kan dette engasjere utbyggeres interesse å utvikle og bygge innenfor disse områdene. For å gjennomføre dette må enkelte naboer være villig til å selge tomtene sine. På den måten kan eiendomsutviklerne utbygge disse områdene med høyere utnyttelsesgrad.

Dette kan medføre ulemper for naboeiendommen da en utbygger høyst sannsynlig vil utnytte det maksimale bruksarealet for å bygge flere leiligheter på tomten. Slik kan utbyggere oppnå profitt fra utbyggingstiltaket innenfor reguleringsbestemmelsene. Likevel, er de avhengig av boligmarkedet for å få solgt disse leilighetene.

Full utnyttelsesgrad på nabotomten kan medføre ulemper for naboeiendommen, vil det under utbyggingsprosjektet forekomme klager og sterk motstand mot utbyggingen.

Ved utbygging av ny bebyggelse og riving av eksisterende, kan det medføre at strøkskarakteren forringes i området. For eksempel når utbygger gjennomfører et byggeprosjekt for en boligblokk der området er preget av småhusbebyggelse eller villaer. Selv om utbyggingen er strøkstilpasset, mener Børrud (2005:120-125) at fortetting skaper ofte motstand uansett, slik som det sosiale fenomenet *Not in My Back Yard*. Dette er et uttrykk på

[2] I boka (Aarsæther, N, mfl., 2012). Utfordringer for norsk planleggingen (2012).

naboer eller andre som motsetter seg politiske mål om høyere utnyttelsesgrad i deres nærområde (Børrud, 2012). [3] Sterk motstand og protester fra naboeiendommene og i lokalmiljøet, kan forsinke byggesaksprosesser ytterligere.

Tema og formål

Temaet for denne masteroppgaven er hvordan fortetting i et område gjennomføres som følge av reguleringsplan. Oppgaven tar sikte på fortetting i eksisterende småhusbebyggelse, samt hvilke konflikter som forekommer med hovedfokuset på utbygger, Plan- og bygningsetaten og berørte naboer.
I Oslo kan det være større boligforespørsler enn tilbud i boligmarkedet grunnet befolkningsveksten. Dette kan ha medvirket til økning i boligprisene de siste årene. For å imøtekomme etterspørselen, har eiendomsutviklere og andre private aktører økt boligbyggingen i byen. For å gjennomføre utbyggingsprosjekter, må det blant annet være nok areal, samt at det foreligger en reguleringsplan som gir rom for høyere utnyttelsesgrad. Utfordringer oppstår når det interessekonflikter mellom de lokale beboerne, involverte parter, kommunen.

Formålet med denne masteroppgaven er å undersøke planprosessen under utarbeidelse av reguleringsplan for fortetting i et område med eksisterende småhusbebyggelse. Det blir fokus på medvirkning og kommunikasjon mellom berørte naboer under planarbeidet. Når det gjelder byggesaksprosessen, skal det fokuseres på konflikt og konflikthåndtering mellom involverte parter. Konflikter kan oppstå under gjennomføringen av utbyggingsprosjektene da ikke ble slik naboene hadde forespeilet.

Av den grunn ble reguleringsplanen for Holtet Lokalsenter og de enkelte utbyggingsprosjekter i området valgt som case-studie.

Holtet er et av de fortettingsområdene i Oslo som ligger ved kollektivt knutepunkt. Området består av småhusbebyggelse som gir mulighet for høyere arealutnyttelse. Smestad, Røa, Grefsen, Vinderen og Sæter er også et av fortettingsområdene i Oslo kommune (Brun, 2016). Det som foregår på Holtet kan være relevant og aktuelt for andre fortettingsområder i ytre del av Oslos bykjerne da tilsvarende utfordringer kan forekommer. Derfor er hensikten med denne oppgaven å belyse hva slags utfordringer som oppstår når eiendomsutviklere bidrar til fortetting av område med eksisterende bebyggelse. Resultatet kan gi nytte for andre

[3] Børrud, E. (2012). Planlegging av en allerede bygget by. S. 209.

fortettingsprosjekter, ved bedre kommunikasjon og forhandling, og eventuelt redusere konfliktnivået mellom involverte aktører i andre områder.

I denne masteroppgaven ble undersøkelsesområde avgrenset til det regulerte byggeområde i Holtet kalt A-feltene. I tillegg undersøkes fire utbyggingsprosjekter i tidsperioden fra og med 2007-2012. Oppgaven fokuserer bare på reguleringsplanen for Holtet Lokalsenter vedtatt den 22.09.2004. Det har blitt sett bort ifra utarbeidelse av reguleringsplan for Stasjonsområdet og Sporveistomten, samt andre aktørers uttalelse angående planprosessen. Derimot er fokuset på beboernes, representanter for beboerne og Byantikvarens uttalelser.
Hovedfokuset har vært enkelte protester fra beboerne på Holtet under utarbeidelse av reguleringsplan og utbyggingssakene, samt på prosessen i planarbeidet og byggesaksprosessen.

Ut ifra dette, ble det utarbeidet en problemstilling.

PROBLEMSTILLINGEN

Kommunikasjon mellom utbyggere, plan- og bygningsetaten og naboer under utarbeidelse av reguleringsplan og gjennomføring av denne.

- Medvirkning fra naboer og berørte ved utarbeidelse av reguleringsplan:
  - *Kommunikasjon og språkbruk*
- Forholdet mellom utbygger, Plan- og bygningsetaten og naboer ved gjennomføring av utbyggingsprosjekter:
  - *Konflikter og konflikthåndtering*

For å besvare denne problemstillingen, ble en hensiktsmessig forskningsmetode valgt.

FORSKNINGSMETODE

I dette kapittelet skal det bli redegjort for hvordan innsamling av informasjon for å besvare problemstillingen ble utført.
Før valg av metode, ble det kartlagt hva slags type data som bør samles inn på grunnlag av problemstillingen. Da problemstillingen er kommunikasjon mellom utbyggere, Plan- og bygningsetaten og naboer under utarbeidelse av reguleringsplan og gjennomføring av denne, vil forskningsskissen inneholde variabler som måten partene kommuniserte på, forhandlingsmetoder og konflikter hos undersøkelsesenhetene. Undersøkelsesenhetene er Plan- og bygningsetaten, utbyggere og berørte naboer i dette forskningsprosjektet. Side 128.
Hensikten er å innhente utfyllende data om enkelte undersøkelsesenhetenes handlinger og atferd under utarbeidelse av reguleringsplan og gjennomføring av denne.
Det er få undersøkelsesenheter, men mange variabler som en ønsker å innhente informasjon om. (Estudie, udatert) og (Halvorsen, 2011 s.42).

Masteroppgaven har i tillegg en eksplorerende tilnærmingsmåte og formålet er å finne utfyllende og beskrivende data, samtidig som en prøver å finne en sammenheng i de observerte dataene. (Estudie, udatert). Av den grunn ble kvalitativ metode benyttet for innsamling av data til masteroppgaven, herunder case studie, intervju og dokumentanalyse. Dersom formålet med problemstillingen var å undersøke hvor mange utbyggere eller ansatte i kommunen som var enige eller uenige om forhandlingsmåten, påstander eller utsagn under reguleringsplanprosessen og utbyggingsprosessen, hadde det vært fornuftig å anvende kvantitativ metode.

CASE-OMRÅDE OG CASE STUDIER

Case studier omfatter Thagaard (2013) imidlertid til «undersøkelser av få enheter eller caser, hvor forskeren analyserer mye informasjon om de enheter eller caser som studien omfatter». Case-studier som en forskningsmetode har blitt anvendt i mange tilfeller, deriblant til å bidra med kunnskap om individuelle, grupper, organisatoriske, sosiale, politiske og relaterte fenomener. I alle disse tilfellene prøver forskeren å forstå de komplekse sosiale fenomenene og derfor anvendes case-studie som en forskningsmetode (Yin, 2009). Case studier ble valgt som forskningsmetode da hensikten med masteroppgaven er å undersøke og forstå forholdene under utarbeidelse av reguleringsplanen, samt omstendighetene under utbyggingsprosessene i enkelte byggeprosjekter. Det er for å belyse årsakene til at disse konfliktene oppstår. I tillegg

var det ønskelig å studere flere variabler som forekom under utarbeidelse av plan og under utbyggingsprosjektene. Variabler slik som uttalelser, holdninger og hva slags typer merknader/klager som ble innsendt til Plan- og bygningsetaten. Det kan blant annet være klager på avstand, høyde, plasseringer av bebyggelse og dispensasjon.
Case studier gir rom for fordypning av fenomener, samt å anvende andre kvalitative metoder, slik som intervju og dokumentanalyse. Det sistnevnte ble anvendt i dette forskningsprosjektet. (Yin, 2009).

Begrunnelsen for at det ikke ble anvendt kvantitativ metode slik som survey i case studiet, er fordi det er ønskelig å besvare mer komplekse faktorer slik som om det foregikk medvirkning og god kommunikasjon under utarbeidelse av plan og under utbyggingsprosjektene. Eksempelvis vil ikke en survey få frem bakenforliggende årsaker til hvorfor vedkommende som svarer på surveyen huker av akkurat på dette alternativet. Det er ønskelig å undersøke om det forelå god medvirkning og kommunikasjon under utarbeidelse av plan, samt konsekvensene av dette under gjennomføring av plan. En av hensiktene med forskningsstudiet er også å forstå både planprosessen og utbyggingsprosessene.

Da temaet til masteroppgaven omhandlet reguleringsplan- og utbyggingsprosess, samt konflikter og medvirkning i forbindelse med dette, ble case studie valgt som forskningsmetode for nettopp å belyse dette. Holtet ble valgt som case-område, samt fire andre byggeprosjekter da det foregår fortetting i eksisterende småhusbebyggelse/ villabebyggelse som følge av reguleringsplanen vedtatt i 2004. Case-området har mange spennende elementer som kan undersøkes nærmere. Via case studiet kan jeg undersøke hvordan medvirkningen foregikk under reguleringsplanprosessen, samt kommunikasjonen mellom de ulike aktørene under byggesaksprosessene. Holtet som et fortettingsområde har vært mye omtalt i mediene på grunn av stor motstand fra de berørte grunneierne i lokalmiljøet.

Flere utbyggingsprosjekter i reguleringsområdet ble undersøkt helt til et ble funnet med ulike dimensjoner og sammensetninger som virket spennende å se nærmere på også i andre utbyggingsprosjekter. På denne måten la det første utbyggingsprosjektet føringer for hvilke kriterier som bør foreligge i de andre casene, samt antall variasjoner som er ønsket i et valgt case. (Andersen, 1997 s. 103). De valgte byggesakene er nokså identiske, da det foreligger sterk motstand til utbyggingsprosjektene, samt tilsvarende innhold i klageanførslene. På den

annen siden foreligger det variasjoner slik som forskjellige utbyggingsfirmaer, saksbehandlere og tidspunkt for prosjektstart. Av den grunn ligger fokuset på det som er likt mellom de ulike bygge-casene, istedenfor de forskjellige elementene i de enkelte case.
Begrunnelsen for at det ble valgt fire case og ikke færre, er fordi økt antall ulike case skal gi større grunnlag for klarere kriterier ved valg av case og forskningsdesign, samt etablere en sterkere kobling mellom empiri og teori. I tillegg baserer valg av antall case på utformingen av problemstillingen og forskningsdesign. (Andresen 1997 s.95).

Formålet med case-studiene var å avdekke de elementene som gjentok seg i de fire valgte casene og de bakenforliggende årsakene til dette, samt undersøke nyansene og mangfoldighetene i de enkelte utbyggingsprosjektene for å besvare problemstillingen. (Andresen, 1997 s.99)Det betyr nødvendigvis ikke at det er de samme årsakene som fører til naboprotester under utbyggingsprosjekter, men kan heller forklares spesifikt gjennom de enkelte case og hvem som er involverte i disse. (Andresen, 1997).

En må ha formening om hvilke aspekter av de utvalgte case en ønsker å vektlegge. Ifølge (Abott 1992: 62) kalles dette av og til som “the central subject problem” (Andresen, 1997). Noen hovedvariabler vektlegges i case-studiene og en forsøker å forklare sammenhengen mellom disse. Disse hovedvariablene ble valgt ut i forbindelse med kriterier til utvelging av case (Andresen, 1997 s. 94-95).
Kriterier for utvelging av case var som følgende:
- Fortetting i et område med eksisterende småhusbebyggelse
- Utbyggingsprosjekter i reguleringsplanområdet
- Utbyggingsprosjektene foregikk i tidsrommet mellom 2007-2012
- Stor motstand og protester
- Innholdet i klageanførslene fra naboer
- Deltakende aktører som fylkesmann, byantikvaren og politikere.

Gjennom case studier kan en undersøke hvordan konflikter oppstod fra begynnelsen i reguleringsplanprosessen til vedtatt plan og i utbyggingsprosjektene som forekom i senere tid. På denne måten kan man se om det er en historisk utvikling av konflikter i området allerede under utarbeidelse av reguleringsplan, som kan være en forutsetning for at slike konflikter oppstår i forbindelse med utbyggingsprosjektene (Andersen, 1997 s.120).

To av de utvalgte utbyggingsprosjektene har samme tiltakshaver og søker, i tillegg til at konfliktene i begge byggesakene er tilnærmet like. I og med at det er samme tiltakshaver og søker i begge byggeprosjekter, så kan en forvente at de er organisert på samme vis og møter de samme konfliktene som foreligger i Holtet-området (Andresen, 1997 s.121)

INTERVJU

Et intervju kan bli definert som en samtale mellom en som intervjuer, kalt intervjueren, og en som blir intervjuet kalt informant. Formålet med et intervju er å få frem informanten sine synspunkter og opplevelser av en sak eller for å fremstille et bilde av vedkommende (SNL, 2018).

Formålet med et kvalitativt intervju er å finne utdypende informasjon, som kommer frem via normal språk-kommunikasjon. Intervju har som hensikt å få frem informantens sammensatte beskrivelser av dens verden, samt perspektiver og meninger om temaer som diskuteres under intervjuet. (Kvale& Brinkmann, 2015 s.47). Et intervju gir også rom for at informanten kan få frem sine opplevelser, tanker og følelser. (Thaagaard, 2013).

Det finnes ulike former for intervju, deriblant fokusgruppeintervju, gruppeintervju, individuelle intervju og observasjon. En fokusgruppe består av 6-10 deltakende personer som styres av en moderator, der de deltakernes ulike holdninger og synspunkter om et emne blir tatt opp og er i fokus (Kvale &Brinkmann, 2015 s.179). I og med at hensikten med datainnsamlingen er å undersøke konflikthåndtering og forhandling i de enkelte utbyggingsprosjekter, var det ikke hensiktsmessig å benytte fokusgruppeintervju som metode for innsamling av data.

Når det gjelder observasjon, må en være tilstede blant de personene en ønsker å studere og for å samhandle med dem. Dette foregår samtidig som de utfører sine daglige gjøremål (deltakende) eller ved å studere forskjellige sider av de omgivelsene personene oppholder seg i, mens de utfører aktiviteter og samhandler med andre (observatør) (Thagaard, 2013 s.69-71). Da formålet med masteroppgaven er å studere reguleringsplan for Holtet vedtatt i 2004, samt ulike ferdigstilte utbyggingsprosjekter i perioden fra 2007 til 2012, var det ikke mulig å samle inn data ved bruk av observasjon eller være deltakende i de omgivelsene utbyggerne befant seg da byggesaksprosessen allerede har foregått.

Av den grunn ble metoden individuelt intervju anvendt og de enkelte utbyggerne ble intervjuet hver for seg og på ulike tidspunkter. Imidlertid foreligger det flere former for intervju, herunder strukturert, semi-strukturert og ustrukturert intervju. Semistrukturert intervju vil si et intervju som baserer seg på en intervjuguide med bestemte emner laget på forhånd, med forslag til spørsmål som kan stilles til intervjuobjektet. (Kvale, 2007 s. 46). Semistrukturert intervju prøver å hente inn beskrivelser av det intervjuobjektet opplever i dagliglivet slik det umiddelbar eller middelbar oppfattes. Deretter tolker intervjueren meningsinnholdet i disse beskrivelsene.

Denne intervjuformen dekker en del emner, samt inneholder forslag til spørsmål. Rekkefølgen til spørsmålene kan endres, og det samme med formuleringen av disse. Dette gir rom for å stille oppfølgende spørsmål til informantens svar på enkelte spørsmål og de beskrevne fenomener som intervjuobjektet formidler. (Kvale, 2007 s. 46 og s.156-157). I dette tilfelle ble semistrukturert dybdeintervju ansett som den mest hensiktsmessige metoden å anvende.

To ansvarlige søkere og en prosjektsjef fra byggeprosjektene ble intervjuet separert på ulike tidspunkter. Enhetslederne fra Plan- og bygningsetaten som hadde ansvar for disse utbyggingsprosjektene ble også intervjuet. Det skal nevnes at en ansvarlig søker hadde ansvar for to av de fire utvalgte byggesaker og av den grunn fikk vedkommende spørsmål om disse under samme intervju. Det samme gjaldt enhetslederen som var enhetsleder for 3 av 4 utvalgte case.

Selv om en ansvarlig søker og enhetsleder hadde ansvar for flere utvalgte byggeprosjekter, baserte intervjuet seg på den samme intervjuguiden. Spørsmål som “gjaldt det i alle byggesakene?” og “Var det slik i de andre byggesakene?”, ble stilt for å skille mellom de ulike casene. Da problemstillingen også fokuserer på berørte naboer, ble en veldig engasjert og aktiv nabo under utarbeidelse av reguleringsplan og i de enkelte utbyggingsprosjektene intervjuet. Det ble utformet en annen intervjuguide til vedkommende før intervjuet. Gjennom semistrukturert dybdeintervju, fikk informantene en mulighet til å formidle og utdype sine oppfatninger, tanker og atferd om både planprosessen og byggesaksprosessen.

I en av byggesakene, ble ansvarlig søker intervjuet via Skype på grunn av lang reiseavstand til vedkommende. Lyden av Skype-videosamtalen ble tatt opp, og det ga rom for studering av

intervjuobjektets ansiktsuttrykk og reaksjoner. Av og til forekom det dårlig kommunikasjonsforbindelse som igjen førte til dårlig lydkvalitet. Dette bidro negativt til samtaleflyten da både informanten og intervjueren måtte gjenta seg selv.

Enhetslederen for det samme caset ble oppringt, og intervjueren hadde en uformell samtale om utbyggingsprosjektet med vedkommende. Intervjueren forholdt seg delvis til intervjuguiden under samtalen. Årsaken til at samtalen foregikk gjennom mobilen, var at enhetslederen mente at det ikke var nødvendig å stille opp til intervju, da hun ikke husket så mye av utbyggingssaken. Det uformelle intervjuet via mobilen ga intervjueren en ny innsikt om hvilke spørsmål i intervjuguiden som måtte ekskluderes eller omformuleres. (Halvorsen, 2011 s. 137).

Når det gjelder de andre byggesakene, hadde intervjueren et møte med både prosjektsjefen og ansvarlig søker. Intervjueren tok ikke opptak av intervjuet med prosjektsjefen, da samtalen fløt så naturlig og avslappende. Det var uformelt, men samtidig foregikk det en saklig samtale om utbyggingsprosjektet og det ble stilt oppfølgende spørsmål til informanten. Intervjueren følte at dersom samtalen skulle bli avbrutt for å spørre vedkommende om samtalen kunne blitt tatt opp, ville det forårsake en annerledes atmosfære, personlig kontakt og kommunikasjon mellom informanten og intervjueren. En ulempe ved dette, var at intervjueren måtte konsentrere seg for å huske alle detaljene som ble sagt av informanten, samtidig som en måtte iaktta reaksjoner, ansiktsuttrykk og kroppsspråk. Dette var en slitsom prosess. Informasjonen fra intervjuobjektet ble nedskrevet i etterkant av intervjuet.

Intervjusamtalen med ansvarlige søker for to av de utvalgte byggeprosjektene og enhetslederen for de andre casene, ble tatt opp. Det kunne registreres at stemningen endret seg da opptakeren ble skrudd på, enn når den var avslått. Språkbruken og ordformuleringene til informantene ble mer saklige og direkte, i motsetning til en friere kommunikasjon da opptakeren var slått av. Ved å ta opptak av samtalen, fikk intervjueren en mulighet til å se nærmere på intervjuobjektets ansiktsuttrykk og kroppsspråk, samtidig som det var flyt i samtalen og umiddelbar respons mellom informanten og intervjueren. (Thagaard, 2013 s. 111-112).

Etter intervjuene, foregikk det en transkribering av intervjuopptakene til skriftlig tekst. Hvert ord fra intervjuopptakene ble nedskrevet så ordrett som mulig og deretter ble viktig

informasjon tilknyttet problemstillingen strukturert og silt ut.
Transkribering av lydopptakene ble sendt til informantene for godkjenning eller eventuelt endring. Enkelte informanter fikk ikke tilsendt transkribering, da dette ikke ble etterspurt og en e-post adresse ble heller ikke oppgitt.

Alle informantene fra utbyggerfirmaene fikk de samme intervjuspørsmålene og det samme med de to enhetslederne. Begrunnelsen for dette er å ha muligheten til å undersøke om det er noen avvik i opptreden mellom utbyggerfirmaene, samt mellom de ulike enhetslederne i Plan- og bygningsetaten.

Planleggingen:

Før intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide med spørsmål knyttet til problemstillingen. Intervjuspørsmålene ble laget på grunnlag av informasjon fra dokumentanalysen og teoristudiet.

Forslag til spørsmål i intervjuguiden ble nedskrevet i en bestemt rekkefølge, hvor de «enkle» spørsmålene kom først for å sette igang samtalen. Eksempler på slike spørsmål var «hvor lenge har du jobbet i firmaet?» og «hva er din stilling i firmaet?». De andre spørsmålene dekket temaene knyttet til problemstillingen. I og med at det ble utført semi-strukturerte dybdeintervjuer, ble spørsmålene ikke stilt slavisk gjennom hele intervjuet, men som et notat for sikre at alle emnene var dekket.

Forslag til intervjuspørsmål ble formulert på en slik måte at det dekket emnene knyttet til problemstillingen. Det ble i tillegg etablert en god interaksjon med informanten slik at vedkommende følte seg komfortabel med å formidle informasjon og erfaringer. (Kvale, 2007 s. 77).

Intervjuguiden bestod i hovedsak av introduksjonsspørsmål som ble etterfulgt av oppfølgingsspørsmål. For å utforske mer, ble inngående og spesifiserende spørsmål stilt for å få mer konkrete beskrivelser. (Kvale, 2007 s. 80). Elektroniske utstyr som mobil og opptaker ble testet før opptak. Hensikten med dette var å sikre god kvalitet på opptaksbåndet, slik at intervjuene kunne bli tatt opp, dersom informantene ikke var imot dette.

Valg av informanter

For å besvare problemstillingen til masteroppgaven, ble få undersøkelsesenheter valgt ut som informanter, heriblant deltakende utbyggere, Plan- og bygningsetaten og en berørt nabo. Informantene fra utbyggerfirmaene og plan- og bygningsetaten var enten ansvarlig søker, prosjektsjef eller enhetsleder. Årsaken til dette er å få en dypere innsikt om deres rolle, atferd og handlinger (variabler) under byggeprosessen, samt hvordan forhandlingene mellom utbyggere og kommunen foregikk. Da det forelå en del dokumenter angående klager fra nabo, var det av den grunn bare nødvendig å intervjue en nabo i Holtet. Vedkommende har vært veldig engasjert og aktiv under aksjonsgruppen på Holtet, samt under enkelte utbyggingsprosjekter. Gjennom intervjuet, fikk informanten et dypere innblikk og mer utfyllende informasjon om bakgrunnen for merknadene og protestene under utbyggingsprosjektene.

Følgende informanter ble valgt:

- Plan- og bygningsetaten- enhetslederne
- Neptun Properties AS- Ansvarlig søker
- Mosking Utvikling AS- Ansvarlig søker- nåværende Frogner Boligeiendom Holding AS
- JM Byggholt AS- prosjektsjef
- Lille Holtet Park AS- Ansvarlig søker- Nåværende Neptune Properties
- En aktiv og engasjert berørt nabo

Alle informanter ble intervjuet ansikt-til-ansikt bortsett fra en informant som oppholder seg i Trondheim, og en annen via telefonsamtale. Ellers ble intervjuene holdt på et møterom hos de ulike utbyggingsfirmaene og hos Plan- og bygningsetaten. Ved å være tilstede der de enkelte informantene vanligvis oppholder seg, får en et inntrykk av organisasjonskulturen slik som språkbruken, rutinene og organisasjonsstrukturen (Kvale, 2007 s. 53).

De utbyggerne som har blitt valgt som case, har bidratt til ulike prosjekter i Holtet-området. Da det var få informanter som ble intervjuet, kan resultatetene av undersøkelsene mine ikke generalisere til å gjelde den helhetlige populasjonen, men resultatet kan generaliseres innenfor lignende fortettingsområder der det allerede foreligger småhus- og villabebyggelse.

Etiske retningslinjer ved intervju-undersøkelser:

De etiske sidene ved intervjustudie har blitt vurdert gjennom hele forskningsprosessen. Personlig informasjon om informantene blir holdt konfidensielt, slik at identiteten deres ikke

vil bli avslørt. Informasjonen som kommer frem under intervjuene, kan føre til gjenkjenning av enkelte informanter. Derfor måtte det kreves samtykke for intervju, fra de informantene dette gjelder.

I tillegg har konsekvensene for informantene, gruppen de representerer og berørte aktører blitt vurdert. I og med at byggesakene allerede har blitt avsluttet, kan det tenkes at informasjonen som kommer frem under intervjuene ikke vil direkte forårsake noen negative konsekvenser for informantene. For å være på den sikre siden, anonymiseres alle informantene som ble intervjuet. (Kvale, 2007 s.68-69).

Dokumentanalyse

Dokumentanalyse blir etter (Thagaard, 2013) betegnet som «studier som er basert på tekster skrevet for et annet formål enn det som omfattes av forskningsprosjektet». Ifølge Grønmo (2004) omfatter begrepet dokument i denne sammenheng «ulike typer dokumentarisk materiale som kan analyseres med sikte på å få fram relevant informasjon om de samfunnsmessige forholdene vi vil studere». Formålet med en dokumentanalyse er altså å besvare et forskningsspørsmål.

Imidlertid er det aktuelt å nevne tre situasjoner der dokumentanalyse er hensiktsmessig å anvende. For det første, når det ikke foreligger en mulighet for å innsamle primærdata. I visse tilfeller er det meget vanskelig eller rett og slett umulig, å innsamle data direkte fra hovedkilden. Det kan være at en ønsker å finne informasjon som har forgått for en stund siden eller at kilden ikke finnes lenger. Det kan også tenkes at kildene ikke er tilgjengelige på grunn av taushetsplikt eller ligger hos høye myndighetspersoner som ikke vil uttale seg om forskningstemaet (Jacobsen, 2000).

For det andre, dersom forskningsprosjektet omhandler hvordan andre har forstått eller fortolket en hendelse. Det vil si en ønsker samle inn informasjon om personers uttalelse og synspunkter. Disse nedskrevne kildene er mer gjennomtenkte og reflekterte, eller at de kan være «endret» for å gi et bestemt bilde av en situasjon (Jacobsen, 2000). For det tredje er det aktuelt å anvende dokumentanalyse når hensikten med forskningsprosjektet er å undersøke menneskers handlinger og uttalelser. Dersom dokumentene er i form av referater, kan det

være ganske objektivt. En kan også finne ut av hvem som har uttalt seg og hva slags handlinger som har blitt foretatt (Jacobsen, 2000).

Da problemstillingen omfatter *Kommunikasjon mellom utbyggere, plan- og bygningsetaten og naboer under utarbeidelse av reguleringsplan og gjennomføring av denne,* egnet bruken av kvalitative dokumentanalyser. Begrunnelsen for dette, er at en stor del av innsamlingen av informasjon er å undersøke hvordan forholdene var mellom de ulike aktørene under utbyggingsprosjektene, samt forholdet mellom Plan- og bygningsetaten og berørte aktører under utarbeidelse av reguleringsplanen for Holtet Lokalsenter.

Av den grunn var det en fordel å benytte kognitive kilder. På en annen side er formålet med masteroppgaven å belyse konfliktnivået, synspunkter og medvirkning under utbyggingsprosjektene og reguleringsplanprosessen. Derfor var det i tillegg hensiktsmessig å benytte normative kilder (Holme& Solvang, 1993 s.126). Via dokumentanalyse kan en undersøke hvordan de ulike aktørene har tolket planprosessen, samt hva som ble uttalt og utført under byggesaksprosessen. (Estudie, udatert).

Både utarbeidelsen av reguleringsplanen for Holtet-området og gjennomføring av utbyggingsprosjektene foregikk i tidsrommet mellom 1997 til 2012. Derfor var det aktuelt å benytte dokumentanalyse for å se nærmere på forholdene under den tidsperioden.

Ulike typer dokumenter

Det finnes ulike typer dokumenter som er avhengig av hvem som er mottakeren av informasjonen som formidles og hva slags forbindelse det er mellom mottakeren og opphavsperson. Denne forbindelsen vil påvirke både oppbygningen og innholdet i kilden. På grunnlag av dette, kan kilder deles inn i to kategorier, herunder konfidensielle og offentlige kilder. Imidlertid er det viktig å nevne at en uttrykker seg annerledes og stiller ofte forskjellige spørsmål basert på hvem som er mottakeren. Mottakeren kan enten være et individ, en lukket gruppe av individer eller til offentligheten (Holme& Solvang, 1993). Dersom opphavspersonen kjenner mottakeren, vil framstillingsmåten som regel være direkte, umiddelbare, følelsesmessig og fortrolig. Kilden har da et personlig særpreg.
På en annen side kan enten mottakeren eller opphavspersonen være institusjoner, organisasjoner, forvaltningsorgan eller at begge er det. På den måten vil kilden få et institusjonelt særpreg, da forbindelsen mellom dem må være i henhold til formelle regler.

Innholdsmessig, kan kilden ha et saklig preg med et formelt språkbruk (Holme &Solvang, 1993).
Ofte kan dokumentene både være personlige og konfidensielle eller institusjonelle og offentlige (Holme& Solvang, 1993 s. 128-129). I forskningsprosjektet ble det samlet inn data som var offentlige i henhold til Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova) av 9.desember 2016. Saksdokumentene til utbyggingssakene var offentliggjort på Plan- og bygningsetaten sine sider i planinnsyn. Når det gjelder saksdokumentene til utarbeidelse av reguleringsplan fra 1997 til 2004, måtte en dra ned til Plan- og bygningsetaten for å studere dokumentmappene fra deres arkiv.

Forholdet mellom mottaker og opphavsmann var som oftest offentlig og institusjonelt preget da mottakeren eller opphavsmann var enten grunneier (enkeltperson), utbygger (organisasjon/selskap) og Plan- og bygningsetaten (institusjon) som formidlet merknader og informasjon mellom seg.

Det ble først laget en liste over alle mulige tilgjengelige saksdokumenter fra utarbeidelse av reguleringsplan og de enkelte utbyggingsprosjektene. Deretter ble de enkelte dokumentene valgt ut ifra sin relevans i forhold problemstillingen. Det ble foretatt en vurdering om hvert enkelt dokument kunne bidra til å besvare eller belyse problemstillingen til masteroppgaven. (Holme& Solvang, 1993 s.130).

På grunnlag av vurderingene, ble følgende dokumenter innsamlet:

- E-poster mellom aktørene
- Kart over reguleringsområdet og utbyggingsprosjektene
- Reguleringsplan for Holtet-området
- Reguleringsbestemmelser
- Søknader om rammetillatelser og dispensasjon fra planer
- Vedtaksbrev
- Nabovarsler
- Klagebrev/ merknader fra berørte naboer

Ved dokumentanalysen ble sekundærdata samlet inn, behandlet og tolket. (Estudie, udatert).
Innholdsanalyse av dokumenter:
Fremgangsmåten var som følgende:
1. Etter å ha samlet inn all relevant informasjon, skaffet en oversikt over innsamlingen og deretter ble dokumentene kategorisert og systematisert ut ifra hvilke utbyggingssaker de ulike

dokumentene tilhørte eller om det hørte til reguleringsplanprosessen. Dokumentene fra de enkelte sakene ble sammenslått til et dokument ut ifra dateringen. Grunnen til at dokumentene ble satt sammen ut ifra dateringen, er at en kan lettere analysere og undersøke nærmere både reguleringsplanprosessen og de enkelte utbyggingsprosessene på Holtet.
2. Den mest relevante informasjonen angående problemstillingen ble markert og silt ut.
3. Til slutt ble den utsilte informasjonen beskrevet, analysert og drøftet, samt knyttet opp mot problemstillingen. Resultatet fra intervjuene og ble supplert med resultatene fra dokumentanalysen.

Under tolkning og analyse av de relevante saksdokumentene, ble intensjonene til avsenderen ut ifra tid og forholdene vurdert. Videre ble det også foretatt en vurdering om hvordan mottakeren har oppfattet innholdet i dokumentet, da naboene sendte en del merknader og protester angående utbyggingen til utbyggerne. En vurdering om hvorfor naboene sendte disse merknadene og protestene, ble også foretatt. Det samme med hvordan utbyggerne oppfattet og besvarte disse. Plan- og bygningsetaten sin opptreden i forhold til de andre aktørene ble også studert. Andre kilder som nyhetsartikler om utbyggingsprosjektene ble lest, for å danne seg et bilde av forholdene under de ulike byggesakene. (Holme& Solvang, 1993 s.134).

Formålet med tolkning av informasjon som kommer frem under innholdsanalysen, er å gi en helhetlig belysning av meningsinnholdet og strukturer. Det krever en veksling mellom vektlegging av det helhetlige meningsinnholdet eller legge tyngden på de språkmessige, begrepsmessig eller saklige detaljer. En må se på forholdet mellom helthetlig bilde eller fokusere på detaljer, samt dets vekt og funksjon sett ifra et helhetlig perspektiv. (Holme& Solvang, 1993 s. 134).

Dokumentene tilhørende utbyggingsprosjektene og i planprosessen, hadde i hovedsakelig et institusjonelt og offentlig preg, enn en personlig karakter. (Holme& Solvang, 1993 s.128-129).

For å få en forståelse om hvorfor og hvordan det ble utviklet en reguleringsplan for Holtet Lokalsenter, ble dokumenter som kom før selve planvedtaket for området undersøkt. Det var blant annet dokumenter som sluttrapport, *Mulighetsskisser Holtet* og reguleringsplanforslag.

Kildekritikk og vurderingskriterier

De innsamlede dataene til dokumentanalysen var offentliggjort på Plan- og bygningsetaten sine hjemmesider, i henhold til offentleglova. I de kildene som ble brukt, stod Plan- og bygningsetaten, Byantikvaren, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og flere bak kildene, samt utbyggerne og de berørte naboene.

Kildene var innholdsmessig preget av både formelle og uformelle sider. Kommunikasjonen mellom Plan- og bygningsetaten bestod i hovedsak av formelt språkbruk med håndskrevet underskrifter, samt refererring til offentlige lovverk og andre retningslinjer. Klagebrevene og merknadene fra nabo bestod i hovedsak av deres opplevelse, observasjon, tanker, ideer, meninger og holdninger til reguleringsplan og utbyggingsprosjekter. Brevene hadde i hovedsak preg av formelt språkbruk og det ble referert til reguleringsbestemmelser, samt andre lovverk og forskrifter.

Enkelte naboer ble også representert av et advokatfirma, og advokaten registrerte deres opplevelse og synspunkter som igjen ble nedskrevet i form av brev og sendt videre til Plan- og bygningsetaten.

Kildene som ble brukt var også ekte da de som stod bak kildene var offentlige organer, utbyggerfirmaer eller berørte naboer. Adressen til de berørte naboene og deres underskrift stod skrevet på merknadsbrevene innsendt til Plan- og bygningsetaten. Dermed kunne en kvalitetssikre at det virkelig var naboer som bor på Holtet-området.

Oppsummert kan man si at kildene, herunder brev, merknader/protester fra naboer, tilsvar på klager/merknader fra utbygger, Plan- og bygningsetaten og Fylkesmannen sine vurderinger, var relevante og tilgjengelige for besvaring av problemstillingen. Under intervjuene ble det stilt spørsmål til informantene angående saksdokumentene der de selv hadde kommet med uttalelser. På denne måten kunne en vurdere kildens troverdighet ved å sammenligne innholdet som fremkommer under intervju med det som står nedskrevet i saksdokumentene.

Da formålet til dokumentene ikke er opprinnelig ment for å besvare problemstillingen til masteroppgaven, var det derfor ikke en mulighet for å benytte all informasjon fra dokumentene. På denne måten ble de innsamlede dataene utsilt og valgt ut, for å bidra til besvaringen av problemstillingen. Da det ble brukt sekundærdata til dokumentanalysen, kan

en ikke vite hvordan innsamling av data foregikk og hvem som har registrert dette. Det samme gjelder hvilke innsamlingsmetoder som ble benyttet. Av den grunn, kan dette påvirke påliteligheten til dataene. De innsamlete dataene er datert tilbake til 1997 og det kan tenkes at forholdene på Holtet-området har endret seg siden. Dette kan være forhold som medvirkning i under utarbeiding av reguleringsplan og utbyggingsprosjekt, eller andre faktorer som berørte naboers holdninger til utbygging (Jacobsen, 2000 s. 152-153).

METODETRIANGULERING

For å besvare problemstillingen, ble ulike kvalitative metoder som dybdeintervju, case-studier og dokumentanalyse anvendt. Kombinasjonen av disse metodene vil kunne gi forutsetning for en mer nyansert illustrasjon av både fysiske og sosiale fenomener som skal undersøkes, enn ved bruk av en enkel metode (Grønmo, 2004).

I forskningsstudiet om *Kommunikasjon mellom utbyggere, plan- og bygningsetaten og naboer under utarbeidelse av reguleringsplan og gjennomføring av denne* var det aktuelt å velge ut Holtet som et case-området da det foreligger konflikter mellom berørte naboer og Plan- og bygningsetaten under utarbeidelse av reguleringsplan og konflikter mellom utbygger, Plan- og bygningsetaten og berørte grunneier ved gjennomføring av denne. Derfor var det hensiktsmessig å finne informasjon i saksdokumentene om kommunikasjon og medvirkning mellom de ulike aktørene under disse prosessene. Til slutt ble det foretatt et semistrukturert dybdeintervju med ansvarlig søkere, prosjektsjef, enhetsledere ved Plan- og bygningsetaten og en aktiv berørt nabo, for å se de forskjellige nyansene og perspektivene i byggesakene.

Ved å undersøke de utvalgte casene ut ifra forskjellige tilnærmingsmåter, herunder semistrukturerte dybdeintervju og dokumentanalyse av case-dokumentene, fikk en en helhetlig og flersidig forståelse av både de fysiske og sosiale fenomenene i de enkelte utbyggingsprosessene. Det vil si en forståelse av både hvordan en reguleringsprosess og utbyggingsprosess foregår, samt de sosiale fenomener basert på de ulike aktørenes perspektiv (Estudie, udatert).

Ved å anvende metodetriangulering, kan det ifølge (Grønmo, 2004) «styrke tilliten til både metoden og resultatene i en bestemt studie». Dersom både resultatene på grunnlag av forskjellig data og metoder samsvarer med hverandre etter en analyse, kan en stole på at metodene er aktuelle og fruktbare for å besvare problemstillingen. En kan altså vurdere

gyldigheten og påliteligheten til resultatene på grunnlag av den innsamlede informasjonen. (Grønmo, 2004).

Dersom resultatene etter en analyse basert på forskjellige metoder ikke er identiske, kan dette bidra til nye tolkninger og muligens fremme nye tilnærmingsmåter. (Grønmo, 2004). Forskjellige teorier kan være avhengig av ulike typer data og metoder. Metodetriangulering åpner for en mer nyansert illustrasjon av både fysiske og sosiale fenomener som studeres, og disse fenomenene kan fattes på bakgrunn av forskjellige teoretiske perspektiver (Grønmo, 2004). På denne måten kan metodetriangulering gi rom for teoretisk integrasjon eller foreta tester av teorier som står i motsetning til hverandre (Grønmo, 2014 s. 56).

Basert på metodetriangulering, ble det foretatt en vurdering om reliabilitet og validitet i dette forskningsprosjektet.

RELIABILITET OG VALIDITET

Reliabilitet kan ifølge (Thagaard, 2013) kobles til «spørsmålet om en kritisk vurdering av prosjektet gir inntrykk av at forskningen er utført på en pålitelig og tillitsvekkende måte». Begrepet viser i hovedsak til om en annen forsker vil få samme resultat dersom vedkommende utnytter de samme metodene (Thagaard, 2013). Dette baserer seg på en positivistisk forskningslogikk der hensikten med forskningen er å oppnå nøytralitet, og resultatene ses bort ifra forbindelsen mellom forsker og utvalget (Thagaard, 2013).

Ifølge (Seale 1999:140) referert i (Thagaard, 2013), kan reliabilitet deles inn i to kategorier, en ekstern og intern reliabilitet. Ekstern reliabilitet vil si om et forskningsprosjekt i en situasjon kan gjentas av en annen forsker i samme situasjon. Intern reliabilitet kan omfattes som samsvar mellom utarbeidelse av datamaterialet når to forskere arbeider innad i det samme prosjektet (Thagaard, 2013) i (Seale 1999:140).

I det foreliggende prosjektet, ble den kvalitative metoden dokumentanalyse anvendt for å undersøke forskjellige faktorer. Faktorer slik som meninger, synspunkter, vurderinger og argumentasjoner under utarbeidelse av reguleringsplanen fra tidsperioden 1997-2004, samt i byggeprosjektene. I tillegg ble det intervjuet en grunneier som sendte inn en merknad/klage under utarbeidelse av reguleringsplanen for Holtet Lokalsenter. Informasjonen som kom frem under intervjuet, samsvarte med et av klagebrevene fra vedkommende i saksdokumentene. I tillegg beskrev informanten andre forhold som forelå under utarbeidelse av reguleringsplanen,

som igjen kunne bekreftes i saksdokumentene. Av den grunn kan vi si at det var en høy grad av reliabilitet. Det kan bety at en annen forsker kan få samme resultatet dersom dette prosjektet gjentas av en annen forsker.

På en annen side er det viktig å nevne at under utarbeidelse av reguleringsplan, forelå det forskjellige omstendigheter, herunder ulike saksbehandlere, engasjerte aktører og naboer med forskjellige bakgrunn og personlighetstrekk. I tillegg foreligger det et særpreg ved området og eldre lovverk slik som Plan- og bygningsloven fra 1985 var gjeldende under reguleringsplanprosessen og byggesaksprosessene. Disse faktorene kan bidra til å påvirke reliabiliteten.

I 2007 ble også planarbeidet for stasjonsområdet i Holtet igangsett. Stasjonsområdet skulle opprinnelig inkluderes i reguleringsplanen for Holtet Lokalsenter, men dette endret seg etterhvert. Dersom en annen forsker utfører det samme forskningsprosjekt i området, kan det føre til andre varierende resultater.

Når det gjelder datainnsamlingen til utbyggingsprosjektene, ble det både foretatt en dokumentanalyse av de fire utvalgte utbyggingsprosjektene, samt semistrukturert dybdeintervju av deltakende informanter i de enkelte utbyggingsprosjektene. Informasjonen som ble formidlet av ansvarlig søker og prosjektsjef under semistrukturerte dybdeintervju, samsvarte med de opplysningene i saksdokumentene som ble uttalt av deres selv. Imidlertid er det viktig å nevne at enkelte informanter ikke ønsket å utdype innholdet i merknadene/klagebrevene fra naboene av visse årsaker, eller at de ikke husket hva klagene/ merknadene omhandlet, da saken foregikk for nesten 10 år siden.

Oppsummert kan vi si at forskningsprosjektet har høy grad av reliabilitet, men følgende forhold kan påvirke reliabiliteten:

- Semistrukturerte dybdeintervju: Min personlighet og bakgrunn kan ha påvirket informantene under intervjuene, eksempelvis hvordan et spørsmål ble stilt, hva oppfølgingsspørsmålene omhandlet, kroppsspråk og uttrykk.
- Omstendighetene under utarbeidelse av plan og utbyggingsprosjektene: Slik som personlighetstrekkene og bakgrunnen til naboer, engasjerte aktører, saksbehandlere i plan- og bygningsetaten, lokalmiljøet og dets særpreg.
- Prosjektene foregikk ca. 10 år siden og enkelte kan glemt visse detaljer om utarbeidelse av reguleringsplan og utbyggingsprosessene.

- De fleste intervjuene ble tatt opp og deretter transkribert i et senere tidspunkt. Dette kan påvirket grad av reliabilitet. Intervjuene ble transkribert så ordrett som mulig, slik at informasjon ikke ble påvirket eller endret av den som transkriberer. Imidlertid er det viktig å nevne at reliabilitet kan minke da et muntlig intervju transformeres til en skriftlig tekst. Plassering av punktum og komma kan endre betydningen av setninger, da en muntlig pause ikke alltid kan overføres til en skriftlig tekst med punktum. (Kvale & Brinkmann, 2015 s. 211-212).

For å styrke reliabiliteten, vil informasjonen som fremkommer under saksdokumentene og intervjuene, bli atskilt fra mine egne tolkninger slik at dataene blir i minst mulig grad påvirket av meg.

Når det gjelder validitet uttrykker (Thagaard, 2013) at «validitet handler om gyldighet av de tolkninger forskeren kommer frem til. (…) presisere begrepet validitet ved å stille spørsmål om de tolkninger vi kommer frem til, er gyldige i forhold til den virkeligheten vi har studert».

Ifølge (Seale 1999:140) i (Thagaard, 2013) kan validitet deles inn i to grupper, nemlig ekstern og intern validitet. Intern validitet omfatter styrken til de slutninger man trekker ut i fra en årsak og en mulig virkning av dette (Estudie, udatert) og (Thagaard, 2013). Ekstern validitet kan bety overførbarhet i den forstand at resultatene eller forståelsen i et forskningsprosjekt kan være gyldig i en større sammenheng (Estudie, udatert) og (Thagaard, 2013).

Da forskningsprosjektet omhandler *Kommunikasjon mellom utbyggere, plan- og bygningsetaten og naboer under utarbeidelse av reguleringsplan og medvirkning under gjennomføring av denne,* kan man vurdere om resultatet fra forskningsprosjektet kan være gjeldende for andre forskningsprosjekter som omhandler det samme bare i andre fortettingsområder enn Holtet. Da innsamling av datamaterialet ble utført via kvalitativ metode, er denne vurderingen vanskelig å foreta da det kan foreligge andre faktorer som kan påvirke gyldighetene av disse funnene. Det kan være faktorer slik som usann informasjon fra informantene, spesielle omstendigheter under utarbeidelse av reguleringsplanen og utbyggingsprosjektene.

På en annen side kan funnene i dette forskningsprosjektet generaliseres innenfor de fortettingsområder der det eksisterer småhusbebyggelse fra før, med nær beliggenhet til kollektiv transport. I tillegg kan funnene bli generalisert innenfor et område der reguleringsplan ble utarbeidet i et tilsvarende tidspunkt som utarbeidelse av reguleringsplanen

for Holtet Lokalsenter. Det samme med gjennomføring av reguleringsplan i form av utbyggingsprosjekter i andre tilsvarende områder. Et eksempel på dette kan være Sæter området. Dersom de samme resultatene forekommer i andre fortettingsområder med eksisterende småhusbebyggelse, kan dette bidra til å støtte opp teorien om fortetting i områder med eksisterende småhusbebyggelse (Yin, 2009).

Case-studier fører til at man får innsikt i varierte og sammensatte kunnskap, men på en annen side skaper det vanskeligheter i forhold til analytisk forenkling. Av den grunn, var det viktig å avgjøre hva som var hovedelementene i de ulike utbyggingsprosjektene, samt under utarbeidelsen av reguleringsplan. Imidlertid måtte en danne seg meninger om hva slags systemer og elementer som kan være interessant å undersøke nærmere. (Andersen, 1997 s. 130). Ved å velge et teoretisk utgangspunkt, var det medvirkende til en avgrensning og vektlegging av interessante case innenfor et gitt teoretisk univers. (Andersen, 1997 s.132).

En av fordelene med case-studiet er å fremvise hvordan noe foregår. Forestillingen om hvordan en utbyggingsprosess foregår kan knyttes opp mot realistiske og/eller empiriske forklarte forestillinger om utbyggingsprosesser. Dette via intervju og saksdokumenter knyttet til de ulike casene (Andersen, 1997 s. 138). Likevel må en være forsiktig med å gi en årsaksaksstatus til et element som bare foreligger i et case, men som ikke finnes i de andre liknende casene (Andersen, 1997 s.138).

TEORI

I dette kapittelet blir relevant teori som kan bidra med å besvare problemstillingen presentert. Da masteroppgaven omhandler forholdene mellom plan- og bygningsetaten og berørte parter under utarbeidelse av reguleringsplanen, samt forholdet mellom plan- og bygningsetaten, utbygger og naboer under gjennomføring av denne, har planprosessen og byggesaksprosessen blitt valgt ut som relevant teori. Da planarbeidet for reguleringsplanen for Holtet Lokalsenter startet i 1997 og ble vedtatt i 2004, følger planprosessen og byggesaksprosessen Plan- og bygningsloven av 14.juni.1985. Derfor har både planprosessen og byggesaksprosessen i dette kapittelet blitt presentert etter Plan- og bygningsloven fra 1985.

Det har blitt foretatt noen endringer i Plan- og bygningsloven fra 1985 til 2008. Enkelte av disse endringene er blant annet at visse hensyn har blitt tydeliggjort i formålsbestemmelsen slik som medvirkning, åpenhet og forutsigbarhet, som gjelder for både private og myndigheter. Dette for å sikre demokrati og medvirkning slik at berørte får muligheter til deltakelse og uttalelser i både planprosessen og byggesaksprosessen. (Miljøverndepartementet, 2009). Andre endring er hensynet til universell utforming, miljøvern og god kvalitet skal vektlegges i byggevirksomheten, samt fokus på kvalitet i byggesakene. Uavhengig kontroll og tilsyn skal i tillegg anvendes mer. Ellers er loven mer oversiktlig og logisk oppbygget. (Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, 2014).

I tillegg vil det bli gått nærmere inn på medvirkningsteori og forhandlingsteori som er en del av planprosessen og byggesaksprosessen. Avslutningsvis, vil case området Holtet bli presentert.

UTARBEIDELSE AV REGULERINGSPLAN

En reguleringsplan blir etter plan- og bygningsloven § 22 definert som «en detaljplan med tilhørende bestemmelser som regulerer utnytting og vern av grunn, vassdrag, sjøområder, bebyggelse og det ytre miljø i bestemte områder i en kommune innenfor den ramme §§ 25 og 26. En reguleringsplan kan omfatte ett eller flere av de formål og bestemmelser som er nevnt i §§ 25 og 26». § 25 omfatter reguleringsformål, mens i § 26 omhandler reguleringsbestemmelse.

Formålet med en reguleringsplan er å angi i mer detaljgrad hvordan området som er reguleringsplanens område skal anvendes eller vernes. I visse tilfeller kan reguleringsplan

benyttes som rettsgrunnlag for «gjennomføring av tiltak og utbygging, herunder ved eventuell ekspropriasjon» (Miljøverndepartementet, 1998). Reguleringsplan omfatter «ett eller flere kart med eventuelle tilhørende bestemmelser». (Miljøverndepartementet, 1998). Reguleringsplan kan klages på til Miljøverndepartementet og som videre har delegert myndigheten til klageavgjørelse til Fylkesmannen. Når det gjelder reguleringsformål, bebyggelsens særpreg og utnyttelsesgrad, fastsettes dette av kommunestyret i rollen som reguleringsmyndighet (Miljøverndepartementet, 1998).

En reguleringsplan medfører virkninger som er angitt i § 31 i plan- og bygningsloven fra 1985. Ifølge (Veileder reguleringsplan, 1998, s. 9) innebærer det at: «det ikke er tillatt å sette i verk nærmere angitte nye byggetiltak og anlegg i strid med planen, foreta bruksendring i strid med planen, gjennomføre fradeling i strid med planen eller sette i verk annen virksomhet eller andre tiltak som kan vanskeliggjøre gjennomføring av, eller formålet med planen».

På den annen side gir en reguleringsplan tillatelse til «å gjennomføre de tiltak og utøve den bruk som lar seg innpasse innenfor planen». (Veileder Reguleringsplan, 1998). I henhold til § 16 i plan- og bygningsetaten, skal «planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommune og kommune fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet drive en aktiv opplysningspliktvirksomhet overfor offentligheten om planleggingsvirksomheten etter loven. Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen».

Planarbeidet bør igangsettes med å først registrere og avklare «planstatus, naturgitte forhold og andre ramme og forhold som har betydning for avgrensning av planområdet og for valg av detaljeringsgrad» (Veileder Reguleringsplan, 1998 side 87). Grad av avklaring er avhengig av «omfanget av planen og hvor mye som er avklart gjennom kommuneplanprosessen».

Når planarbeidet for en reguleringsplan igangsettes, skal det bli kunngjort om dette i minst to aviser som er alminnelig lest på stedet, jf. § 27-1. Andre metoder for varsling slik som brosjyrer tilsendt de berørte aktørene kan også anvendes. Videre i bestemmelsen står det at «I kunngjøringen skal det kort gjøres rede for påtenkt formål med reguleringen og hvilke følger den kan tenkes å få for området. Så vidt mulig bør grunneiere og rettighetshavere (herunder leietakere) underrettes ved brev og få en rimelig frist for å uttale seg før det faste utvalget for plansaker eventuelt behandler reguleringsforslaget». Det fremkommer i annet ledd at «ved regulering eller omregulering av områder med eksisterende bebyggelse skal kommunen legge forholdene til rette for aktiv medvirkning fra de som bor i området eller driver næringsvirksomhet der».

I stor grad har kommunen muligheten til å avgjøre måten organisasjoner eller berørte parter skal involveres i planprosessen få å oppnå tilstrekkelig med offentlig debatt. Mange metoder for medvirkning har blitt utviklet og anvendt, fra «forholdsvis enkle metoder basert på skriftlig informasjon til mer ambisiøse opplegg som krever mye ressurser gjennom hele planprosessen» (Veileder reguleringsplan, 1998 side 88). Ambisjonsnivået angående medvirkning må «tilpasses kommunens ressurser, hva som er realistisk å gjennomføre, samt planens omfang». (Veileder reguleringsplan, 1998 side 88). Det er viktig å legge til rette for at medvirkningsopplegget foregår tidlig i planarbeidet da «mulighetene for konstruktive innspill og dialog vanligvis er størst her». (Veileder reguleringsplan, 1998 side 88).

I plan- og bygningsloven foreligger det et krav om aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten i forbindelse med medvirkningen. (Veileder reguleringsplan, 1998 s.89). Det kan blant annet være informasjonsblad eller brosjyrer angående planarbeidet som lett er tilgjengelig for andre eller nærradio og lydavis for de som ikke kan forstå eller lese skriftlig informasjon. Dersom det utarbeides en omfattende plan, bør det i tillegg til skriftlig informasjon inkludere «møter for publikum både for informasjon, diskusjon og innhenting av synspunkter». Uansett hvilke metoder for medvirkning, er hensikten at de berørte og involverte organisasjoner får opplysninger om hva planarbeidet handler om og hvilke spørsmål som skal tas opp (Veileder reguleringsplan, 1998).
Veilederen for reguleringsplan (1998 side 89) kom blant annet med følgende råd:
- Kommunen bør framstille planforslaget slik at mottakerne både forstår innholdet og konsekvensene
- Det bør informeres om hvilke muligheter og begrensninger planarbeidet er underlagt
- Planprosessen må være forutsigbar
- Planetaten må være tilgjengelig for publikum
- Kommunen må stille nødvendige ressurser til disposisjon etter den metode som velges

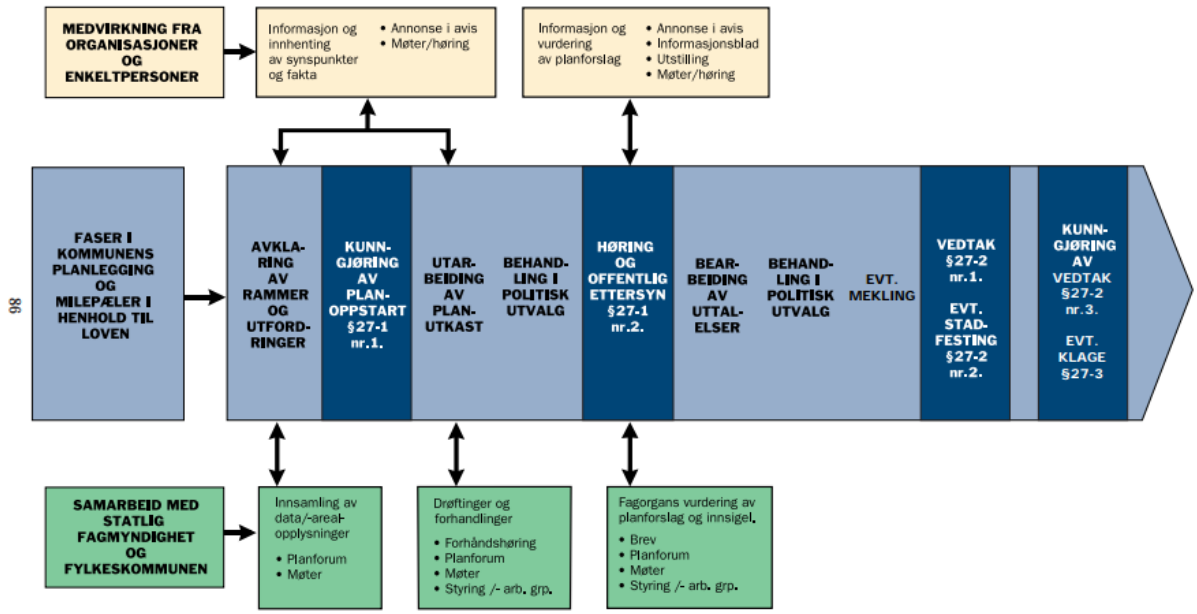
Det faste planutvalget skal tidlig i planarbeidet komme i kontakt og samarbeide med blant annet offentlige myndigheter, organisasjoner og berørte aktører.
En toveis kontakt- og samarbeidsplikt mellom kommunen og sektormyndighetene er nødvendig for «å kunne oppnå tidlig avklaring, raske avgjørelser, bedre samordning og redusert konfliktnivå». (Veileder Reguleringsplan 1998, side 89).

Fylkeskommunen og andre sektororganer skal ha muligheten til å komme med innspill og standpunkter tidlig i planarbeidet slik at innspillene kan tas med i betraktning ved både

utforming og behandling av forslag til plan, altså «før behandling i politisk utvalg med sikte på utleggelse av saken til offentlig ettersyn». (Veileder reguleringsplan, 1998 side 89).

Dersom det foregår skriftlig informasjonsutveksling mellom fagmyndighetene, begrenser dette muligheten for «drøfting og forhandling og setter større krav til at kommunens dokumentasjon og fagmyndighetenes innspill utformes slik a usikkerhet og misforståelser kan unngås». Derfor bør det helst være muntlig kommunikasjon mellom kommunen og fagmyndighetene. Dersom det er en omfattende plan, kan det være hensiktsmessig å benytte «skriftlig informasjonsutveksling- forhåndshøring, planforum og arbeidsgrupper/styringsgrupper». (Veileder reguleringsplan, 1998 s. 90).

Medvirkning bør foregå tidlig i planarbeidet, deltakerne må kunne få muligheten til å forhandle og det må være et åpent og tillitsforhold mellom de berørte aktørene.



Figur 1: Utklipp fra Veileder for utarbeiding av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner, 1998 av Miljøverndepartementet avdeling for regional planlegging side 86.

Når det har blitt utarbeidet et reguleringsplanforslag i tråd med det som er nevnt i nr.1, skal det legges ut til offentlig ettersyn, jf. § 27-1. Offentlig ettersyn skal sørge for at alle berørte parter får anledning til å formidle sine synspunkter. «Kunngjøringen om offentlig ettersyn skal som regel skje i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet», jf. § 27-1 nr. 2 annet punktum. Annonsen bør inneholde informasjon om eiendommers «navn, adresse, gårds- og

bruksnummer» (Veileder Reguleringsplan, 1998 s. 90) samt kartutsnitt som illustrerer områdets avgrensning og opplyser om hva planen inkluderer. De berørte skal få tilstrekkelig med informasjon til at de skal kunne fremme sine synspunkter. Fristen for uttalelser skal være mins 30 dager.

Dersom planen omfatter tiltak som må konsekvensutredes, «bør konsekvensutredningen og planforslaget normalt sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig». (Veileder Reguleringsplan, 1998 s. 91). «Når fristen er ute, tar det faste utvalget for plansaker opp saken til behandling med de merknader som er kommet inn», jf. § 27-1. «Når forslaget er ferdigbehandlet av det faste utvalget for plansaker selv, legges det fram til kommunestyret for vedtak, eventuelt i alternativer», jf. § 27-2 nr.1.

Kommunen kan fatte endelig planvedtak med rettsvirkning dersom utredningsplikten i forbindelse med planen er oppfylt, i tillegg til at det ikke er innsigelse til reguleringsplanforslaget etter høringen. Vedtaket kan fattes dersom en innsigelse er trukket tilbake, eller at en plan er endret lite eller vesentlig i forhold til innsigelsen. Dersom det har blitt foretatt en vesentlig endring av plan, må denne legges ut til offentlig ettersyn. Kommunen kan ikke fatte vedtak dersom «det er innsigelse til planen og kommunen ikke vil ta den til følge og utredningsplikten for tiltak knyttet til planen ikke er oppfylt». (Veileder Reguleringsplan, 1998 s. 92). «Kommunen skal kunngjøre planen straks den er vedtatt og i tilfelle stadfestet. (…) Kunngjøringen skal som regel skje i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet», jf. § 27-2 nr.3. Det er når reguleringsplanen er «egengodkjent av kommunestyret eller eventuelt vedtatt og stadfestet av departementet, skal den kunngjøres» (Veileder Reguleringsplan, 1998 s. 94). Grunneiere og rettighetshavere i reguleringsplanområdet «bør så vidt mulig varsles særskilt med brev», jf. § 27-2 nr.3.

Aktørene i planarbeid kan blant annet være følgende (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017, s.27-28):

- Kommunestyret som planmyndighet
- Planutvalg
- Kommuneplanlegger / saksbehandler
- Forslagsstillere/utbyggere og grunneiere
- Fagkyndig plankonsulent jfr. Kravet i plan- og bygningsloven § 12-3 siste ledd.
- Regionale myndigheter

- Statlige fagmyndigheter
- Naboer
- Allmennheten, interesseorganisasjoner mv.

Medvirkning i planprosessen

Offentlig planlegging omfatter ifølge (Ekeland, 1985) «en balansegang mellom å sikre felleskapsinteressene og samtidig gi spillerom for personlig handlefrihet og initiativ». I eksisterende boligfelter kan en reguleringsplan påvirke en del interesser som kan både være motstridende eller i samsvar med kommunens interesser for å utarbeide en reguleringsplan. Derfor er det nødvendig med medvirkning fra lokalmiljøet slik at det utvikles samarbeid, samt gode relasjoner slik at reguleringsplanprosessen kan bli gjennomført på en enklere måte.

En del fortettingsplanener som følge av en vedtatt reguleringsplan kan føre til sterk motstand i lokalmiljøet. De betrakter kommunen som en «fiende», istedenfor en konfliktløser som kommer med helhetlige løsninger. Økt deltakelse med lokalmiljøet må foregå i et tidlig stadium under planprosessen slik at unødvendige konflikter kan unngås. Deltakende aktører har mulighet til å formidle deres motiver og forståelse av virkeligheten. (Ekeland, 1985).

Ved å tilrettelegge for medvirkning, kan det medføre «bedre ressursutnyttelse» (Ekeland, 1985). Beboerne i lokalmiljøet har god kunnskap om lokalmiljøet sitt, som andre utenforstående må benytte tid og krefter for å tilegne disse kunnskapene. Medvirkning kan også gi rom for engasjement og egeninnsats. Konflikter som oppstår på grunn av motstridende interesser i en planprosess kan i tillegg reduseres som følge av informasjon og kontakt under medvirkning da det gir muligheter til innspill, samt påvirke eller bidra med løsninger under et tidlig stadium i reguleringsplanprosessen. (Ekeland, 1985).

Etter at plan- og bygningsloven fra 1985 ble trådt i kraft, skulle medvirkning omfatte bred deltagelse under utarbeidelse av reguleringsplan fra tidlig av i planprosessen. Ifølge (Holsen, 1996) har Planmyndighetene «fra et tidlig tidspunkt i planarbeidet plikt til å drive en aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten om planleggingsvirksomheten». Dette vil si at myndighetene skal formidle informasjon til de berørte om planlegging allerede fra det

tidspunktet de begynner med planarbeidet. Lovgivningen gir krav til myndighetene om å la de berørte enkeltpersoner eller grupper delta aktiv i planprosessen, jf. § 16 i plan- og bygningsloven. Lovgivingen presiserer ikke hvilke former en aktiv medvirkning skal foregå, som vil si at kommunen kan selv bestemme hvilke former medvirkning skal ha. Det som er angitt i lovverket må anses som et minimumskrav, og det skal ikke mye deltakelse til, før minimumskravet er ivaretatt. Videre inneholder loven andre konkrete prosedyrebestemmelser i § 27-1 og § 27-2 for tilrettelegging for medvirkning.

Det faste utvalget for plansaker skal, når et område tas opp til regulering, sørge for at det blir kunngjort en melding om dette, som regel i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet, jf. § 27-1 nr. 1 annet ledd. Videre står det i bestemmelsen at «i kunngjøringen skal det kort gjøres rede for påtenkt formål med reguleringen og hvilke føler den kan ventes å få for området. Så vidt mulig bør grunneiere og rettighetshavere underrettes ved brev og få en rimelig frist for å uttale seg (…)». Når det gjelder regulering og omregulering av områder med eksisterende bebyggelse skal kommunen legge forholdene til rette for aktiv medvirkning for de som bor i området eller driver næringsvirksomhet der», jf. § 27-1 nr.1 tredje ledd. Dette kan anses som en påpekning av medvirkningsrettigheter til beboerne i området som blir påvirket av regulering.

Ifølge (Holsen, 1996) har myndighetene «en spesiell plikt til å legge til rette for at disse skal få anledning til aktivt å medvirke i planprosessen». Imidlertid er det få studier om medvirkning i planlegging. Dette vil si ifølge (Holsen, 1996 s.31) at: «selv om lovgivningen legger opp til medvirkning tidlig i planprosessen, og en medvirkning i selve planutformingen, så er det vanligere at medvirkning skjer sent i planprosessen, spesielt når planer er til offentlig ettersyn, og i form av uttalelser og protester på allerede utarbeidete planforslag».

Holsen (1996) definerer medvirkning som «en aktivitet der befolkningen har en rett til å delta i planprosessen, og på forskjellige måter trekkes med i planprosessene, ut over den medvirkning som man kan si ligger i det representative demokratiet». Medvirkning kan innebære «medvirkning til planutformingen» (Holsen, 1996). Det kan skilles mellom to ulike typer medvirkning, nemlig medvirkning i forbindelse med utforming av målsettinger og andre grunnlag planen skal basere seg på og medvirkning tilknyttet til utarbeidelse av planinnholdet (Holsen, 1996). Videre kan medvirkning også omfatte «medvirkning til planbeslutning (Holsen, 1996).

Medvirkning kan foregå som enten enveis eller toveis medvirkning. En enveis medvirkning betyr at medvirkning foregår som formidling av informasjon fra myndighetene til de berørte, mens toveis medvirkning vil si «om befolkningen har rett til å holde seg aktivt til den kunnskapen som tilflyter dem» (Holsen, 1996). En toveis medvirkning kan igjen deles inn i enten befolkningen tar stilling til utviklete planforslag, altså via konsultasjoner og offentlig høringer, eller at befolkningen får muligheten til å aktiv delta i planutformingen. Medvirkning kan foregå tidlig i planarbeidet, som betyr medvirkning underveis i planutforming, enten ved oppstart av planarbeidet eller delta i utforming av planforslag.

Medvirkningen i tidsperioden før planbeslutning vil si under offentlig høring av planforslaget under planprosessen, som vil omfatter medvirkning i form av protester eller merknader til ulike planforslag. Medvirkning sent i prosessen, muligheten til å klage eller protestere på planer som er vedtatt. (Holsen, 1996).

Medvirkning foregår både i oversiktsplanlegging og i detaljplanlegging. I forhold til masteroppgaven, er fokuset på medvirkning i detaljplanlegging, altså «medvirkning i konkret og lokal utforming av det fysiske miljøet i lokalbefolkningens «egne» områder» (Holsen, 1996).

På grunnlag av det som er nevnt ovenfor, har alle former for medvirkning en sammenheng med hverandre, selv om det nødvendigvis ikke trengs å koble det sammen. Under utarbeidelse av planprosessen, kan de berørte i tillegg få informasjon om planarbeidet eller aktiv delta i premissleggingen. (Holsen, 1996).

I en del land har deriblant ikke- folkevalgte personer og interesseorganisasjoner blitt trukket inn i referansegrupper og andre typer styringsgrupper der planleggingsmyndighetene avgjør hvem som får mulighet til å delta. På denne måten kan et etableres en form for deltagelse i planprosessen. (Holsen, 1996).

For at medvirkning skal bli vellykket, må visse elementer foreligge. For det første, må det ifølge (Ekeland, 1985) «åpnes for reell dialog og innflytelse». Planleggerne må tilrettelegge for en dialog mellom berørte parter ved å fremlegge konsekvensene av berørte parters oppfatning av saken på en tydelig og forståelig måte. Dersom det oppstår konflikter på grunn av interessemotsetninger, må planleggeren foreslå kompromissløsninger som alle parter kan forholde seg til. For det andre bør «brukerne så snart som mulig ser resultatet av medvirkningsopplegget» (Ekeland, 1985). Dersom dette ikke skjer kan entusiasmen utvikle

seg til «mistenksomhet og motvilje» (Ekeland, 1985).
Dersom en konflikt ikke kan løses, må bakgrunnsstoffet til konflikten fremlegges for Bygningsrådet som har myndighet til å komme gjennom uenighet.

Etter en lovendring, er medvirkning et viktig prinsipp i formålsbestemmelsen § 1-1 i plan- og bygningsloven fra 2008. Medvirkning kommer også eksplisitt frem i plan- og bygningsloven § 5-1(Reguleringsplan veileder, 2017).

Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet i Reguleringsplanveileder (2017, side 29), fører medvirkning til:

- At alle innspill og forslag blir hørt
- Fremmer kreativitet i planlegging og gjør planene bedre
- Bidrar til å identifisere gode løsninger og dempe potensielle interessemotsetninger
- Skaper forståelse for at det er ulike interesser i planprosess
- Forankrer planene hos dem som blir påvirket og fører til større oppslutning om planene
- Gir politikerne et best mulig beslutningsgrunnlag
- Letter den politiske beslutningsprosessen

Det stiles ulike krav til medvirkning i de forskjellige planene. Størrelsen på området innenfor planen og sårbarhet, i tillegg til tiltakets omfang og virkninger, er med på å avgjøre omfanget av medvirkning.

Forhandlingsteori:

Private aktører som utbyggere eller grunneiere deltar tidlig i reguleringsplanprosessen som legger til rette for en forhandlingsprosess. Imidlertid anvendes ikke begrepet «forhandling» i enten lovverk eller veiledere. Selv om begrepet ikke er anvendt, kan samhandlingen mellom berørte aktører blitt sett på som en forhandlingsprosess. Ut ifra den allmenne forståelsen av begrepet, føler nødvendigvis ikke partene at det har foregått en forhandling. Dette gjelder også i utbyggingsprosjektene.

Det kan det skilles mellom fordelingsforhandlinger og integrasjonsforhandlinger. Fordelingsforhandlinger innebærer en forhandlingsprosess der hensikten er å fordele blant

annet en bestemt ulempe, fordel, gevinst eller et objekt. Prosessen omhandler hvordan dette skal fordeles. Ifølge Rognes (2008) er dette et nullsumspill, som innebærer gevinst for den ene parten medfører tilsvarende tap for den andre parten. Fordelingsforhandlinger kan derfor føre til flere ulemper slik som at partene ikke kommer til enighet, dårlige kompromisser, tilfeldige utfall da forhandlingene foregikk uten forberedelser eller at en part blir overkjørt av motparten som var bedre forberedt (Rognes, 2008). Til slutt kan forhandlingene ende med at det utvikles et dårlig forhold mellom forhandlingspartene (Rognes, 2008).
Integrasjonsforhandlinger handler om å komme til enighet med avtaler som ifølge Rognes (2008) er bedre enn det kompromisser på enkeltsaker gir.
Det forutsettes at forhandlingsproblemet har flere dimensjoner slik at forhandlingspartene kan utvikle flere «pakkeløsninger» på bakgrunn av sine egne interesser. På denne måten kan partene skreddersy en avtale basert på sine interesser som komplementeres med motparten sine. Forhandlingspartene må begge være innstilt på å benytte tid for å komme til enighet i komplekse forhandlinger. Integrasjonsforhandlinger blir ofte kalt «vinn-vinn» forhandlinger, da ifølge Rognes (2008 s.62) «er mulig å gjør forbedringer for begge parter, eller for en av partene uten at den andre parten kommer dårligere ut enn nå». Videre kan integrasjonsforhandlinger føre til utvikling av gode forhold mellom forhandlingspartene og dermed også gode avtaler i senere tid.
Dersom det er mulighet for integrasjonsforhandlinger, vil det føre til bedre avtaler enn fordelingsforhandlinger som innebærer kompromisser enn skreddersydde avtaler.

Fordelingsforhandlinger og integrasjonsforhandlinger

En fordelingsforhandling foregår som en prosess der en "gir og tar" (Rognes, 2008 s. 48). Under fordelingsforhandlinger omfatter det noen viktige begreper som reservasjonspunkt, aspirasjonsnivå og forhandlingssone. Partene i en fordelingsforhandling er ikke kjent med hverandres reservasjonspunkt og usikre om sitt eget. Dette kan føre til en mer komplisert forhandling.

Under forberedelsene til fordelingsforhandling angir partene sine reservasjonspunkter, aspirasjonsnivå og tar en vurdering om en mulig forhandlingssone på grunnlag av antakelser om motpartens reservasjonspunkt. Deretter skal en vurdere om hvem som skal legge frem et starttilbud. Ifølge organisasjonspsykologi vil et realistisk starttilbud fra motparten påvirke ens oppfatning av hvordan sluttresultatet kommer det være. Dette kalles forankrings- og tilpasningseffekter. (Rognes, 2008 s. 46).

Å fremlegge og styre et starttilbud, er et at av maktfaktorene i fordelingsforhandlinger. Ved å sette fram et for lavt eller for høyt starttilbud, kan det føre til brudd på forhandlingene ved at motparten anser en som useriøs og en enighet kan ikke oppnås. Hvis man selv ikke setter frem starttilbudet, kan det foreligge en sannsynlighet for at du selv blir påvirket av forankringseffektene. Dersom motparten starter med et starttilbud, bør en ha forberedt et rimelig mottilbud på forhånd (Rognes, 2008 s.47).

Under selve forhandlingsprosessen kommuniserer partene med hverandre og har som formål å finne motpartens reservasjonspunkt, samtidig som en forsøker å gjemme sitt eget. Enkelte prøver i tillegg å endre på motpartens reservasjonspunkt. For å finne motpartens reservasjonspunkt, foreligger det enkelte virkemidler som kan brukes, nemlig informasjon, taktisk argumentasjon og innrømmelser.

Via kommunikasjon kan en avdekke viktig informasjon som motpartens reservasjonspunkt, aspirasjonsnivå eller andre type informasjon som tidsnød. Da har en mulighet til å bli enige i forhandling som ligger ved motpartens reservasjonspunkt. En bør derfor forsøke å få ut mest informasjon om motparten samtidig som en er selektiv med å gi informasjon om seg. (Rognes, 2008 s. 50). Den direkte kommunikasjonen mellom partene bør kombineres med indirekte signaler, herunder argumentasjon og bud.

Argumentasjon blir ifølge Rognes (2008) definert som «vurderinger, påstander, følelsesmessige utsagn og vektlegging av bestemte sider ved saken med det formål å endre holdninger og atferd hos motparten». En pleier vanligvis å argumentere på en selektiv måte som underbygger sin egen stilling. Jo større troverdighet og lettere argumentene kan verifiseres, desto sterkere er de (Rognes, 2008 s.51). Gode argumenter kan føre til at motparten kommer med innrømmelser. Innrømmelser er nødvendig i en fordelingsforhandling, i tillegg til å ha stor påvirkningskraft.

Dersom en gir innrømmelser til motparten, har det en positiv effekt. Dette viser at en er samarbeidsvillig til å komme fram til en avtale og respekterer motpartens krav og argumenter. Innrømmelsene må komme gradvis slik at det skaper en gjensidig innrømmelse mellom partene. (Rognes, 2008 s.53). Dersom motpartens reservasjonspunkt overlapper ens reservasjonspunkt, etableres det en positiv forhandlingssone og en avtale kan inngås. Hvis en overlapp ikke forekommer, har man da en negativ forhandlingssone og sannsynligheten for en enighet mellom partene er liten. (Rognes, 2008 s. 58).

Integrasjonsforhandlinger innebærer at to parter prøver å komme til enighet om en avtale som gir et bedre resultat enn inngåelse av kompromisser i enkeltsaker. Forhandlingen blir ofte kalt "vinn-vinn"-forhandlinger, samtidig som konfliktdimensjoner må håndteres. Både konkurranse og samarbeid og relasjon og sak må ivaretas. (Rognes, 2008 s.76). Integrasjonsforhandlinger er av den grunn mer komplekse og krever mer forberedelse enn fordelingsforhandling. Under forberedelsene må syv oppgaver forberedes og arbeides videre med helt til inngåelse av en avtale. Oppgavene er som følgende (Rognes, 2008 s.63).

Den første fasen begynner med Interesseanalyse, der en skal identifisere egne interesser i tillegg til å forsøke å identifisere motpartens interesser. Interessene blir kategorisert etter samme interesser, forskjellige interesser og interesser som kan være i konflikt med hverandre, samt prioritere mellom de ulike interessene. (Rognes, 2008 s.64-65).

På grunnlag av interesseanalysen, må en se på løsningsmuligheter. Ifølge Rognes (2008) kan en benytte fire metoder for å etablere gode løsninger på komplekse interesseanalyser, nemlig å utnytte ulikheter, å utnytte likheter, øke kompleksitet og redusere kompleksitet. Hvis partene finner ut at de har ulike interesser i to saker, har de mulighet til å bytte saker slik at hver av dem vinner sin sak. Betydelig med informasjonsutveksling for å finne begge parters preferanser og interesser slik at begge oppnår en god løsning/avtale.

På en annen side kan også parter komme til en god løsning ved å utnytte felles interesser. En av partene kan omforme konflikter ved å vise til kreative løsninger, altså vise til felles interessene i interesseanalyse og gjennom forhandlinger (Rognes, 2008 s. 69). En kan også gjøre forhandlingene mer komplekse ved å dra inn flere parter og/eller saker inn i forhandlingsprosessen. Konflikter i forhandlinger er som oftest mangler på ressurser og ved å trekke inn andre parter, kan en bøte på denne mangelen slik at årsaken til konflikten bortfaller (Rognes, 2008 s. 70).

Andre muligheter for å komme til enighet om en avtale er å redusere kompleksiteten under forhandlingsprosessen. Partene kan utelukke vanskelige saker i forhandlingen, ved enten å utsette de eller overlate det til domstolene eller voldgift. (Rognes, 2008 s. 71).

Videre under forberedelsen burde en lage "pakker", altså lage løsningsmuligheter på en kreativ måte som kan skissere en mulig avtale. Dette lages ut ifra interesseanalysen som ble foretatt tidligere i prosessen. Pakkene kan enten forene felles interessene mellom partene eller kapitalisere på ulikhetene. En av målene er å lage pakker som motparten lett finner attraktivt,

slik at vedkommende enten aksepterer pakken, eller at begge partene kan bygge videre på pakken. (Rognes, 2008 s. 71-72). Elementene i hver pakke blir diskutert og vurdert, samt hvilke saker skal ekskluderes eller inkluderes for at begge parters interesser blir bevart. Hvis-da formuleringer blir oftest brukt for finne realistiske løsninger basert på de identifiserte interessene fra interesseanalysen, i tillegg til at formuleringen legger opp til bytting av saker under hovedforhandlingene. Objektive kriterier derimot, blir benyttet i forbindelse med konstruktiv konflikthåndtering. (Rognes, 2008 s.73-74).

Etter å ha utviklet detaljerte pakker, vil neste steg i forberedelsen være å vurdere alternative løsninger dersom en ikke kommer til enighet med motparten. Jo flere alternativer en part har i forhandlinger, desto mer makt har vedkommende. (Rognes, 2008 s.75).

Selv etter å ha benyttet midler for konflikthåndtering slik som felles interesser, bytting av saker eller ved bruk av objektive kriterier, kan konfliktdimensjonene fortsatt eksistere. Av den grunn må en benytte seg av fordelingsforhandlinger herunder fordelingsanalyse og fordelingsstrategi. (Rognes, 2008 s.75).

Prosesstyring er det siste steget av forberedelser før integrasjonsforhandlinger. Dette steget handler om å legge føringer for forhandlingene slik at det kan foregå informasjonsutveksling, tillitsbygging og felles problemløsning. Å klare å styre hvordan forhandlingen skal foregå, kan føre til store fordeler for en selv. (Rognes, 2008 s.76).

Integrasjonsforhandlings-prosedyren er ifølge Rognes (2008 s.78-79) som følgende:

- Etablere enighet om prosedyre og visjoner-en organisasjonsfase der visjoner, skisser og arbeidsformer tas opp og partene diskuterer seg imellom.
- Utveksling av informasjon herunder interesser og fakta, samt definere forhandlingsproblemet som partene står overfor. Informasjonsutveksling er sentralt i forhandlinger da motparten får mulighet til å ivareta ens interesser i tillegg til sine egne.
- Oversikt over pakker- potensiell: Etter å ha utvekslet informasjon, har partene mulighet til å vurdere skisser som gir grunnlag for videre forhandlinger.
- Utbygging av en pakke ved bruk av "Hvis-da" og objektive kriterier: Det neste steget blir da å videreutvikle skissen til en spesifikk avtale. Dette kan utføres ved bruk av "Hvis-da"- formuleringer og konflikthåndtering ved å benytte objektive kriterier. Denne fasen ble gjennomgått under forberedelsene før forhandling, mens nå blir den

samme fasen gjennomgått sammen med motparten slik at andre løsningsmuligheter og interesser kan bli avdekket.

- Fordeling: Dersom det har forekommet konflikter forhandlingspartene ikke har klart å håndtere, enten ved å benytte objektive kriterier eller bytte saker, kan det være hensiktsmessig med fordelingsforhandlinger og fordelingsanalyse.
- Avtale: Neste fase er å utforme og inngå en sluttavtale og testing av partenes forståelse av den.
- Prosesstyring herunder utvikling og evaluering: Dersom partene ikke kommer frem til en avtale, kan det være hensiktsmessig å starte hele prosessen med en ny skisse som har blitt diskutert tidligere i forhandlingsprosessen. Hensikten med dette er å hindre konfliktopptrapping etter at partene ikke kom til enighet.

Dersom det er flere parter i en integrasjonsforhandling, kan det karakteriseres som en flerpartsintegrasjonsforhandling. Da det er flere parter fører det til flere interesser, oppfatninger og løsningsmuligheter (Rognes, 2008 s. 83). Konsekvensene av dette kan ifølge (Schei og Rognes, 2005) i (Rognes, 2008) være at det blir «vanskeligere å få oversikt over forhandlingsproblemet og få en felles definisjon av hvilke utfordringer en står ovenfor i forhandlingene». Den sosiale kompleksiteten er også en utfordring i en slik flerparts-integrasjonsforhandling da forskjellige deltakende parter har forskjellige forventninger, væremåte og strategier i forhandlingene.

I en flerpartsintegrasjonsforhandling er hensikten å øke kreativiteten og sørge for bedre vurdering av alternative løsninger. I idemyldringen oppfordres de deltakende partene å fremme så mange forslag og ideer som mulig, samtidig som de blir anmodet til å videreutvikle andres ideer. Vurdering og kritisk tenkning av ideene forekommer etter idegenereringsfasen. Dette kan føre til kreativ problemløsning omkring de deltakende parters interesser og danne et godt utgangspunkt for forhandlinger senere. (Rognes, 2008 s.92).

BYGGESAKSPROSESSEN:

Byggesakene fra 2007, 2008 og 2009 var etter plan- og bygningsloven fra 1985 bortsett fra utbyggingsprosjekt fra 2012. Årsaken til dette var at byggesaksdelen i den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft den 01.07.2010. Av den grunn, blir byggesaksprosessen presentert etter plan- og bygningsloven fra 1985.

For nærmere avklaring av rammer og innhold i tiltaket kan det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte parter og organer, jf. § 93 a i plan- og bygningsloven fra 1985. Både tiltakshaver eller plan- og bygningsetaten kan kreve forhåndskonferanse. I lovforarbeidene står det at «andre berørte parter, både offentlige myndigheter, tiltakshaversiden, naboer, velforeninger m.v. bør kunne få invitasjon til konferansen» (Ot. Prp. Nr. 39 (1993-1994)). Formålet med forhåndskonferansen er ifølge Ot. Prp. Nr. 39 (1993-1994) å «gi partene en mulighet for tidlig avklaring av rammene for prosjektet og saksbehandlingen». Som oftest, formidler kommunen informasjon om «rammeforutsetninger, særlige arealplaner, forholdet til tilkobling til infrastruktur, materielt innhold i lov, forskrifter og vedtekter, samt kommunens saksbehandling» (Ot. Prp. Nr. 39 (1993-1994).
En av årsakene til at det holdes forhåndskonferanse er at prosjekteringen og saksbehandlingen kan bli lettere. Opplysningene som kommer frem under forhåndskonferansen er ikke bindende og som oftest ikke fullstendige. Dermed kan det endres i et senere tidspunkt. (Ot. Prp. Nr. 39 (1993-1994).

Ansvarlig søker har ansvar for å sende inn byggesøknad til kommunen, samt sikre at «det er dokumentert i søknaden hvorledes alle relevante krav i bestemmelser gitt eller i medhold av denne lov skal oppfylles», jf. 93 b i plan- og bygningsloven fra 1985. Ansvarlig søker skal også «være bindeledd mellom de ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende, ansvarlig kontrollerende, tiltakshaver og kommune», jf. § 93b.

Før det sendes inn en søknad, må naboene varsles, og får en 14 dagers frist medregnet fra varselet er sendt og grunnlagsmaterialet til søknaden er tilgjengelig, til å komme med merknader til nabovarselet, jf. § 94 nr. 3. Gjenpart av varselbrevene skal sendes kommunen samtidig med at naboer og gjenboere varsles, sammen med en oppgave over vedkommende eiendommer og deres eiere eller festere, jf. § 94 nr. 3. Dersom det kommer inn merknader til nabovarsel, skal disse bli behandlet av kommunen. Merknadene legges da til som vedlegg i

byggesøknaden, sammen med en kort redegjørelse fra ansvarlig søker eller tiltakshaver for hva som eventuelt er gjort for imøtekomme disse og kvittering for at varselbrevene er sendt, jf. § 94 nr. 3 i plan- og bygningsloven fra 1985.

Videre står det i § 94 nr. 3 at «Kommunen kan frita søkeren for å varsle naboer og gjenboere når deres interesse ikke berøres av arbeidet. Kommunen kan kreve at også andre eiere eller festere enn de som er nevnt i foregående ledd, skal varsles». Tilfeller der berørte naboer ikke blir påvirket tiltaket kan eksempelvis være «avstand mellom tiltaket og vedkommende nabo/gjenboers eiendom». (Forskrift om saksbehandling, datert 23.06.2003 side 48). Kommunen skal foreta vurderinger av alle innsendte klager og vurdere disse i forhold til byggetiltaket, samt videresende klagesaker til fylkesmannen innen en tidsfrist på 6 uker, jf. § 23 bokstav j).

I alle de utvalgte casene ble en byggesøknad sendt inn i to trinn. Ansvarlig søker sendte først inn en søknad om rammetillatelse. Rammetillatelse vil ifølge Veiledning til forskrift om saksbehandling (23.06.2003) innebære en endelig tillatelse for tiltakets rammer som avgjør at tiltaket kan gjennomføres innen de rammer som er gitt. Kommunen kan gi rammetillatelse for tiltakets ytre og innvendige rammer. Tillatelsen er endelig og gjør at tiltaket skal kunne utføres innenfor de rammer som er rett, og gir rett til å igangsette forberedende tiltak, jf. § 95 a nr. 1. Ifølge veiledning til forskrift om saksbehandling datert 23.juni 2003, kan ytre ramme bety «tiltakets lovlighet i forhold til gjeldende plangrunnlag og kommunale bygningsvedtekter, krav knyttet til tiltakets estetiske og arkitektoniske form og dets forhold til omgivelsene og forhold til andre myndigheter og til nabointeresser».

Søknad om rammetillatelse må inkludere hele utbyggingstiltaket slik at kommunen, naboer, berørte aktører etc. kan betrakte tiltaket som en helhet og ikke stykkevis. Rammetillatelsen kan påklages av naboer eller andre med rettslig klageinteresse og de nødvendige samtykker må være i orden før en eventuell igangsettingstillatelse kan bli gitt. En søknad om rammetillatelse skal bli behandlet av kommunen innen en tidsfrist på 12 uker, jf. SAK § 23 bokstav d).

Igangsettingstillatelse vil si at byggearbeidene kan begynne og søknaden bekrefter at det «foreligger resultat av prosjekteringen i form av tegninger, beskrivelser o.l., og at disse oppfyller lovens krav og eventuelt rammetillatelsens forutsetninger» (Veiledning til forskrift om saksbehandling, datert 23.06.2003). Igangsettingstillatelse vil som oftest ikke kunne påklages av naboer dersom rammetillatelsen ikke endres, da er det som regel er en sak

mellom tiltakshaver og kommunen. En igangsettingstillatelse kan også deles ytterligere slik at deler av arbeidet kan påbegynnes.

Dersom enten rammetillatelse eller igangsettingstillatelse blir vesentlig endret, må det søkes om en slik endringstillatelse. En vesentlig endring vil si endringer som krever søknad etter § 93 i plan- og bygningsloven av 1985. Dersom ansvarsrettsområder og kontrollform endres, må det sendes inn en ny søknad om dette. Det samme gjelder endring av foretak da det krever en ny innsending av søknad om ansvarsrett. I henhold til § 16 nr. 1 tredje ledd i byggesaksforskriften fra 2003, skal det ved trinnvis saksbehandling bare sendes nabovarsel for forhold som gjelder rammetillatelse, samt for endringer i disse forhold, jf. pbl. § 94 nr.3 fjerde ledd.

Dersom de nye endringer berører naboene, må naboene bli varslet om dette og har adgang til å komme med bemerkninger til endringene og ikke hva rammetillatelsen omfatter da dette er avgjort tidligere. Kommunen skal behandle søknad om igangsettingstillatelse innen 3 uker, jf. SAK § 23 bokstav e).

Før det blir gitt en tillatelse etter § 93, skal kommunen på grunnlag av de oppgitte opplysningene i søknaden, «påse at nødvendig kontroll blir utført for at tiltaket ikke vil stride mot bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne lov», jf. § 95 nr.2. Dersom det mangler opplysninger, må disse sendes inn og undergitt tilstrekkelig kontroll før det kan gis igangsettingstillatelse, «samt at eventuelle tillatelser fra andre myndigheter foreligger», jf. § 95 a. Senest innen 12 uker skal en søknad som er fullstendig behandles og avgjøres av kommunen, jf. § 95. Videre står det i § 95 nr.2 at «kommunen kan i nødvendig grad pålegge tiltakshaver at deler av prosjekteringsdokumentasjonen undergis uavhengig kontroll».

Eksempelvis dersom enkelte naboer mener at tiltaket er i strid med reguleringsbestemmelser eller annet lovverk, skal plan- og bygningsetaten vurdere om dette er riktig i forhold til utbyggingstiltaket eller ikke. Dersom kommunen ikke finner grunn til å endre på vedtaket, blir klagene fra naboene videresendt til Fylkesmannen. Behandlingen hos Fylkesmannen tar inntil 12 uker, jf. Byggesaksforskriften (SAK10) § 7-1 første ledd bokstav d). Hvis Fylkesmannen slutter seg til plan- og bygningsetaten sine vurderinger, står vedtaket. Dersom Fylkesmannen ikke er enig med plan- og bygningsetaten, må vedtaket endres.

I enkelte tilfeller ønsker tiltakshaver å gjennomføre tiltak som ikke samsvarer med lovbestemmelsene i plan- og bygningsloven eller plangrunnlaget. Det kan da søkes om varig

eller midlertidig dispensasjon fra for eksempel reguleringsplaner eller avstandskravene i plan- og bygningsloven § 70. Det må foreligge særlige grunner for å søke om dispensasjon. Det fremkommer i veiledning til forskrift om saksbehandlingen fra 2003 s.13 at «de særlige grunner som kan begrunne en dispensasjon fra et planvedtak er knyttet til arealdisponerings- og ressursdisponeringshensyn». Det er plan- og bygningsetaten som avgjør om det skal gis en dispensasjon eller ikke og vurderingene må foretas i lys av de offentlige hensyn og interesser som bevares gjennom planlovgivningen. Ansvarlig søker må henvise til hvilke bestemmelser det ønskes å søke dispensasjon fra, samt argumentere for grunnen til at kommunen skal gi dispensasjon. (Veiledning til SAK, 2003).

Søknaden om dispensasjon kan påklages av berørte parter med rettslig klageinteresse til ansvarlig søker innen en frist på minst 2 uker, jf. § 94 i plan- og bygningsloven av 1985. Dersom søknad om dispensasjon blir avslått av Plan- og bygningsetaten, kan dette påklages innen 3 uker fra mottatt brev (fra PBL- Avslag på søknad om dispensasjon, 15.09.2011).

Når et tiltak ferdigstilles, skal den kontrollansvarlige foreta sluttkontroll som også omfatter utearealer, adkomst og andre vilkår som eventuelt er stilt i tillatelsen, jf. § 99. Videre står det i § 99 nr. 2 at «Finnes det mangler av mindre vesentlig betydning, kan likevel midlertidig brukstillatelse gi, når kommunen finner det ubetenkelig. Manglene skal da rettes innen en frist som settes av kommunen. Midlertidig brukstillatelse skal ifølge SAK 2003 § 23 bokstav h) bli behandlet av kommunen innen en uke.

Kommunen skal påse at det blir foretatt nødvendig kontroll for å sikre at tiltaket blir utført i samsvar med tillatelsen og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, jf. § 97 nr. 1. Videre i bestemmelsen står det at kontrollen kan utføres ved dokumentert egenkontroll eller av uavhengig kontrollforetak. Som regel, skal alle tiltak som er søknadspliktig kontrolleres. Formålet med dette er å «redusere feil og mangler i forhold til bestemmelser gitt eller i medhold av plan- og bygningsloven, samt tillatelsen og vilkår i denne». (Veiledning til SAK, 2003). For å gjennomføre kontrollen, må tiltakshaver engasjere foretak som kan oppnå ansvarsrett, det vil si foretak som er i nødvendig grad kvalifisert til å gjennomføre kontrolloppgaven. Kontrolloppgaven kan enten bli utført av tiltakshaver selv (egenkontroll) eller av andre foretak (uavhengig kontroll). (Veiledning til SAK, 2003). Kommunen skal sørge for at kontrolloppgaven blir tilstrekkelig gjennomført av ansvarlig foretak.

Når et tiltak er ferdigstilt, kan en søknad om ferdigattest sendes inn til Plan- og bygningsetaten. En kontrollerklæring om at tiltaket er gjennomført i overens med gitte

tillatelser skal vedlegges. Kommunen skal behandle denne innen 2 uker, jf. § 23 i SAK 2003. Dersom fristen overskriders, medfører det ikke noen rettsvirkninger.

PLANLEGGING (SYSTEMFORSTÅELSE)

Ifølge forhandlingsteorien som er nevnt ovenfor, kan en betrakte utarbeidelse av reguleringsplanen sammen med medvirkning og byggesaksprosessen som en forhandlingsprosess mellom ulike parter. Dette i form av hvordan Plan- og bygningsetaten, berørte aktører og utbyggere samhandler med hverandre.

Når planarbeidet starter, får som sagt berørte aktører informasjon om formål med reguleringsplan og konsekvensene av denne etter plan- og bygningsloven § 27-1 fra 1985. Dersom det skal foregå regulering av et område med eksisterende bebyggelse, skal kommunen legge føringer for aktiv medvirkning fra de lokale beboerne i området. På denne måten får de berørte en mulighet til å formidle deres interesser under utarbeidelse av reguleringsplanen, samtidig som kommunen har mulighet for å se om disse tilsvarer eller kommer i konflikt med deres interesser.

Det kan altså foretas en interesseanalyse slik som i en integrasjonsforhandling med flere parter, altså en flerparts integrasjonsforhandling. På grunnlag av dette, kan en oppnå offentlig debatt i lokalmiljøet, der berørte parter kommer med innspill og dialog enten via skriftlig informasjon eller åpne møter. Videre kan det utarbeides alternative løsninger ved å utnytte felles interesser eller interessemotsetninger for å oppnå gode løsninger som både de berørte aktørene og kommunen kan akseptere. Elementene i reguleringsplanen slik som utnyttelsesgrad, maksimum gesimshøyde, trafikkforhold og parkeringsforhold kan bli diskutert, samt foreta en vurdering av hva som skal inkluderes i en plan. Partene prøver altså å finne realistiske løsninger som kan gjennomføres i realiteten.

Dersom aktørene under reguleringsplanprosessen ikke kommer til enighet, kan det vurderes alternative løsninger til interessemotsetningene. Hvis partene ikke kommer til enighet etter et forsøk på å finne tilsvarende interesser eller veksling av saker, burde en benytte seg av fordelingsforhandlinger eller starte integrasjonsforhandlingene på nytt basert på andre løsninger diskutert tidligere i forhandlingsprosessen. Formålet med dette er å hindre at konfliktforholdet mellom de berørte aktørene i planarbeidet trappes opp.

Når det gjelder byggesaksprosessen, kan det betraktes som en fordelingsforhandling eller flere fordelingsforhandlinger om ulike elementer i byggesaksprosessen. Under byggesaksprosessen blir det fremlagt argumentasjoner for eller imot blant annet klageanførsler i forbindelse med rammetillatelse, tolkning av reguleringsbestemmelser eller teknisk forskrift, mellom utbygger og plan- og bygningsetaten. Dette kan anses som en dragkamp om ulike forhold i byggesaksprosessen mellom de ulike aktørene.

Dersom det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver og kommunen, kan tiltakshaver legge frem et forslag til utbyggingsprosjekt. For å trekke en parallell til fordelingsforhandlinger, kan dette betraktes som et starttilbud. Dersom tiltakshaver fremlegger et forslag til utbyggingstiltak som Plan- og bygningsetaten mener ikke er innenfor gjeldende reguleringsplanbestemmelser eller lovverk, kan forslaget avvise eller oppfordres til omprosjektering.

Ved innsending av søknad til rammetillatelsen, kan Plan- og bygningsetaten be om ytterligere dokumentasjon hvis det foreligger mangler. Dersom det senere viser seg at utbyggingsprosjektet allikevel ikke er innenfor reguleringsbestemmelser som følge av klageanførsler fra naboer, gir Plan- og bygningsetaten ansvarlig søker muligheten til å søke om dispensasjon eller foreta en omprosjektering. Dette kan ha en antydning til et motkrav fra Plan- og bygningsetaten. Hvis ansvarlig søker velger å søke om dispensasjon fra plan, må dette begrunnes og fordelene må være større enn ulempene.

Etter Plan- og bygningsetaten sine avveininger, og det foreligger overvekt med fordeler enn ulemper, kan det gis dispensasjon som kan inneholde restriksjoner eller motkrav. En slik «gi- og ta prosess», kan altså trekkes en parallell til fordelingsforhandlinger. En part fremsetter et tilbud, mens motparten avslår eller foreslår alternativer til endring.

Holtet som fortettingsområde:

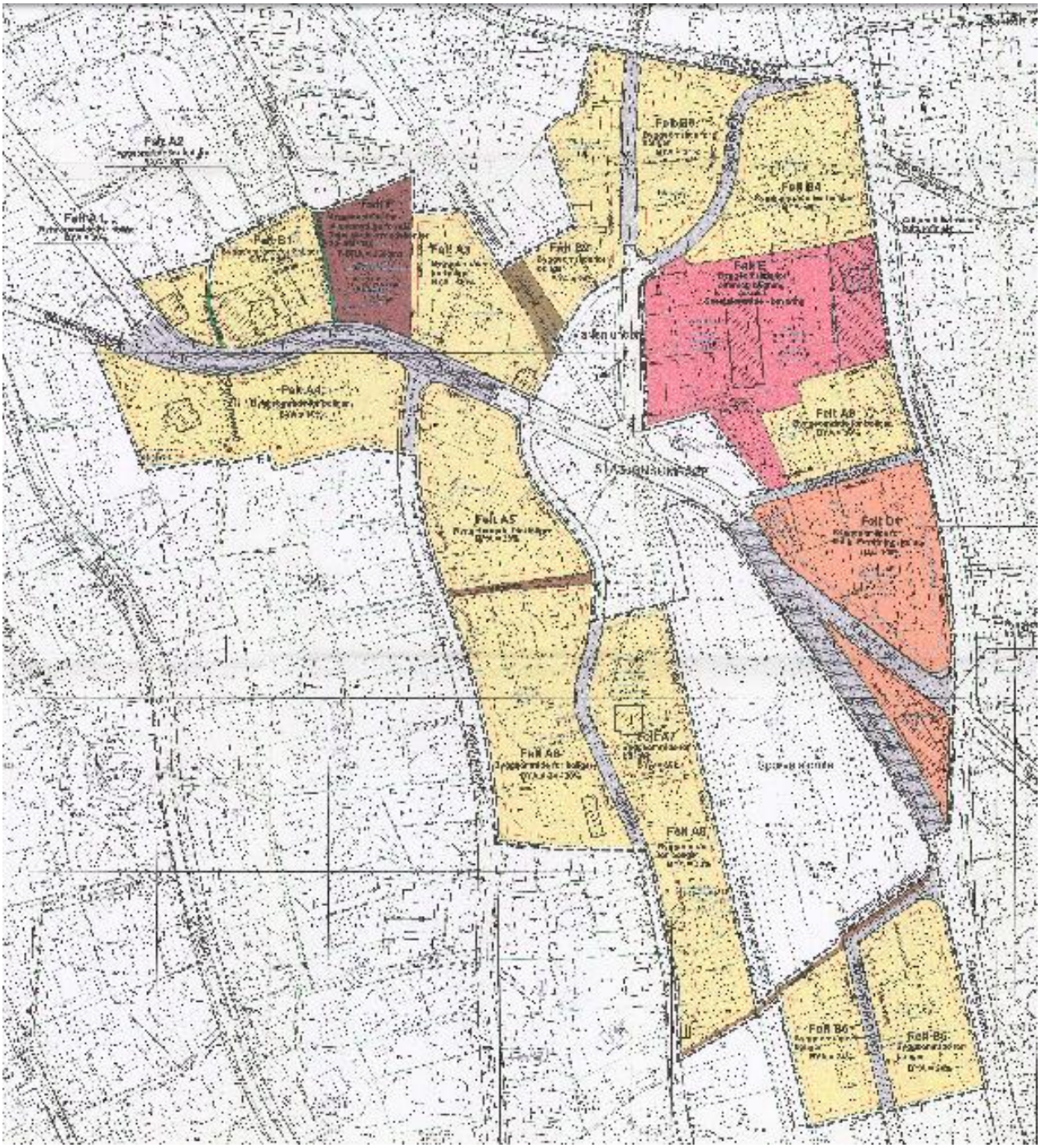
Plan- og bygningsetaten var forslagsstilleren til reguleringsplanen for Holtet, for å gjennomføre et vedtak fra bystyret datert 15.02.1995 vedrørende *differensiert fortettingsstrategi for småhusområdene i ytre by* (PBE, udatert).
I den foreliggende fortettingsstrategien medregnes Holtet området som ett av 9 områder som går under «kategori 1: *steder egnet for bymessig fortetting*». (PBE, udatert). Ifølge PBE i planforslaget (udatert), betyr ordet «bymessig»: «strukturell orden, funksjonsmangfold og høy utnyttelse». Hovedhensikten med reguleringsplanen er å tilrettelegge for «Bedre arealutnyttelse i området, ved fortetting og transformasjon/endring- og samtidig oppnå nødvendige miljøforbedringstiltak» (PBE, udatert).

Reguleringsplanen omfatter et område på omkring 115 daa som inkluderer småhusbebyggelsen omkring stasjonsområdet. Sporveistomten og stasjonsområdet er ikke medregnet i reguleringsplanen for Holtet Lokalsenter.

Området har hatt en gradvis utvikling over en lengre tidsperiode og består i hovedsak av både eldre og nyere småhus- og villabebyggelse, i tillegg til enkelte nærings- og forretningsbygg (PBE, udatert). En del av boligeiendommene er datert tilbake til slutten av 1800-tallet og har et sveitsisk arkitektonisk preg. Mange av eneboligene i området er bevaringsverdige. Sammenlagt har området rundt 120 boliger og det forventes en økning til 500 boliger etter gjennomføring av reguleringsplanen. BRA i området vil øke fra omtrent 22 000m2 til ca. 77 000m2. Fortettingen vil også medføre strøksendring fra ene- og tomannsboliger til flerfamiliehus/ byvillaer. Det er regulerte området omfatter ca. 90 eiendommer der de fleste er privateid. De fleste boliger har en til to etasjer og loftetasjer med skråtak. (PBE, 05.07.02).

Når det gjelder trafikkforholdene, har Holtet en del gjennomkjøringstrafikk som følge av hovedveiene Ekebergveien, Kongsveien og Ekebergveien, samt uklare trafikksituasjoner. (PBE, 05.07.02). Holtet ble karakterisert som område egnet til fortetting på grunn av sin beliggenhet til kollektiv transport, samt et lokal handels- og servicesenter knutepunkt. (PBE kommentarer, 17.03.08). Holtet ble derfor valgt ut som case-området, samt fire utbyggingsprosjekter som følge av gjennomføring av reguleringsplan

Nedenfor viser et utklipp fra vedtakskartet for Holtet Lokalsenter (Plan- og bygningsetaten, 22.09.2004)..



Figur 2: Utklipp fra reguleringsplankartet

BESKRIVELSE AV DATAMATERIALET

I dette kapittelet skal jeg beskrive datamaterialet som ble samlet inn for å besvare problemstillingen. Da det var en del tilgjengelig data fra case området og utbyggingsprosjektene, beskrives datamaterialet i dette kapittelet i korte trekk. Først skal datamaterialet fra utarbeidelse av reguleringsplan for Holtet Lokalsenter presenteres, og deretter de fire utvalgte byggesakene.

UTARBEIDELSE AV REGULERINGSPLAN FOR HOLTET LOKALSENTER S-4105

Planstart for prosjektet Holtet Lokalsenter S-4105 ble kunngjort i både den 01.12.97 i Aftenposten og den 28.11.97 Oslo Posten. Informasjonsfolder om planarbeidet ble sendt til involverte og berørte aktører (PBE, 05.07.02). Det ble senere utarbeidet en rapport ved navn «Mulighetsskisser for Holtet» av LPO/ Snøhetta/ PBE som illustrerer «utviklingsmuligheter for Holtet». I samme tid ble det opprettet en lokal Referansegruppe som bestod av representanter fra bydelsadministrasjonen, bydelsutvalget, velforeningen, næringslivet, skolene, samt representanter for ungdom, funksjonshemmede og eldre. Referansegruppen arbeidet med en sluttrapport som inneholdt anbefalinger angående infrastruktur, trafikkforhold/samferdsel, miljø og næringsutvikling. [1]

I februar 1998 ble det holdt et åpent møte, der mulighetsskissene ble presentert av PBE, og de interesserte partene kunne diskutere planprosjektet (PBE Reguleringsforslag, 05.07.02). Neste måned ble det igjen holdt møte, der Senterforeningens representant fikk mulighet til å fremlegge et annet forslag. På bakgrunn av dette, ble det utarbeidet et nytt forslag av PBE. Forslaget fikk tilslutning og utkastet ble sendt videre til Referansegruppen (PBE Reguleringsforslag, 05.07.02).

Først i april 1999 ble sluttrapporten fra Referansegruppen ferdigstilt.

Tidlig stadiet i planprosessen ble det utrykket av PBE at innspill til *Mulighetsskissene* bidrar til konstruktive innspill og løsningsalternativer, i tillegg til å gi informasjon om lokale forhold. Fra brevet av PBE (10.09.98) gir de inntrykk av at de setter pris på alle synspunkter, og at alle innspill vil bli behandlet grundig. De sier blant annet at «medvirkningsprosessen fram til ferdig plan som like viktig for resultatet som en vedtatt plan. Vi har derfor lagt stor vekt på å behandle alle skriftlige og muntlige innspill grundig». I videre diskusjonsmøter

fremover, utrykker PBE i brev (10.09.98) at fokuset vil være å presentere og diskutere forskjellige løsningsalternativer og prinsipper i stedet for å presentere forslag til ferdige reguleringsplaner med reguleringsbestemmelser.

Til slutt kommer det frem i brevet (10.09.98) at: «PBE vil ta stilling til alle innsendte løsningsforslag og framlegge etatens hovedkonklusjoner. I den videre diskusjonen om planforslagene vil eventuelle motsetninger mellom PBE og referansegruppen og/eller motsetninger mellom ulike lokale interessegrupper synliggjøres. PBE vil deretter starte arbeidet med å utarbeide planforslag for offentlig ettersyn. Dersom referansegruppene, eventuelt interesseorganisasjoner er sterkt uenige i PBEs konklusjoner, oppfordres disse til å utarbeide alternativer til PBEs løsningsforslag. Alternativene vil bli innarbeidet i planforslaget sammen med PBEs vurderinger og anbefalinger».

Det ble avholdt flere møter under planprosessen. Bakgrunnen for planarbeidet ble gjennomgått av Plan- og bygningsetaten under et møte med andre kommunale etater den 27.01.1998. Etaten formidlet at «En politisk forutsetning er privat initiert utbygging av området. Det betyr at planen må ha en lokal forankring. Det må skapes et lokalt engasjement og initiativ som grunnlag for gjennomføring og handling».

Både bydelsforvaltningen og lokalmiljøene syns medvirkningsprosessen er svært viktig og er positiv til engasjementet fra Plan- og bygningsetaten når det gjelder dette.

Planforslaget for Holtet lokalsenter ble lagt ute på offentlig ettersyn fra 26.11.2001 til 26.01.2001. Ifølge (Plan- og bygningsetaten Holtet Lokalsenter notat, 05.07.02) kom det inn 46 bemerkninger til planforslaget.

Disse bemerkningene gjaldt i hovedsak at mange involverte aktører har av den oppfatningen at Referansegruppens forslag ikke er tatt til følge, slik at det ikke foreligger lokal forankring. Referansegruppen anbefalte blant annet følgende i sluttrapporten datert 15.04.1999:
- Langstidsparkering bør skje under jorden, kortidsparkering på gateplan
- Planfritt kryss på Holtet for trikken
- Holtet bør bevare sitt byvilla preg, der nye hus bør tilpasses stedets særpreg
- Gjennomgangstrafikken på Holtet bør begrenses
- Boligfortetting skal ikke overskride en utnyttelsesgrad på 0,5. Bolig- og næringsutbygging skal være arkitektonisk strøkstilpasset.

Flere er i tillegg engstelige for trafikkøkning som kan medføre farlige trafikksituasjoner for

skolebarn og andre myke trafikanter. Mange protesterte mot stenging av Raschs vei, på grunn en økning av trafikk i Ekebergveien, naboeiendommene blir berørt da veien må utvides i tillegg til etablering av en ny rundkjøring.

Byantikvaren påpekte allerede i 97/98 at fortetting forutsetter riving av eksisterende bolig. Sett fra et historisk, identitetsmessig og returmessing perspektiv, fører det til en negativ påvirkning i miljøet. Videre mener byantikvaren at «Den nye bebyggelsen som er vist vil introdusere en ny bebyggelsestype i området, men den har klart positive trekk i forhold til mer massiv blokkutbygging».

Videre mener flere berørte parter at utnyttelsesgraden i området og for boliger er for høy, som igjen kan føre til press på barnehage og skoletilbud, samt at grøntarealer i bydelen blir betraktelig redusert på grunn fortettingen. Dette kan endre strøkets karakter og de mener at eneboliger burde bli tillatt oppført. Noen kommenterte at eneboliger burde kunne bli gjenoppbygges etter brann, og Plan- og bygningsetaten uttrykte at dette er tatt til følge i reguleringsbestemmelsens § 3.

Plan- og bygningsetaten derimot har av den oppfatningen at reguleringsplanforslaget kan føre til endringer av bebyggelsesstrukturen, samt at «*tetthet og byggehøyder i området vil endre strøkets karakter fra frittliggende ene- og tomannsboliger til flerfamiliehus/byvillaer*». Etaten mener at dette nødvendigvis ikke er negativt da ny bebyggelse kan «*gi området nytt liv, flere mennesker og flere aktiviteter*». (Plan- og bygningsetaten Holtet Lokalsenter notat, 05.07.02).

Før reguleringsplanen ble vedtatt, måtte Plan- og bygningsetaten utarbeide et planforslag der Raschs vei ikke stenges, da bystyret ikke ville behandle dette. (Saksfremstilling i innbyggerinitiativet, 14.04.2010). Reguleringsplanen for Holtet Lokalsenter ble vedtatt den 22.09.2004.

Etter at reguleringsplanen ble vedtatt i 2004, ble blant annet følgende utbyggingsprosjekter gjennomført som følge av reguleringsplanen:

- Byggesak 1: Kongsveien 83B og 85. I denne byggesaken fra 2007 var ansvarlig søker Streken Arkitekter AS, mens tiltakshaver er Lille Holtet Park AS.
- Byggesak 2: Pareliusveien 2. I denne byggesaken fra 2008 var ansvarlig søker Streken Arkitekter AS, mens tiltakshaver er Neptune Bolig 2 AS.
- Byggesak 3: Holtveien 9B-C. I denne byggesaken fra 2009 var ansvarlig søker og tiltakshaver JM Byggholt.

- Byggesak 4: Kongsveien 85, 87 og 89. I denne byggesaken fra 2012 var ansvarlig søker AKH AS, mens tiltakshaver er Boligprosjektet II AS.

Byggesak 1: Kongsveien 83B og 85

FIGUR 3: KONGSVEIEN 83B OG 85. BILDE TATT FRA PARELIUSVEIEN).

Ansvarlig søker sendte et nabovarsel angående «søknad om rammetillatelse for riving av, samt nybygg i Kongsveien 83B og 85- gnr/bnr 154/99 og 154/54» om «riving av eksisterende bebyggelse, samt oppføring av 4 leilighetsbygg med 32 leiligheter i 4 etasjer med parkeringskjeller» (PBE klagesak til Fylkesmannen, 20.08.2009).

Klager fra beboere i Holtet

Enkelte berørte naboer mente at selv om reguleringsplanen legger opp til en utnyttelsesgrad på BYA[4]=30%, er det ikke nødvendigvis riktig å gjennomføre dette. Det kan være i strid med reguleringsplanbestemmelsens § 12 om at ny bebyggelse skal utformes slik at området fremstår med et helhetlig preg. Andre naboer bemerket tiltakets avstand fra nabogrensen, og henviste til plan- og bygningslovens § 70 om «avstand til vår grense minst samsvarer til bygningens halve høyde». Videre refererte de til Rundskriv H18/90 om at «avstand fra nabogrense skal være minst lik bygningens halve høyde og ikke under 4 m, dersom ikke annet er fastsatt i plan». Dersom det er avgjørende grunner slik som hensyn til naboer, utsikt,

[4] BYA= Bebygd areal, det vil si arealet som er bebygd på tomten.

lysforhold eller brannhensyn, skal byggherrens ønske ikke tas til følge. Naboene mente at det forelå avgjørende grunner. Tiltakets omfang kan føre til redusert lysforhold, økt innsyn, forringelse av utsyn, samt forringelse av kvaliteten på utearealer eller følelsen av å være innestengt. Dette kan være i strid med TEK §§ 8-35 og 10-33 angående tilstrekkelig tilgang til dagslys og utsyn.

Parkeringsnormen for Oslo indre by er oppfylt, men det er fortsatt ikke etablert mange nok parkeringsplasser, mener samtlige av naboene. Tre- eller fireromsleilighetene i utbyggingsprosjektet legger opp for barnefamilier, og det er vanlig at en husstand har to biler og ikke en. Dette vil medføre gateparkering både i omkringliggende gater, og forårsake frisikt og trafikkfarlige situasjoner i Pareliusveien. Tiltaket kan føre til mangler på parkeringsplasser i Holtet området, samt mer trafikkbelastning som infrastrukturen i området ikke klarer å håndtere.

Enkelte naboer påpekte også dårlig kvalitet på utearealer tilhørende tiltaket da på grunn av størrelsen og kvaliteten. En del av utearealene er beregnet til kjøreveier og gangveier, samt plassert tett inntil den trafikkerte Kongsveien og Pareliusveien. Kravet mot støy og biltrafikk kan derfor ikke var oppfylt på deler av eiendommen, påpekte noen naboer. Utomhusplanen illustrerte heller ikke lekeplasser, lekeapparater og sandkasser. Dermed refererte naboene også til rikspolitiske retningslinjer for barn og unges rettigheter som skal tas hensyn til i planleggingen av nye boligtiltak. Naboene mente altså at reguleringsbestemmelsenes §§ 13 og 14 ikke ble ivaretatt.

Enkelte naboer refererte til byrådsavdeling for byutvikling sitt brev datert 14.05.2008 vedrørende reguleringsplanen som åpner for ny bebyggelse i 2-3 etasjer, og naboene stiller derfor spørsmål til hvorfor utbygger har mulighet til å bygge 4 etasjer. Avslutningsvis krevde naboene oppsettende virkning for byggetiltaket.

<u>Tilsvar fra ansvarlig søker</u>
Ansvarlig søker besvarte klageanførslene med at når det gjelder trafikk- og parkeringsproblematikken, er dette tatt opp under utarbeidelsen av reguleringsplanen. Parkeringsnormen for Oslo indre by er mer enn nok dekket. Ellers mente ansvarlig søker at det er innlysende at det vil oppstå en kontrast mellom området som er regulert til bymessig

fortetting og området utenfor, som består av småhusbebyggelse. Det nye utbyggingsprosjektet består av flere mindre bygninger for å unngå sammenhengende massive blokker.

Utbygger anførte den 07.10. 2008: «Prosjektet ligger i et område med en nylig vedtatt reguleringsplan for konsentrert og bymessig fortetting, og er nøye utformet i henhold til reguleringsplanens kvantitative og kvalitative krav. Vi oppfatter protestene i stor grad å være reaksjoner på reguleringsplanens innhold, og mener derfor at mye av argumentasjonen ikke er relevant for denne byggesaken».

Utbygger (10.01.2008) hadde derimot en annen tolkning av reguleringsbestemmelsen § 12 enn naboene, og mente at bestemmelsen omfatter «neste generasjons bebyggelse, altså ny bebyggelse innenfor planområdet som opphøres i henhold til ny regulering». Kongsveien og Pareliusveien er heller ikke så trafikkert som naboene bemerker.

Når det gjelder referering til brev fra Byrådsavdeling for byutvikling (14.05.2008) angående 2-3 etasjer, mener utbygger at dette ikke samsvarer med reguleringsbestemmelsene og av den grunn må det ha vært en «misforståelse eller skrivefeil» i brevet. Andre forhold som omhandler brann har blitt prosjektert av en brannkonsulent med ansvarsrett. Ansvarlig søker mener at plan- og bygningsloven § 70 nr. 2 angående avstand til nabogrense fra bygning som skal tilsvare halve høyden til bygningen er ivaretatt. Vedkommende mener også at reguleringsbestemmelsens § 13 angående utearealer oppfylles, da alle leiligheter inkluderer privat hage, balkong eller terrasse, og i tillegg har de andel av felles uteoppholdsarealer. Videre anfører ansvarlig søker at utearealer for naboer ikke vil bli påvirket, på grunn av plassering (Kluge advokatfirma, 15.12.2008). Ansvarlig søker konkluderer med at anførslene fra naboene er motbevist og oppfordrer en avvisning av oppsettende virkning.

<u>Beslutningen til Plan –og bygningsetaten</u>

Plan- og bygningsetaten vurderte saken og mente at tiltaket er innenfor reguleringsbestemmelsenes kvalitative og kvantitative krav. Tolkningen av § 12 uttrykte etaten i Rammetillatelse-Kongsveien 83B og 85 (25.06.2008*)* at: «Når hensikten bak planen er å oppnå en annen type bebyggelse enn det som ligger i området i dag vil fortettingsprosjekter ikke nødvendigvis kunne direkte videreføre verken formspråk eller typologi fra omgivelsene. Reguleringsbestemmelsenes formulering om at ny bebyggelse skal, når det gjelder volumer, materialbruk og fargesetting, utformes slik at området samlet

fremstår med et helhetlig preg må i hovedsak forstås som at ny bebyggelse skal fremstå med et helhetlig preg. Denne bestemmelsen skal ikke forstå som et krav om videreføring av eksisterende uttrykk i form av kopiarkitekt».

Samtlige av naboene påpekte at reguleringsplanbestemmelsens § 12 første linje, betyr område det eksisterende området, mens ordet området i fjerde linje tolkes av Plan- og bygningsetaten som den nye bebyggelsen. Naboene bemerker i brev (10.08.08) at: *«Hvis ordet område i samme paragrafen med forskjellig betydning, må det defineres eksplisitt at ordet her har en annen betydning enn hva det har høyere opp i samme paragraf, hvis ikke vil det misforstås!»*.

Da naboene kontaktet Plan- og bygningsetaten, uttalte etaten at naboene burde ha sendt inn klage i 2004 da planen ble vedtatt. Naboene svarte med at «Verken naboene eller andre de har kommet i kontakt med hadde forventet at reguleringsplanen åpnet opp for store utbygginger av blokker uten at det passer naturlig inn i området. Derfor har mange av naboene reagert på omfanget, høyde, plassering og volumet av utbyggingsprosjektet i merknader til «søknaden om rammetillatelse» (10.08.2008).

Når det gjelder henvisning til pbl. § 70 og H-8/90, er det foretatt vurderinger på grunnlag av reguleringsplanen, og Plan- og bygningsetaten mener at tiltaket er innenfor lovverket og reguleringsbestemmelser. Kravene til utomhusarealer og brannsikring er oppfylt, det samme med krav om antall parkeringsplasser. Det med økt innsyn, redusert lysforhold og tapt utsyn er påregnelig i forhold til fortetting. Plan- og bygningsetaten godkjente rammetillatelsen den 19.06.2008. Da flere naboer klagde på dette vedtaket, ble saken videresendt til fylkesmannen for avgjørelse av endelig vedtak.

Fylkesmannens beslutning

Fylkesmannen formidlet den 27.04.2010 at de kvantitative kravene i reguleringsbestemmelsene angående høyder og utnyttelse er ivaretatt. Når det gjelder de kvalitative kravene angående plassering, tiltakets utforming og tilpasning til området, har kommunen foretatt en skjønnsmessig vurdering og begrunnet disse, samt en vurdering om ulemper slik som redusert utsikt, lysforhold, vindtrekk, støy til utearealer på omkringliggende nabotomt. Ulempene har etter en vurdering ansett som ikke avgjørende og tiltaket oppfyller Plan- og bygningsloven § 70 nr.2 og rundskriv H-18/90 om byggelinjer[5] og byggrenser i

[5] Byggelinje: Der bebyggelsen skal bli plassert

reguleringsplanen. Fylkesmannen sluttet seg til Plan- og bygningsetaten sine vurderinger og klagen tas ikke til følge.
I byggesaksprossen ble det gitt flere endringstillatelser og til slutt brukstillatelser. Søknad om ferdigattest ble innsendt den 20.03.2018.

BYGGESAK 2: PARELIUSVEIEN 2

FIGUR 4: PARELIUSVEIEN 2. BILDE TATT FRA PARELIUSVEIEN

Denne saken ble mottatt hos Plan -og bygningsetaten den 30.04.2008 og ferdigbehandlet i 2017 på grunn av rot med ferdigattest. Ansvarlig søker var Streken Arkitekter AS, mens tiltakshaveren var Neptune Bolig 2 AS.

Klager fra beboere i Holtet

Det kom inn merknader til nabovarselet om søknad om rammetillatelse, riving av eksisterende bygg, oppføring av 2 ny bygg med underjordisk etasje i Pareliusveien 2, gnr.154, bnr 39 i Oslo. Merknader ble innsendt fra samtlige naboer og angikk blant annet at tiltaket var i strid med Plan- og bygningsloven fra 1985, samt endringsloven i byggesaksdelen fra 2009 og teknisk forskrift. I tillegg kommenterte naboene at det foreligger et krav til universell utforming. Når det gjelder byggetiltakets størrelse, plassering og orientering, henviste samtlige av naboene til rundskriv H-18/90 av Kommunal- og Regionaldepartementet angående tolkningen av § 70 i plan- og bygningsloven som omhandler plassering av bygning i forhold til høyde og avstand fra tomtegrensen slik som nevnt tidligere.

På grunnlag av det nevnte, mener enkelte av naboene at det foreligger avgjørende grunner til at tiltaket ikke bør gjennomføres da det medfører betydelig ulemper for naboeiendommene og miljøet i nærområdet. Avstanden fra tiltakets fasadeliv til nabogrensen bør i henhold til Plan og bygningsloven § 70 tilsvare bygningens halve høyde. Det henvises også til Byggeforskrift av 1987 kap. 30.3221, jf. Kap. 3220 om: «Bygning som ikke omfattes av reglene 1 30:322 1, skal ha minst 8 m avstand til annen bygning». Samtlige naboer påpeker at dette ikke er oppfylt. Det må dermed søkes om dispensasjon, som det heller ikke er søkt om i forbindelse med tiltaket.

Enkelte av naboene ber om brannsikkerhetsutredning som følge av avstanden på mindre enn 8 meter mellom bygningene. Når det gjelder maksimum utnyttelse i § 3 i reguleringsbestemmelsene, mener naboene at det ikke er nødvendig å utnytte dette til det maksimale da det medfører ulemper for det omkringliggende miljø. Andre forhold som naboene bemerket var trafikk- og parkeringsforhold, da det ikke foreligger tilstrekkelig nok med antall parkeringsplasser selv om parkeringsnormen er oppfylt. Begrunnelse for dette var at det etableres familieleiligheter i tiltaket og en husstand har vanligvis mer enn 1 bil. Dette kan føre til et økt antall biler som parkerer i omkringliggende gater. I tillegg må det være rom for gjesteparkering. Enkelte av de berørte naboene viste også til utbyggingstiltaket på Kongsveien 83B og 85 (Byggesak 1) som kan medføre til en belastning på gateparkeringene og farlige trafikksituasjoner for barn og eldre. Da det allerede foreligger problematikk rundt parkeringsforholdene mener naboene at økning av biler vil også medføre økt mengde av CO2-utslipp, samt farlige skoleveier. Plan- og bygningsloven § 69 om krav til tilfredsstillende parkering i forhold til behovet til bebyggelsen kan anses som ikke oppfylt.

Samtlige naboer ønsker at behandlingen om veiarbeidelse for dette tiltaket og tiltaket i Kongsveien 83B og 85 sammenslås slik at det blir foretatt en helhetlig vurdering av trafikkforholdene. Enkelte naboer funderte over om kvaliteten til uteoppholdsarealene innad i tiltaket er gode nok, som en virkning av det store volumet til den nye bebyggelsen. Det ble stilt spørsmål om det er tilstrekkelig med solforhold og områder til lek og rekreasjon. Naboene mener derfor utearealet ikke samsvarer med § 13 i reguleringsbestemmelsene om krav til uteareal, samt § 14 der utomhusplanen ikke illustrerer plassering av lekeplasser, lekeapparater, uteplasser etc. selv m tiltaket legger opp til etablering av familieleiligheter.

Samtlige av naboene henviste til plan- og bygningsloven § 74 nr. 1 som sier at: «Bygning med oppholdsrom for mennesker skal ha forsvarlig planløsning, herunder tilfredsstillende

lysforhold, isolasjon, oppvarming ventilasjon og brannsikring». Det henvises videre til TEK § 8-35 om lys og § 10-33 om belysning og utsyn. TEK § 10-33 sier at «Rom for varig opphold, som stue, kjøkken, soverom og arbeidsrom skal ha vinduer som gir rommet tilfredsstillende dagslys og utsyn». Naboene mener at disse bestemmelsene ikke vil bli oppfylt på grunn av tiltakets høyde og avstand til nabobebyggelsen. Det vil skape «innestengtfølelse», mistrivsel og redusert solforhold. Dermed vil ikke kravene i TEK § 8-35 og § 10-33 bli oppfylt.

Det ble også henvist til Rikspolitisk retningslinjer (RPR) for at barn og unges rettigheter blir ivaretatt i planleggingen ved etablering av ny bebyggelse da det stilles krav solforhold, størrelse og støynivå i utearealer.

Naboene mener at tiltaket også er i strid med reguleringsbestemmelsens § 12 om at «bebyggelsen skal plasseres skånsomt i terrenget slik at unødig masseflytting unngås», da tiltaket innebærer etablering av underjordisk garasje som medfører utgraving av mer enn 60% av tomtearealet. I tillegg vil ny bebyggelse forringe lokalmiljøet og det er uetisk å rive gamle bygninger. Selv om reguleringsplanen gir rom for en maksimal utnyttelse BYA, betyr ikke det at forholdene ligger til rette for det omkringliggende miljøet. Naboene tolket § 12 at utformingen til ny bebyggelse samsvare med eksisterende bebyggelse. Selv om reguleringsplanen gjelder for hele området med hensyn til bymessig fortetting, mener samtlige av naboene at enkelte utbyggingstiltak må vurderes særskilt om det kommer til å bli hensiktsmessig å gjennomføre.

Tilsvar fra ansvarlig søker

Ansvarlig søker svarte med at reguleringsplanen legger føringer for en sterk fortetting. Tiltaket er også plassert innenfor byggegrenser[6], og tilpasset den eksisterende bebyggelsen i forhold til materialbruk og plassering. Tiltaket oppfyller avstandskravene med hensyn til lys og luft mellom bygningene, samt brannforhold. Kravene i forhold til høyder, BYA, areal på uteareal er ivaretatt. I tillegg har leilighetene privat areal i form av hage, balkong eller takterrasse. Ansvarlig søker opplyste at søknadene for både krav til veiarbeidelse i Pareliusveien og Kongsveien 83B og 85, vil bli innsendt hver for seg. Parkeringsnormen for Oslo har blitt mer enn nok oppfylt, og forhold tilknyttet brann og lyd i prosjekteringen vil bli sendt inn som vedlegg til søknad om igangsettingstillatelse. Det er heller ikke nødvendig med dispensasjon. Kravet om universell utforming er også oppfylt.

[6] Byggegrense: Maksimal utstrekning av prosjektet, jf. Referat fra forhåndskonferanse, udatert.

Beslutningen til Plan –og bygningsetaten

Plan- og bygningsetaten godkjente rammetillatelsen og det forelå protester til søknader slik det er nevnt tidligere. Plan- og bygningsetaten mente at krav til utomhusarealene, parkeringsnormen i henhold til § 13 i reguleringsbestemmelsene, krav til høyder og avstander, universell utforming, branntekniske forhold er oppfylt. Når det gjaldt lovgrunnlaget, var bare plan- og bygningsloven fra 1985 gjeldende, da byggesaksdelen fra 2008-loven ikke var trådt i kraft under søknad for rammetillatelse, og endringstillatelse. Plan- og bygningsetaten konkluderte med at utbyggingstiltaket er innenfor maksimum grensen for utnytting, selv om det har en vesentlig høydeforskjell sammenlignet med nabobebyggelsen. Midlertidig anså Plan- og bygningsetaten at prosjektet helthetlig sett oppfyller både de kvantitative og kvalitative kravene. Plan- og bygningsetaten understreket at tiltaket er tilnærmet lik maksimumkravene og minimumskravene i bestemmelsene til reguleringsplanen. Rammetillatelsen ble gitt.

Fylkesmannens beslutning

Samtlige av naboene påklagde vedtak om rammetillatelsen, dermed videresendte Plan- og bygningsetaten dette til Fylkesmannen i Oslo og Akershus og anbefalte at klagen ikke skal tas til følge.

Den 19.10.10. ble det fattet vedtak i klagesak fra fylkesmannen til Plan- og bygningsetaten. Fylkesmannen henviste til klager fra naboer og tilsvar fra ansvarlig søker, og sluttet seg til Plan- og bygningsetaten sine vurderinger. Klagen tas ikke til følge. Etter godkjenning av rammetillatelse, ble igangsettingstillatelser gitt. Under byggesaksprosessen, ble det sendt inn flere endringstillatelser som også ble godkjent. Brukstillatelse ble i tillegg senere gitt. Den 10.10.17 ble det sendt inn søknad om ferdigattest fra Streken Arkitekter AS og den 19.12.2017 ble det gitt ferdigattest.

BYGGESAK 3: HOLTVEIEN 9A-B-C

FIGUR 5: HOLTVEIEN 9A-B-C. BILDE TATT FRA PARELIUSVEIEN.

Det ble sendt ut nabovarsel den 30.april 2009 om riving av eksisterende bebyggelse, samt nybygging og sammenføying/eiendomsdeling.

Klager fra beboere i Holtet

Flere beboere i nærområdet sendte inn merknader til nabovarselet. Enkelte naboer anførte at nabovarselet var i strid med reguleringsplanen for Holtet Lokalsenter vedtatt i 2004, da fortetting skal foregå gjennom oppføring av byvillaer/flerfamiliehus. Begrepet «blokker» foreligger ikke i plandokumentene eller forarbeidene til reguleringsplanen, men ordet er nedskrevet på tegningene til utbyggerfirmaet.

Samtlige av naboene mener også at tiltaket vil føre til enda mer kritiske trafikk- og parkeringsforhold enn dagens situasjon på både Holtveien og Pareliusveien, samt øke trafikkproblematikken på Holtet. Arealer avsatt til parkering er ikke tilstrekkelig nok for å møte parkeringsbehovet, selv om parkeringsnormen ifølge reguleringsbestemmelsens § 11 er oppfylt.

Ifølge naboene, er tiltaket i strid med § 12 i reguleringsbestemmelsene da ny utbygging skal «utformes slik at området samlet fremstår med et helhetlig preg». Da den planlagte utbyggingen innebærer 3 blokker som består av 4 etasjer og er i strid med «strøkets karakter og med reguleringsplanen» (Nabomerknad, 14.05.2009). I henhold til § 12 i reguleringsbestemmelsen skal «ny bebyggelse plasseres skånsomt i terrenget slik at unødig masseforflytting unngås». Utbyggingstiltaket forutsetter graving og sprengning for utbygging

av underjordisk garasjeanlegg. Av den grunn strider dette mot intensjonene til reguleringsplanen. Plassering av blokkene blir også plassert for høyt i terrenget. Videre påpekte samtlige naboer at den nye bebyggelsenes høyde og avstand til nabogrensen vil forårsake skygge og redusert lysforhold gjennom hele året. Utbyggingen vil føre til ulemper for beboerne i området, samt miljøet i nærområdet.

Naboene henviste til rundskriv H-18/90 som er opprettet av Kommunaldepartementet om hvordan § 70 nr.1 i plan- og bygningsloven skal tolkes. § 70 nr. 1 omhandler plassering av bygninger, under dette høydeplassering, slik som nevnt tidligere i andre utbyggingsprosjekter. I dette byggeprosjektet, henviste naboene til brev fra Byrådet datert 14.05.08 om at ny utbygging skal ha 2-3 etasjer. Enkelte naboer kommenterte også at atkomsten burde plasseres i Holtveien og ikke Pareliusveien da dette er mest gunstig.

Samtlige av naboene bemerket at våningshuset fra 1800-tallet i Holtveien 9 er vernet og derfor må området rundt huset ivaretas. Videre ble det uttalt av Byantikvaren den 17.09.09 at «for å ivareta dette forholdet bør ny bebyggelse både i struktur, form og høyder tilpasse seg eksisterende bygning i samsvar med § 12 i reguleringsbestemmelsene». Ny bebyggelse med tre blokker vil påvirke negativt opplevelsen av det bevaringsverdige huset. Samtlige av naboene påpekte også at utbyggingsprosjektet ligger i boligområdet A6 der det er foreslått en utnyttelsesgrad på 24% BYA.

Tilsvar fra ansvarlig søker

Utbygger svarte klageanførslene, og formidlet at tiltakets arkitektoniske preg er i tråd med reguleringsbestemmelsens § 12 herunder plassering og utforming, samt andre reguleringsbestemmelser slik som § 3 om utnyttelsesgrad og høyde, parkeringsnormen i § 11 og krav til uteareal i § 13. Når det gjelder lys- og skyggeforhold har det blitt utarbeidet et soldiagram som illustrerer dette. Utbygger påpekte også at det er bare Holtveien 9 som vil bli påvirket av utbyggingstiltaket. Når det gjelder utnyttelsesgraden i A-feltet, har ikke utbygger den oppfatningen av at tiltaket ligger i perifere områder som skal ha en lavere utnyttelse. Pareliusveien vil bli opparbeidet/utvidet som følge av utbyggingstiltaket, og Holtveien vil få små belastninger. Når det gjelder Byantikvarens anmodning om lavere bebyggelse, påpekte utbygger at Byantikvaren har fremlagt disse synspunktene under planforslagets høringsrunde og det ble ikke tatt til følge.

Beslutningen til Plan –og bygningsetaten

Før Plan- og bygningsetaten foretok en vurdering av klageanførslene, ble innbyggerinitiativet som var innsendt av Aksjonsgruppen fra Holtet til bystyret den 28.09.2008 om anmodning til nedleggelse av midlertidig dele- og byggeforbud nevnt. Årsaken til innbyggerinitiativet var på grunn av reguleringsplanens høye utnyttelsesgrad av reguleringsområdet. Den 22.04.2009 ble midlertidig bygge- og deleforbud avvist.

Når det gjelder Byantikvarens uttalelser, har hus A blitt plassert lengre unna både Holtveien og den bevaringsverdige bygningen. § 70 nr.2 om avstander og bygningens halve høyde er ivaretatt, det samme med maksimum BYA=30%. Etter en helhetlig vurdering av byggets plassering og arkitektoniske preg sett ut ifra den eksisterende bebyggelsen, hadde Plan- og bygningsetaten den oppfatning av at § 12 i reguleringsbestemmelsen er oppfylt. Tiltaket har også ivaretatt de kvantitative kravene. På grunnlag av dette gis rammetillatelsen, og Pareliusveien skal være opparbeidet før det blir gitt brukstillatelse.

Plan- og bygningsetaten sendte brev til Miljøverndepartementet den 04.12.07 for å be om «en prinsipiell avklaring fra departementet på om avvik i byggesøknader fra kvalitative reguleringsbestemmelser er å anse som dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7 som skal behandles på samme måte som avvik fra kvantitative (tallfestede) bestemmelser». Plan- og bygningsetaten mener at «som oftest er det ikke vanskelig å konkludere med om et omsøkt tiltak er i strid med planformål eller bestemmelser om f.eks plassering, høyde, utnyttelsesgrad, avstand til nabogrense etc.» Når det gjelder de kvalitative bestemmelsene, «fordrer ofte en større grad av faglig skjønnsutøvelse». Miljøverndepartementet svarte med at det ikke skilles mellom kvalitative eller kvantitative krav, samt hadde en kritisk holdning til reguleringsbestemmelser med «formuleringer som inneholder store elementer av skjønn». (Miljøverndepartementet brev, 10.04.2008).

Videre klagde naboene i tillegg på rammetillatelsen, om de samme forhold som har blitt nevnt tidligere i nabovarselet. Plan- og bygningsetaten sendte klagesaken videre til Fylkesmannen i Oslo og Akershus, og anbefalte at klagen ikke skal tas til følge på grunnlag av vurderingene som ble foretatt i rammetillatelsen. Fylkesmannen avgjorde saken og sluttet seg til Plan- og bygningsetaten sine vurderinger og klagen fikk ikke medhold.

Videre i byggesaksprosessen søkte JM Byggholt om midlertidig dispensasjon fra veikravopparbeidelsen av Pareliusveien. Plan- og bygningsetaten svarte utbygger den

15.09.2011 med at søknad om dispensasjon ikke vil bli innvilget på grunn av at utbygger har hatt nok tid til å erverve grunn, innflytterne og gående må passere gjennom veianlegget som medfører en vanskelig atkomst. Etaten mener også at det foreligger en risiko for at kravet om veiopparbeidelse ikke vil bli oppfylt.

Et advokatfirma som representerer JM Byggholt sendte den 16.09.2011 inn en «klage på avslag på søknad om dispensasjon. Advokatfirmaet motbeviste alle anførslene til Plan- og bygningsetaten ved å redegjøre for veiproblematikken og trafikkforholdene ved henvisning til prosjektforutsetningene og rapport fra Asplan Viak. Når det gjelder tidsbruk i forbindelse med erverv av grunn, formidlet advokaten at det var blant annet på grunn av kommunens saksbehandlingstid i forbindelse med ekspropriasjonssamtykke. Veien vil også bli opparbeidet da utbygger har stilt en bankgaranti for dette. Utbygger forslå å ordne alternative parkeringsløsninger for beboerne dersom det var ønskelig.

Plan- og bygningsetaten ga midlertid dispensasjon og brukstillatelsen for boligene, men med et vilkår. Brukstillatelse for parkeringskjeller vil ikke bli gitt for «å sikre at veien ikke belastes med trafikk i vesentlig grad», samt «Plan- og bygningsetaten stiller vilkår om at biler heller ikke skal parkeres i avkjørselen mot Pareliusveien eller langs eiendommen mot samme vei» (PBE midlertid dispensasjon, 26.09.2011).

Flere naboer sendte inn klager på både dispensasjonen og brukstillatelsen. Anførslene omhandlet blant annet om trafikk- og parkeringsulemper, samt mangel på parkeringsplasser. I tillegg ble det vist til Plan- og bygningsetatens uttalelser i rammetillatelsen om at Pareliusveien skulle være opparbeidet før det gis brukstillatelse. Plan- og bygningsetaten svarte med at brukstillatelse er gitt på grunn av parkeringsnormen for den indre byen er oppfylt og klagen vil bli behandlet av andre enheter som har tilknytning til forholdene som nevnes.

Utbygger sendte søknad om midlertidig brukstillatelse før Pareliusveien hadde blitt fullstendig opparbeidet, men det vil fortsatt være midlertidig parkering. Plan- og bygningsetaten sin avslo søknaden (PBE, 06.12.2011) og sa at «vilkåret i rammetillatelsen og brukstillatelsen om at brukstillatelsen for garasjekjelleren ikke vil bli gitt før Pareliusveien er ferdig opparbeidet og godkjent».

Den 23.mai 2012 sendte utbygger en «anmodning om brukstillatelse for garasjeanlegget i Holtveien 9A-C» da det bare gjenstod mindre arbeid på veien.
Den 24.05.2012 gis det brukstillatelse «for hele tiltaket». Den 15.11.2012 ble det søkt om ferdigattest, som ble gitt den 18.11.2012.

BYGGESAK 4: KONGSVEIEN 85, 87 OG 89

Figur 6: Kongsveien 85, 87 og 89. Bilde tatt fra Kongsveien

Det ble først sendt ut nabovarsel for søknad om rammetillatelse angående riving av eksisterende bebyggelse i Pareliusveien 2A og Kongsveien 89, samt etablering av 27 nye leiligheter.

Klager fra beboere i Holtet

Flere naboer kom med merknader til nabovarselet. Under forhåndskonferansen den 19.09.2012 mellom utbygger og Mosking Utvikling AS, spurte Ansvarlig søker Plan- og bygningsetaten om hva som menes med «frittstående karakter». Plan- og bygningsetaten formidlet at felles for fortettingsprosjekter i nærliggende området er «frittliggende hus med kompakt volum i form av eneboliger, tomannsboliger og flermannsboliger». Plan- og bygningsetaten mente at nåværende tiltaket ikke har frittstående karakter og bygningens volum bør reduseres, samt at takformen bør revurderes. Videre mente etaten at tiltaket bør viderefører karakteren til igangsatte fortettingsprosjekter på nærliggende eiendommer».

Samtlige naboer viste til § 3 i reguleringsbestemmelsene som inneholder kravet om «frittstående karakter» og mener at tiltaket er i strid med dette. Videre påpekte naboene at selv om det forutsettes at utnyttelsesgraden på 30% BYA, er «likevel at bygningen er for stor og massiv» som kan redusere lysforholdet i området og nabobebyggelsene. (Nabomerknad, 18.07.2012). Det ble også referert til «plan- og bygningslovens § 70 nr. 2 om avstandskrav og naboene mente at tiltaket ikke oppfyller dette kravet.

Enkelte naboer hadde av den oppfatningen at «Tiltaket er fortsatt i strid med reguleringsplanens §3 som krever at bebyggelse mot Kongsveien skal ha takformen skråtak. Ett av tiltakets omsøkte bygg (bygg C) som i hovedsak vender mot Kongsveien har flatt tak og er derfor i strid med bestemmelsen». (Nabomerknad, 13.03.2013).

Andre beboerne påpekte at det mangler informasjon om antall parkeringsplasser i parkeringskjelleren, men det forutsettes at parkeringsnormen oppfylles. Da det ikke tas hensyn til gjesteparkering, i tillegg til at enkelte husstander har to biler, kan det føre til trafikkbelastning i omkringliggende veier. Dette kan igjen medføre uoversiktlighet og smale veier. En del naboer har også en kritisk holdning til parkeringsnormen i reguleringsbestemmelsens § 11. Utbygging kan da også medfører belastning på infrastruktur og skoletilbud.

Samtlige av naboene påpekte andre forhold slik som at utomhusplanen inneholder manglende informasjon, det foreligger krav om universell utforming og spørsmål om klatrestativ/

gummidekk kan anses som konstruksjoner som kan plasseres nærmere byggegrensen enn fire meter. For å gjennomføre dette tiltaket, mente enkelte naboer at det må søkes om dispensasjon da tiltaket blant annet er i strid med byggelinjen, maksimum gesimshøyde, minsteavstand til byggverk og krav om frittstående karakter. Noen naboer mente i tillegg at det ikke var hensiktsmessig å plassere atkomsten fra Pareliusveien til Holtveien.

Tilsvar fra ansvarlig søker

Ansvarlig søker besvarte klageanførslene, og vedkommende har av den oppfatningen at tiltaket oppfyller gjeldende bestemmelser og lovverk. Når det gjelder avstand til nabogrense, ble det henvist til plan- bygningsloven (2008) § 29-4 annet ledd om avstandskrav og TEK § 6-2 nr. 3 om høyde definert i § 29-4. Videre ble det henvist til § 6-3 i TEK som angir hvor avstanden måles fra. BYA utnyttelsesgrad er ifølge ansvarlig søker innenfor reguleringsbestemmelsene. Gummidekk regnes ikke som søknadspliktig og kan plasseres nærmere enn 4m til nabogrensen. Når det gjald byggelinje, ble det henvist til § 3 og mener at hensynet til reguleringsbestemmelsen er ivaretatt. Ansvarlig søker presiserte at byggene vil brannprosjekteres og kravet i TEK § 11-6 nummer 2 om avstander til bygninger vil bli ivaretatt.

Beslutningen til Plan –og bygningsetaten

Den 01.10.2013 godkjente Plan- og bygningsetaten søknaden om rammetillatelsen og formidlet at Bygg C er plassert lengre unna Kongsveien, og derfor var det ikke nødvendig med saltak. Plan- og bygningsetaten sluttet seg til ansvarlig søker sin beregning av avstand til nabogrense. Når det gjelder avkjørsel, mente Plan- og bygningsetaten at det virker mest hensiktsmessig mot Holtveien «da dette frigir de beste arealene til bruk som hage og grøntareal».

Videre mener Etaten at kravene om uteoppholdsarealene er oppfylt og tiltaket skiller seg ikke veldig ut fra nabobebyggelsen. Utbyggingsprosjektet er også i tråd med reguleringsbestemmelsene angående plassering og utnyttelsesgrad. Tiltaket passer inn i terrenget og bebyggelsesstrukturen i det nærliggende området.

Under byggesaksprosessen har ansvarlig søker søkt om dispensasjon fra maksimum tillatt gesimshøyde i henhold til § 3 i reguleringsbestemmelsene og om maksimum tillatt gesimshøyde ved skrått tak. I tillegg til dispensasjon fra krav om veiopparbeidelse. Samtlige naboer mente at dispensasjoner er «overtramp av reguleringsbestemmelsene og vi hevder at

formålsbestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt». (Nabomerknad, 13.11.2013). Videre sa de at «Det er provoserende å se hvor lett reguleringsbestemmelser omgås til fordel for utbygger og hvor vanskelig der er å se ulemper for omkringliggende bebyggelse

Når de gjelder dispensasjonsforhold, åpner plan- og bygningsloven § 19 for dette, dersom hensynene bak bestemmelsene blir ivaretatt, samt fordelene med å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene. Plan- og bygningsetaten foretok en avveining av disse forholdene, og kom frem til at dispensasjon medfører fordeler slik som ekstra uteoppholdsarealer, bedre fasadeinntrykk og symmetri. Dispensasjon medførte også ulemper slik som sjenanse for det omkringliggende miljøet og naboer orientert mot takterrassen. Det ble konkludert med at en dispensasjon vil føre til flere fordeler enn ulemper.

Når det gjelder dispensasjon fra opparbeidelse av Holtveien, finner Plan- og bygningsetaten at det kan gis dispensasjon på grunnlag av veiforholdene til og langs eiendommen er tilfredsstillende pr. i dag. Da det forelå overvekt av fordeler enn ulemper, gis det dispensasjon i henhold til § 19-2 i plan- og bygningsloven.

Vurderingene fra Plan- og bygningsetaten i endringssøknaden er i tilsvarende vurderingene fra rammetillatelsen. Når det gjelder dispensasjon fra gesimshøyde i reguleringsbestemmelsenes § 3 og anser etaten overskridelsen på 1,25m som beskjedent.

Ansvarlig søker sendte den 19.12.2013 inn en «*revidert søknad om rammetillatelse*» da det den opprinnelige rammetillatelsen krevde dispensasjon fra bygglinje.
Den 23.01.2014 ble vedtaket omgjort av Plan- og bygningsetaten. Det forelå protester til søknaden og tilsvar som er nevnt tidligere i forhold til rammetillatelsen og endringssøknadene

Senere den 08.04.2014 sendte Plan- og bygningsetaten «Klage over plan- og bygningsetaten rammetillatelse på søknad om oppføring av boligbygg og dispensasjon fra S-4105» til Byrådsavdelingen for Byutvikling. I klagen ble det henvist til Plan- og bygningsetaten sine tidligere vurderinger i forhold til tidligere gitte rammetillatelse datert 23.01.2014 om vurderinger for å gi dispensasjon fra gesimshøyde og byggelinje, samt vurderinger av saltak på hus C og avkjørselsplan. Plan- og bygningsetaten konkluderte med at klagen bør ikke tas til følge.

Den 16.12.2014 kom Fylkesmannen med en endelig avgjørelse på vedtaket, da Byutviklingskomiteen ikke ga medhold i klagen den 19.11.2014. Fylkesmannen henviste til enkelte klager, tilsvar og Plan- og bygningsetaten sine vurderinger som har blitt nevnt tidligere. Fylkesmannen sluttet seg til Plan- og bygningsetaten sine vurderinger og konkluderte med at klagen ikke tas til følge og vedtaket til Plan- og bygningsetaten datert 23.01.2014 er gjeldende. En midlertidig brukstillatelse ble gitt den 01.07.2016.
På grunn av økonomiske forhold, samt utførelse av sluttarbeid og endring av ansvarlig søker, ble det søkt om utsettelse av søknad om ferdigattest den 29.08.16 og den 12.08.2016.

INTERVJUENE:

Her kommer de viktigste momentene fra intervjuene:

Byggesak 1 og 2:

Under intervjuet kom det frem at vedkommende mente det ikke foregikk en forhandling, da dette er mer aktuelt under utarbeidelse av reguleringsplanen. Under utbyggingsprosessen, var det en del naboprotester og veldig høyt støynivå blant annet i aviser, politikere inn i bildet og lobbyvirksomhet. Når det gjaldt hva naboprotestene omhandlet, ønsket ikke ansvarlig søker å ta frem enkeltpunkter. Når en først finner en stor sak å klage på, trekkes som regel flere småting inn i saken slik at klagene blir så store som mulig. I hovedsak angikk protestene at utbyggere bygde blokker i et småhusområde, som var veldig nytt for naboene og de lokale beboerne i Holtet. Det kan være at beboerne i området ikke forstod hva som foregikk, helt til det plutselig innså at de bor i et område som skulle videreutvikles til en by. Ansvarlig søker uttrykte at mange av de klagene som ble sendt inn, egentlig skulle ha blitt tatt opp under reguleringsplanprosessen. I og med at klageanførslene kom under byggesakene, måtte ansvarlig søker også bruke mye tid på tilsvar og vurderinger som det Plan- og bygningsetaten gjorde. Klageanførslene fra naboene ble tilbakevist og diverse e-poster ble sendt til Plan- og bygningsetaten. Ansvarlig søker følte at byggesak 1 og byggesak 2 var mer konfliktfylt enn andre da «utbyggingsprosjektet fikk den proteststormen man egentlig skal få under reguleringsprosessen». Avslutningsvis mener vedkommende at de ferdigstilte utbyggingsprosjektet samsvarer med intensjonene i planen, altså bymessig fortetting ved utbygging av mer urbane bebyggelse og boligblokker i et eksisterende småhusområde».

Byggesak 3:

I denne saken følte prosjektsjefen at det foregikk en forhandling under utbyggingsprosessen,

da i forbindelse med rammetillatelser, igangsettingstillatelser og brukstillatelser. Ifølge vedkommende ble tillatelser holdt tilbake uten begrunnelse og dette førte til forsinkelser i byggesaksprosessen. Vedkommende måtte purre på dette. I tillegg var dette utbyggingsprosjektet mer konfliktfylt sammenlignet med andre prosjekter vedkommende hadde deltatt i, da det forelå en del klager som måtte håndteres. Enkelte av grunneierne i området foreslo også bygge- og deleforbud, som medførte til innbyggerinitiativ med underskriftskampanje. Prosjektsjefen tror at bakgrunnen for klagene er på grunn av lokalmiljøets tradisjoner. Beboerne i Holtet har bosatt seg der i flere generasjoner og ofte er det flere familier som bor omkring i området. Avslutningsvis mener vedkommende at utbyggingsprosjektet er i tråd med reguleringsbestemmelsene.

Byggesak 4:

Ansvarlig søker i denne saken syns ikke at dette utbyggingsprosjektet var mer konfliktfylt sammenlignet med andre byggesaker, men det skal nevnes at vedkommende har arbeidet hos Plan- og bygningsetaten før. Derfor er vedkommende vant til ressurssterke mennesker som sender inn klager. Vedkommende syns heller ikke det foregikk noe form for forhandlinger under byggesaksprosessen.

Enhetslederen mener heller ikke at utbyggingsprosjektet var mer konfliktfylt. Det foregikk heller ingen forhandlinger, da Plan- og bygningsetaten enten avviste forslaget eller godkjente. Dersom byggeprosjektet ikke var innenfor rammene til reguleringsplanen, ba Etaten om endringer slik at utbyggingsprosjektet holder seg innenfor rammene. Plan- og bygningsetaten skal sikre at alle byggeprosjekter holder seg innenfor Plan- og bygningsloven, forskrifter, reguleringsplan med de tilhørende bestemmelsene. I byggesaken ble det søkt om dispensasjon, men slike dispensasjoner er veldig vanlig i byggesaker.

Plan- og bygningsetatens enhetsleder for byggesak 1, byggesak 2 og byggesak 3:

I intervjuet med enhetslederen kom det frem at under byggesakene, har enhetsleder den formelle godkjenningsmyndigheten, altså såkalt vedtaksmyndighet. Byggesaker godkjennes av enhetsleder før det sendes ut. Plan- og bygningsetaten ønsker å sikre at en utvikling skjer i henhold til reguleringsplanen og politiske føringer. Det skal samtidig sørge for at det er best mulig god kvalitet i byggeprosjektet. Det foreligger juridiske rammer, slik at etaten kan bare kreve endringer i prosjektet som er juridisk forankret. Både i plan- og bygningsloven og i reguleringsplanen er det angitt krav til bygg og bebygde omgivelser. Etaten kan altså ikke kreve alle slags type endringer slik de ønsker. Utbyggers interesser er knyttet til eiendommen,

mens Plan- og bygningsetaten ser eiendommen i en større sammenheng. Dette i forhold til bevaring av hele området og byen. Enhetslederen uttrykte: «Plan- og bygningsetaten er en objektiv part som skal ivareta helheten og vi forholder oss innenfor de verktøyene vi har som ligger innenfor lov og forskrift».

Når det blir innsendt en klage, går en saksbehandler gjennom byggesaken og ser om noe er oversett eller om nye opplysninger har blitt sendt inn. Av og til kan også naboene være uenige i vurderingene til Plan- og bygningsetaten. Både enhetslederen og saksbehandleren leser klagebrevet. I Plan- og bygningsetaten er det noe som heter klagesaksforum der avdelingsdirektør og jurist er tilstede for å vurdere klageanførslene. De vurderer om det er grunn til omgjøring av vedtak, og om det foreligger uriktige opplysninger. Dette er en intern kvalitetssikring av vedtaket sett i forhold til klageanførslene.

Byggesak 1, 2, og 3 var krevende og omfattende. I og med at mange byggeprosjekter oppsto i Holtet som følge av reguleringsplanen, ble det innsendt en del protester. Etaten må dermed sikre at reguleringsplanen tolkes riktig. Dersom det blir stilt spørsmål ved planen og planarbeidet, må en saksbehandler sette seg inn i dette. Enhetsleder mente at det var stort sett de samme klagene som ble tatt opp i alle byggesakene. Videre mener enhetslederen at kvantitative krav er enklere å påse om de er oppfylt, fordi enten er de oppfylt eller ikke. Når det gjelder kvalitative krav, må en gå dypere inn i saksmaterialet og foreta vurderinger, og muligens vurdere flere saker sammen.

En berørt nabo:

En av de berørte naboene føler at dette er en slitsom og ressurskrevende prosess. Hadde vi ikke hatt en slik bakgrunn i samfunnsaktivitet, så ville vi ikke orket å engasjere oss. Vi går stort sett i nederlag, men vi lærer en del og har fått et godt forhold til naboer.

Da planen var utarbeidet, var det ikke snakk om blokker, men store hus eller villaer som var forelagt informasjonsmøte i 1998 med «Mulighetsskissene» utarbeidet av Snøhetta. De illustrerte hva slags hus som kommer til å bli her, altså byvillaer. Byvillaen i Kongsveien ble brukt som eksempel for nybygg som passer naturlig inn i nærmiljøet. Men når de begynte å bygge ble det noe helt annet enn det vi hadde forespeilet oss. Det ble også illustrert hvordan man skulle få plass til flere hus i de enkelte tomtene. Ordet fortetting var brukt og det var ikke snakk om riving. Siden det er naturlig å bygge ut området som en del av byutviklingen, var det ikke store protester mot dette. Men da de begynte å rive, i tillegg til at det ikke ble slik

som forventet, kom det som et sjokk for beboerne. Man kunne følge med på bystyrets sak i aviser, men det har ikke kommet inn noe personlig til beboere i området at nå skjer det noe.

Videre mener naboen at reguleringsplanen ikke er så ille, dersom de hadde fulgt det som står nedskrevet. Det som har vært orientert på møter og formidlet hvordan blant annet fortetting skal foregå, har ikke blitt realisert. Ordet «byvillaer» ble anvendt flere ganger og ordet «blokk» ble ikke brukt en eneste gang. Dersom de skulle bygge blokker, kunne de bare ha formidlet dette mener vedkommende.

Naboen mener at reguleringsplanen gir rom for dispensasjoner som ikke burde gis og loven bør derfor strammes opp. De fleste av oss syns medvirkningen var grei under planprosessen, men det som ble lagt fram til slutt, fikk vi ikke vite. De innsendte kommentarene ble tatt lite hensyn til.

Trafikksikkerheten er også veldig viktig for beboerne da skolebarn ferdes til Bekkelaget skole over farlige kryss med trafikkert vei, og i tillegg er veiene uoversiktlige grunnet parkerte biler. Ingen trafikktiltak har blitt gjennomført selv etter vedtatt reguleringsplan.

Naboen har av den oppfatningen at Plan- og bygningsetaten har vært mer opptatt av utbyggerne enn befolkningen i forhold til dispensasjoner og tillatelser. Beboerne på Holtet ønsker å få strammet inn reguleringsplanen i to innbyggerinitiativ, det første ble reelt behandlet, men nedstemt. Men da vedtok de å lage vedtak 2, altså trafikkplanen. Det har ikke skjedd noe med trafikkplanen som var enstemmig i bystyret. Ingenting har blitt gjort de siste 10 årene og trafikkforholdene har forverret seg. Det er fortsatt protest mot utviklingen nå og enkelte beboere er da mer engasjert siden forholdene ikke har bedret seg.

Avslutningsvis syns naboen: «Det er vanskelig å forstå at det går an å få lov til å gjøre det de gjør ut ifra det som står på papiret». Naboen har reagert på hvorfor myndighetene ikke har nevnt at de skal bygge slik som det gjør, under planarbeidet. Videre har naboen også sagt: «Vi var mer godtroende i 2004 enn det vi er nå».

ANALYSE

Under analysen, vil først funnene i utarbeidelsen av reguleringsplanen bli presentert, og deretter vil fellestrekkene for de fire ulike casene bli redegjort. Funnen skal bli koblet opp mot problemstillingen, og resultatene av reguleringsplanprosessen og byggesakene skal til slutt bli sammenliknet med hverandre.

UNDER UTARBEIDELSE AV REGULERINGSPLANEN:

I begynnelsen av planarbeidet kom det frem at Plan- og bygningsetaten var positiv til engasjementet og tilbakemeldingene rundt utarbeidelse av reguleringsplanen for Holtet Lokalsenter. Det var i tillegg opprettet en lokal referansegruppe med representanter fra blant annet velforeningene, næringslivet, skolene og representanter for ungdom, funksjonshemmede og eldre. Samtlige av beboerne i Holtet var veldig fornøyd med Plan- og bygningsetaten sin tilretteleggelse for medvirkning. Det ble i tillegg utarbeidet flere dokumenter slik som «Mulighetsskisser Holtet» fra 1998. Mulighetsskissene og planprosessen var tilgjengelig for offentligheten i enten åpne folkemøter eller lokalet til bydelsforvaltningen.

Under utarbeidelse av reguleringsplanen, angikk de fleste anførsler om blant annet problematikken rundt trafikkforholdene og parkeringsforholdene i Holtet-området, i tillegg til at Sporveistomten burde inkluderes i reguleringsplanen for Holtet Lokalsenter. Samtlige beboere mente at den foreslåtte bebyggelsen på 6 etasjer på Holtveien 2 kan skape problemer i forbindelse med sol- og skyggeforhold. Andre berørte naboer formidlet at den foreslåtte utnyttelsesgraden for bolig var for høy da den eksisterende bebyggelsens særpreg kan bli forringet dersom det fortettes av ny bebyggelse. Byantikvaren er enig i denne uttalelsen og foreslo en redusering av antall etasjer på eiendommer med bevaringsverdige bygninger. I tillegg var det viktig med tilstrekkelig plass rundt disse bygningene, samtidig som trevegetasjonen opprettholdes. Flere bevaringsverdige bebyggelser burde bli ivaretatt mener Fortidsminneforeningen. En ny bebyggelse bør i så fall tilpasse den eksisterende bebyggelsen.

En fortetting vil heller ikke øke antall boenheter i området betraktelig, men heller legge press på trafikkbelastningen og parkeringsforholdene som allerede er belastet. I tillegg vil fortetting føre til press på skole- og barnehageplasser, samtidig som beplantning og grøntarealer forsvinner. Sporsveistomten er heller ikke inkludert i utarbeidelsen av reguleringsplanen.

Forhandling

Ifølge forhandlingsteorien, kan en få inntrykk av at det ble lagt føringer for en integrasjonsforhandling under planarbeidet. Under utarbeidelse av reguleringsplanen ble det lagt opp til en stor grad av medvirkning. Beboerne, andre interesseorganisasjoner og Referansegruppen fikk muligheten til å formidle deres interesser om blant annet utnyttelsesgrad og trafikk- og parkeringsforhold. De fikk også mulighet til å komme med innspill og utarbeide ulike alternative løsninger. Ulike problemstillinger ble diskutert da det forelå nokså forskjellige eller motstridende interesser mellom de involverte aktørene.

Under planarbeidet foregikk det også en høy grad av informasjon fra Plan- og bygningsetaten, i tillegg til god kommunikasjon i begynnelsen av planarbeidet. En referansegruppe med medlemmer fra ulike representanter av lokalbefolkningen ble etablert for å representere lokalmiljøets interesser og samordne ulike interesseorganisasjoner. Det ble lagt føringer for en saklig og lokal debatt. Referansegruppen utarbeidet en sluttrapport der lokalmiljøets synspunkter om de ulike problemstillinger under planarbeidet ble redegjort.

Videre ble det også holdt et møte mellom Plan- og bygningsetaten og Referansegruppen om skisser for planforslag. Ut ifra et forhandlingsteoretisk perspektiv, kan prosessen som beskrevet ovenfor være tilsvarende prosessen i en flerpartsintegrasjonsforhandling, der det fokuseres på interesseanalyser, idemyldringer, utarbeidelse av alternative pakkeløsninger og forslag. Både Plan- og bygningsetaten, Referansegruppen og de andre involverte partene kom ikke fram til enighet eller alternativ løsning da det senere i planprosessen viste det seg at Plan- og bygningsetaten sine vurderinger ikke samsvarte med synspunktene til Referansegruppen. Det utarbeidete planforslaget fra Plan- og bygningsetaten inkluderte for det meste ikke Referansegruppens anbefalinger. Ut ifra et forhandlingsperspektiv, kan en anse dette som brudd på forhandlingene da partene ikke kom frem til et felles planforslag, og heller ikke en alternativ løsning. Ifølge en beboer i Holtet, fikk de ikke mer informasjon om planen etter 2002 helt til den ble vedtatt i 2004. Dette kan også være en indikasjon på brudd i forhandlingene fra Plan- og bygningsetatens side.

Grad av medvirkning

Som nevnt i teoridelen, presiserer ikke lovgivning hvordan medvirkning skal foregå. Det som er angitt i lovverket om medvirkning må anses som et minimums krav. Ifølge datamaterialet om utarbeidelse av reguleringsplanen, kan en få inntrykk av at de berørte beboerne og andre interesseorganisasjoner fikk muligheten til å delta i utarbeidelse av planinnholdet. Men dette

innebærer ikke nødvendigvis medvirkning til planbeslutningen, ifølge Holsen (1996). Da planforslaget ble lagt ute til offentlig ettersyn, reagerte flere berørte aktører på hvorfor ikke Referansegruppens anbefalinger ble lagt til grunn. Derfor mente mange i lokalmiljøet at det ikke forelå lokal forankring i planforslaget.

På grunnlag av datamaterialet, kan det en anse at det foregikk en toveis medvirkning da de berørte aktørene fikk muligheten til å delta aktiv i planutformingen. Enkelte av de involverte aktørene sendte brev med forslag og alternative løsninger til problemstillinger, samt deltok i møter og diskusjoner med Plan- og bygningsetaten. Referansegruppen utarbeidet også forslag og anbefalinger, selv om enkelte av disse ikke ble videreført til planforslaget. Under planarbeidet, foregikk det også medvirkning under offentlig høring av planforslaget da enkelte berørte aktører innsendte protester eller merknader. Reguleringsplanen for Holtet Lokalsenter ble også påklaget. En berørt nabo formidlet: «Men når først vedtaket er fattet og det inviteres til en prosess, er det å håpe på en del innspill som kommer å bli tatt til følge» (Nabomerknad, 02.03.1998).

Under et intervju med en nabo, følte vedkommende at Plan- og bygningsetaten oppga god informasjon i starten av planprosessen, men dette endret seg etter hvert. I 2002 var det siste beboerne fikk informasjon om planforslaget, helt til planen ble vedtatt i 2004. Den vedtatte planen hadde ifølge naboen blitt endret etter at planforslaget lå ute til offentlig høring.

Før Referansegruppen hadde utarbeidet en sluttrapport, formidlet Plan- og bygningsetaten den 10.09.98 at «Det innleverte materiale bidrar både med konstruktive innspill og løsningsforslag og det gir oss som planetat et solid kunnskapsgrunnlag om lokale forhold». Videre sier Plan- og bygningsetaten at de «vurderer medvirkningsprosessen fram til ferdig plan som like viktig for resultatet som en vedtatt plan. Vi har derfor lagt stor vekt på å behandle alle skriftlige og muntlige innspill grundig». Det ble også sagt at under møte med referansegruppene vil fokuset være å presentere og diskutere forskjellige «løsningsalternativer og prinsipper» i istedenfor å «presentere forslag til ferdige reguleringsplaner med reguleringsbestemmelser». Til slutt kommer det frem av brevet at «PBE vil ta stilling til alle innsendte løsningsforslag og framlegge etatens hovedkonklusjoner».

Det kan se ut som de berørte aktørene forventer at deres innspill skal tas til følge da Plan- og bygningsetaten har lagt opp til en god medvirkningsprosess mellom partene, samt formidlet at medvirkning er like viktig for resultatet som vedtatt plan. Plan- og bygningsetaten sine uttalelser til Referansegruppen som nevnt ovenfor, kan også gi et inntrykk av at Etaten ønsker

å utarbeide et planforslag sammen med Referansegruppen. Da det utarbeidete planforslaget ikke samstemte med lokalmiljøets synspunkter og forslag, kan det oppstå konflikter mellom Plan- og bygningsetaten og de berørte aktørene.

Språkbruk

I *Mulighetsskissene Holtet* fra 1998 har begrepet «blokkbebyggelse» ikke blitt nevnt, men i stedet har begreper som «byvillaer/flerfamiliehus» blitt benyttet. Videre nevnes det i planforslaget at ene- og tomannsboliger er forbudt å oppføre. Under et intervju med en berørt nabo, gjenfortalte vedkommende om informasjonsmøte der *Mulighetsskissene Holtet* ble presentert. Der ble det vist et bilde på hva slags type hus som ville bli oppført under fortetting. Byvillahuset som ligger ved Kongsveien i svingen var et eksempel på slik «byvillahus». Beboerne syns dette var helt naturlig og tenkte ikke så mye over det.

FIGUR 7: ILLUSTRASJON PÅ BEBYGGELSE SOM SKULLE FORTETTES I OMRÅDE

Trafikksikkerheten ble først prioritert da skolebarna må gjennom et farlig kryss for å komme seg til Bekkelaget skole, i tillegg var det ikke fortau på en av skoleveiene. Da utbyggerne begynte å bygge, innså naboene at det var noe annet som foregikk enn det de hadde forestilt seg. Under informasjonsmøte og i *Mulighetsskissene*, ble det illustrert hvor det var plass til flere hus i forskjellige tomter bortover. Ordet «fortetting» ble brukt og det var heller ikke snakk om riving av eksisterende hus. Dette kom som et sjokk for beboerne i Holtet da gjennomføring av reguleringsplanen startet.

Byantikvaren uttalte også at den nye bebyggelsen som innebærer riving av eksisterende bygninger vil påvirke miljøet negativt når det gjelder det historiske, identitetsmessige og returmessige perspektiv. Videre uttalte byantikvaren: «Den nye bebyggelsen som er vist vil introdusere en ny bebyggelsestype i området, men den har klart positive trekk i forhold til mer massiv blokkutbygging (…)». På grunnlag av dette, kan det virke som Byantikvaren ikke har forstått at reguleringsplanen kan tillate blokklignende utbygging, selv om dette ikke står eksplisitt i reguleringsplanbestemmelsene.

Av 46 innsendte bemerkninger under høring for planforslaget, anførte en beboer i lokalmiljøet at ordet «byvilla» er et oppkonstruert begrep for høyhus i 4 etasjer, og bryter med gjeldende bebyggelse. Dette kan være en indikasjon på at språkbruken og reguleringsbestemmelsene gir rom for tolkning, slik at flertallet av beboerne på Holtet egentlig ikke har fått med seg hva reguleringsplanen egentlig innebærer. Da huset på Kongsveien ble lagt frem som en illustrasjon på hvordan fortettingen skulle foregå, kan inntrykket om slike «byvillahus» forsterkes.

Til og med Plan- og bygningsetaten nevner ordet byvilla eller flerfamiliehus i sine vurderinger og konklusjon i notatet Holtet Lokalsenter den 05.07.02. Etaten formidlet: «den foreslåtte tetthet og byggehøyde i området vil endre strøkets karakter fra frittliggende ene- og tomannsboliger til flerfamiliehus/byvillaer».

DE FIRE UTVALGTE BYGGESAKENE

Utbyggingsprosjektene ligger i «Byggeområde for boliger» i feltene A4, A5 og A6, der maksimal utnyttelsesgrad BYA er 30% i henhold til § 3 i reguleringsbestemmelsene. For felt A6 er utnyttelsesgraden redusert til 24% på tomter med et areal opp til 1000m2 da feltet grenser til småhusbebyggelse.

Fortetting i eksisterende småhusbebyggelse som følge av reguleringsplanen har blitt møtt med sterk motstand i form av protester til rammesøknader og endringstillatelser under byggesaksprosessen. Ut ifra datamaterialet forekommer tilsvarende protester i alle de fire utbyggingsprosjektene. Samlet sett gjaldt merknadene og protestene i hovedsak om følgende forhold:

Sol- og lysforhold: De omkringliggende naboene påpekte at utbyggingstiltaket vil føre til forringelse av både sol- og lysforhold på grunn at dets høyde og utforming. Dette gjelder både mellom bygningene i de enkelte utbyggingsprosjektene, samt forringelse av nabobebyggelsens sol- og lysforhold.

Skyggeforhold: Høye blokkbygninger kan forårsake skyggeforhold, selv om det samsvarer med de kvantitative kravene i reguleringsbestemmelsene.

Innsyn og sjenanse: I forbindelse med plassering av atkomst/avkjørsler og balkonger, fører det til mer innsyn og sjenanse for naboeiendommene. I tillegg forekom det diskusjoner om hvilke veier hovedatkomsten til blokkbebyggelsene skulle ligge. Det ble diskutert om det var mest hensiktsmessig med Holtveien eller Pareliusveien.

Parkeringsforholdene og parkeringsnorm § 11 i reguleringsbestemmelsene: Utbyggingstiltaket vil føre til en økt belastning på parkeringsforholdene i de omkringliggende gatene, selv om tiltaket er i tråd med parkeringsnormen for Oslo indre by. Da de fleste leiligheter som bygges var 3-4 romsleiligheter, mente naboene at det var tilrettelagt for småbarnsfamilier. Derfor var det vanligere med 2 biler enn 1 per husstand. Det var også nødvendig med gjesteparkering, da det som oftest parkeres i de omkringliggende veier. Enkelte parkerer også bilen på Holtet for da å ta kollektivt transport videre til sentrum.

Trafikkbelastning: Da det bygges blokker i et område der det foreligger småhus/byvillaer, vil det øke antall boenheter betraktelig. Som en ringvirkning, vil det igjen føre til økt trafikkbelastning og forårsake farlige trafikkforhold for barn som går på disse veiene til skolen, samt andre myke trafikanter. Det forelå problematikk rundt trafikkforholdene allerede før utbyggingstiltakene i Holtet-området ble igangsatt. Utbyggingene vil også medføre ytterligere belastning både på infrastruktur og skoletilbud.

Reguleringsbestemmelsens § 3 Byggeområder for boligfeltene A1- A9 og utnyttelsesgrad: Selv om reguleringsbestemmelsens § 3 angir maksimal høyde, og utnyttelsesgrad på BYA lik 30%, mener naboene at det ikke er gunstig for det omkringliggende miljøet å la utbygger utnytte dette fullt ut. Dette med hensyn til det nærliggende miljøet og de eksisterende bebyggelsene. Da planen gjelder generelt for området, må det foretas en særskilt vurdering i de enkelte utbyggingsprosjektene. Enkelte naboer henviste til brev fra byrådsavdelingen i utbyggingssakene som uttalte at reguleringsområde tilrettela for ny bebyggelse i 2-3 etasjer og mente derfor at utbyggerne ikke kunne få tillatelse til å bygge blokker på 3-4 etasjer.

Videre i reguleringsbestemmelsen står det: «For Felt A6: På tomter inntil 1000m2 tillates maks bebygd areal BYA= 24%». Naboene mente at utbyggingsprosjektet i felt A6 omfattet dette, men det kom likevel ulike oppfatninger av hvor i Felt A6 dette gjaldt. Plan- og bygningsetaten måtte redegjøre for dette, men konkluderte med at byggeprosjektet i A6 tillates med en utnyttelsesgrad på BYA lik 30%.

Krav til avstander:

I alle casene ble det henvist til Plan- og bygningslovens § 70 nr.2 vedrørende beregning av avstander. De berørte naboer og utbygger kom frem til forskjellige svar under beregningene, og Plan- og bygningsetaten måtte redegjøre for i hvilket punkt på bygningen beregningen av avstand skulle måles fra, til nabogrensen. Det ble også henvist til teknisk forskrift (TEK) § 4-2 og § 4-3 når det gjaldt beregning av avstand, men det forelå ikke et klart definert svar på

hvor avstanden skal måles fra, når det gjelder flere bygningsvolumer.
Videre, har andre naboer også kommentert brannforhold i tilknytning til avstander mellom bygningene innenfor utbyggingstiltakene.

Uteoppholdsarealer: Samtlige av naboene refererte til Rikspolitiske retningslinjer angående ivaretakelse av både barn og unges interesser i planleggingen av nye utbyggingstiltak. Videre mente enkelte naboer at det ikke forelå tilstrekkelig areal til lek og rekreasjon i utearealene. I tillegg kommenterte de både størrelsen og kvaliteten på utearealet, samt støynivå og lysforhold. Det ble også henvist til § 13 i reguleringsbestemmelsene angående boligenes utearealer.

Reguleringsbestemmelsens § 12 Plassering og utforming av bebyggelsen: I alle utbyggingssakene har de berørte naboene kommet med bemerkninger til byggeprosjektets plassering, utforming og arkitektoniske preg i forhold til § 12 i reguleringsbestemmelsene. Utbyggerne og naboene hadde et forskjellig syn på hvordan § 12 i reguleringsbestemmelsene skulle tolkes da det står: «ny bebyggelse skal, når det gjelder volumer, materialbruk og fargesetting, utformes slik at området samlet fremstår med et helhetlig preg». Plan- og bygningsetaten måtte redegjøre for hva som var hensikten med bestemmelsen, og kom frem til at ny bebyggelse skal framstå som helhetlig, da formålet med planen er å oppnå ny bebyggelse. Det stod eksplisitt i reguleringsbestemmelsen at ene- og tomannsboliger ikke kan oppføres.

Utbyggerne derimot, hadde den samme forståelsen av § 12 som Plan- og bygningsetaten. Samtlige naboer mente at ordet «området» lett kan misforstås da det har to betydning i en og samme setning. Ut ifra bestemmelsen er det vanskelig å lese at «området samlet skal fremstår med et helhetlig preg» egentlig gjelder den nye bebyggelsen i området. Ordbruken i en reguleringsbestemmelse skal ikke lett bli misforstått mente naboene. Videre mente de berørte naboene at utbyggingstiltakene virker malplassert i området og i strid med § 12. Det ble også stilt spørsmål om betydningen av «Krav til frittstående karakter», slik at Plan- og bygningsetaten måtte redegjøre for dette.

På grunnlag av det som ble nevnt ovenfor, kan det virke som om den kvalitative bestemmelsen § 12 gir rom for tolkning fra både utbyggere og berørte parter, og gir i tillegg rom for faglig skjønnsutøvelse fra Plan- og bygningsetaten.

Forhold mellom de kvalitative og de kvantitative kravene:

I et av casene ba Plan- og bygningsetaten Kommunal- og moderniseringsdepartementet redegjøre for om de kvalitative kravene skulle likestilles med de kvantitative kravene, når det gjaldt søknad om dispensasjon fra reguleringsplan. Kommunal- og moderniseringsdepartementet kom frem til at det skilles ikke mellom kvalitative og kvantitative krav, og derfor må brudd på kvalitative krav søkes om dispensasjon fra reguleringsplan.

Plan- og bygningsetaten uttrykte i brev (04.12.07) til Kommunal- og moderniseringsdepartementet at i forhold til de kvalitative kravene, foreligger det ofte en større grad av faglig skjønnsutøvelse fra Plan- og bygningsetatens side. Disse kravene er viktig for det eksisterende miljøets særpreg og tilpasning i terrenget, slik at hensikten bak planen blir ivaretatt. Videre uttrykker Plan- og bygningsetaten at det er enklere å vurdere om et tiltak var i strid med reguleringsplan og tilhørende bestemmelser når det gjelder kvantitative krav, slik som maksimum gesimshøyde og utnyttelsesgrad. Dette kom også frem under et intervju med en av enhetslederne fra Plan- og bygningsetaten.

Miljøverndepartementet hadde en kritisk holdning til reguleringsplaner som er formulert slik at det er rom for skjønnsutøvelse. Det som er avgjørende når det gjelder kvalitative bestemmelser, er ifølge Miljøverndepartementet (10.04.2008) kommunens tolkning og subsumsjon, samt faglig skjønn.

Byggesakene i forhold til den vedtatte reguleringsplanen:

Det kan vise seg at enkelte forhold som ble tatt opp under reguleringsplanen (det som har blitt nevnt ovenfor) blir gjentatt under utbyggingsprosjektene. Plan- og bygningsetaten uttrykker selv dette når det gjaldt vurdering av parkeringsdekning under en rammetillatelse datert 25.06.2008.

I alle sakene kan det virke som Plan- og bygningsetaten har foretatt en vurdering og redegjort for anførslene som har blitt innsendt, men naboene vil ikke akseptere vurderingene, og ettersender klager som inneholder de samme momentene. Dette kan ha en kobling til tillitsforholdet mellom de berørte naboene og Plan- og bygningsetaten etter utarbeidelse av reguleringsplanen, samt naboenes tillit til utbygger under byggesakene.

En av informantene følte at de protestene som kom under utbyggingsprosjektet, skulle egentlig ha blitt tatt i betraktning under utarbeidelse av reguleringsplanen. Det samme har en

annen utbygger påpekt, i forbindelse med Byantikvarens vurderinger om bevaringsverdige bygninger og området rundt disse under et av utbyggingsprosjektene. Byantikvaren kom med de samme uttalelsene i en byggesak som i planarbeidet (30.01.2002) om redusering av antall etasjer, samt at det skal gis tilstrekkelig med rom rundt de bevaringsverdige bygningene. Byantikvaren fikk ikke medhold i dette under planarbeidet.

På bakgrunn av saksdokumentene, forklarte en av naboene i brev av 10.08.2008 hvorfor naboene i Holtet protester så sterkt mot rammetillatelsen. Vedkommende uttrykte følgende: «Verken naboene eller andre de har kommet i kontakt med hadde forventet at reguleringsplanen åpnet opp for store utbygginger av blokker uten at det passer naturlig inn i området. Derfor har mange av naboene reagert på omfanget, høyde, plassering og volumet av utbyggingsprosjektet i merknader til søknaden om rammetillatelse». Da samtlige av naboene kom i kontakt med Plan- og bygningsetaten, formidlet etaten at beboerne i lokalmiljøet burde ha påklaget dette i 2004 da reguleringsplanen ble vedtatt. Som tilsvar, sa naboene: «Det gjorde vi ikke, fordi vi oppfattet planen annerledes enn hva Plan- og bygningsetaten tydeligvis gjør».

Figur 8: Bildene over viser hvordan fortettingen har foregått

Samtlige av beboerne i Holtet mener også at det har foregått en dobbelt-kommunikasjon fra Etatens side. Dette har medført at innbyggerne i dette området ikke har reagert på planen i 2004. Det ble utrykt fra naboene: «Diskusjonen rundt reguleringen av område har i tillegg pågått over mange år, noe som også har medført at situasjonen mildest talt har vært uoversiktlig for oss som bor her. Men en klarere kommunikasjon vil utfallet sannsynligvis ha blitt annerledes» (Klage til fylkesmannen, datert 21.07.2008).

På bakgrunn av dette, kan man si at kommunikasjonsbrudd og ulike forståelser av plan har spilt en stor rolle i forhold til hvorfor de samme merknadene gjentas under gjennomføring av reguleringsplan.

Fordelingsforhandlinger:

Selv om ansvarlig søker i de enkelte utbyggingsprosjektene, bortsett fra prosjektsjefen i en av utbyggingssakene, ikke var av den oppfatning av at det foregikk forhandling mellom dem og Plan- og bygningsetaten under byggesaksprosessen, kan en ut ifra et forhandlingsteoretisk perspektiv observere en forhandlingsprosess i samhandlingen. Basert på forhandlingsteorien som tidligere nevnt, kan en observere en antydning til fordelingsforhandlinger.

I alle byggesaksprosessene ble det søkt om rammetillatelse der ansvarlig søker sendte inn nødvendig dokumentasjon og vurderinger om prosjektet i forhold til gjeldende lovverk- og reguleringsbestemmelser. Dette kan anses som et starttilbud fra ansvarlig søker. Plan- og bygningsetaten foretar da vurderinger og anbefalinger i henhold til lovverk og reguleringsbestemmelser. Det vil si at Plan- og bygningsetaten ikke kan kreve noe annet som de syns er bedre, dersom det ikke er forankret i lovverket. Dersom det er mangler på innsendt dokumentasjon, ber Plan- og bygningsetaten ansvarlig søker om å ettersende dette.

I mellomtiden har de berørte naboene mulighet til å sende inn merknader til nabovarselet om rammesøknaden som ansvarlig søker må tilbakevise eller oppklare. Plan- og bygningsetaten må vurdere alle merknader som blir innsendt. I enkelte tilfeller slutter Plan- og bygningsetaten seg til de berørte naboers anførsler. Ansvarlig søker må derfor komme med argumentasjoner mot anførslene eller eventuelt søke om dispensasjon. Plan- og bygningsetaten kommer med anbefalinger om at tiltaket enten bør reduseres eller omprosjekteres. Det blir også formidlet om tiltaket holder seg innenfor lovverket og reguleringsbestemmelser slik som høyder, avstandsbestemmelser og utnyttelsesgrad. Denne samhandlingsformen kan tilsvare prosessen i en fordelingsforhandling, der utbygger kommer med forslag og alternativer, og Plan- og bygningsetaten enten godtar eller aviser dette. Det kan bli sett på som en dragkamp mellom Plan- og bygningsetaten og utbygger om blant annet høyder, dispensasjoner, parkeringsplasser og kvalitative krav.

I byggesak 3 fikk ansvarlig søker først avslag på søknad om dispensasjon fra krav om veiopparbeidelse, men deretter klagde advokaten som representerte utbyggeren på dette. Advokaten fremmet motargumentasjoner mot Plan- og bygningsetaten sine anførsler, samt

tilbud om alternative løsninger til parkeringsforholdene. En dispensasjonssøknad ble gitt av Plan- og bygningsetaten, men det forelå visse vilkår eller restriksjoner helt til krav om veiopparbeidelse ble gjennomført. Naboene klagde også på begrunnelsen for at det skal gis dispensasjon til utbygger. Dette illustrerer et mer konkret eksempel på fordelingsforhandling, der samhandlingen foregår som en «gi og ta»- prosess og kommunikasjonen er preget av argumentasjoner.

Forhold mellom utbygger, Plan- og bygningsetaten og naboer

I de enkelte casene, har enten utbygger eller berørte naboer følt at det har vært dårlig kommunikasjon med Plan- og bygningsetaten. Fra utbyggernes side var det dårlig kommunikasjon i prosessen av godkjenning av tillatelser eller vedtak. Samtlige av utbyggerne formidlet at tillatelser ble holdt tilbake uten begrunnelser, mens andre berørte naboer mener Plan- og bygningsetaten har gitt manglende informasjon.

Enkelte naboer har i noen av utbyggingssakene ønsket å ha et møte med Plan- og bygningsetaten og utbygger for å avklare visse forhold ved utbyggingsprosjektene. Dette har ikke latt seg gjøre.

Når det gjelder forholdet mellom utbygger og berørte naboer, kan en anse det som et anspent forhold. I de valgte byggesakene har enkelte naboer stilt spørsmål om ansvarlig søkers kompetanse er tilstrekkelig nok for å gjennomføre byggeprosjektene. Ansvarlig søker har i enkelte byggesaker den oppfatningen av at det ikke var nødvendig med dispensasjon fra reguleringsplan, men i senere tid viste det seg at det krevde dispensasjonssøknad.

Konfliktnivå og konflikthåndtering

Ut ifra utbyggingssakene, kan det vise seg at det foreligger et høyt konfliktnivå med Plan- og bygningsetaten og utbygger på den ene siden, og de lokale beboerne i Holtet på den andre siden. Enkelte naboer videresendte deres egne klager til andre organisasjoner som arbeider for universell utforming, da de kan ha rettslig klageinteresse i byggesaken. Andre naboer ønsket å føre saken videre til Økokrim dersom ulovlige rammetillatelser ble gitt.

Når det har blitt gitt rammetillatelse som i ettertid vist seg å være i strid med gjeldende lovverk, slik som avstandsbestemmelser etter klageanførsler fra naboer, medførte dette til økt konfliktnivå, og forholdene mellom partene forverret. Mange berørte naboer påpekte at ansvarlig søker ikke var kompetent til arbeidsoppgavene, da de berørte naboene klarte å

oppdage slike feil. Av den grunn, oppfordret mange naboer at ansvarlig søker skulle miste ansvarsretten sin på grunn av grove feil i utbyggingsprosjektet. Naboene kan på den måten også ha mistet tilliten til utbyggerne. Flere naboer har uttrykt de ikke stoler på utbyggerne på grunn av mangler og feil i prosjekteringen, samt mangler på tilsvar til klageanførsler og sending av dokumentasjoner i enkelte tilfeller.

I alle de fire ulike utbyggingssakene, har mange av de samme berørte naboene sendt inn merknader til flere utbyggingsprosjekter. Selv om de sender inn disse merknadene, er det ikke ofte de får medhold. Da merknadene gjentas i andre utbyggingsprosjekter, kan konfliktene mellom berørt nabo på den ene siden, utbygger og Plan- og bygningsetaten på den andre siden utvikle seg til å bli langvarige konflikter.

Videre har naboene også påpekt at Plan- og bygningsetaten tolker reguleringsbestemmelsene til fordel for utbygger i stedet for å vurdere de ulemper det påfører den eksisterende bebyggelsen og miljø. Samtlige av naboene har også kommentert at saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten har forskjellig kompetanse, og tolkning av regelverk innenfor den samme reguleringsplanen. Når det i tillegg gis dispensasjon fra reguleringsbestemmelser, kan det forsterke inntrykket av at Plan- og bygningsetaten foretar vurderinger til fordel for utbyggerne. I de enkelte utbyggingsprosjektene har utbygger fått dispensasjon fra blant annet maksimum gesimshøyder, byggelinjer og krav om veiopparbeidelse. En nabo formidlet i intervjuet om at loven burde strammes inn slik at dispensasjonssøknader fra reguleringsplaner ikke skal gis.

Selv om det kan se ut som det foreligger en del konflikter mellom berørt nabo på den ene siden, og utbygger og Plan- og bygningsetaten på den andre siden, har ikke disse konfliktene blitt håndtert utover at det har foregått en kommunikasjonsveksling mellom ansvarlig søker, Plan- og bygningsetaten og berørte naboer. Kommunikasjonen mellom utbygger og berørt nabo har som oftest blitt kommunisert via brev der påstander fra berørte naboer har blitt tilbakevist av ansvarlig søker. Deretter har Plan- og bygningsetaten tatt en vurdering av anførslene fra naboene, og på grunnlag av dette konkludert med hva som skal gjøres gjeldende.

Ut ifra analysen, kan det virke som at de protestene som oppstod under utarbeidelse av reguleringsplanen, forekommer også under utbyggingsprosjektene. I tillegg kan en studere at

det har vært et kommunikasjonsbrudd mellom Plan- og bygningsetaten og de berørte naboene under planarbeidet selv om det ble tilrettelagt for medvirkning. Dette kan være faktorer som har ført til gjentakelse av klager i byggesakene. Det er også viktig å nevne at noen av de samme berørte naboene har sendt inn klager til flere av de utvalgte utbyggingsprosjektene.

DRØFTING:

Under dette kapittelet skal mulige konsekvenser på grunnlag av analysen fra både utarbeidelse av reguleringsplanen og utbyggingsprosessen drøftes. I tillegg kobles empirien opp mot teorien, samt mine egne synspunkter om konsekvenser av ulike funn.

Etter å ha sammenlignet merknadene/protestene som forekom under utarbeidelse av reguleringsplanen med protestene under utbyggingstiltakene, kan det se ut som at disse blir gjentatt. Imidlertid er det viktig å nevne at enkelte naboer innsendte merknader til flere av de utvalgte byggesaker, og noen av dem overtok husene i området etter at reguleringsplanen ble vedtatt. Protester og merknader kan medføre konsekvenser for både berørte naboer, utbyggere og Plan- og bygningsetaten. Imidlertid er det viktig å stille følgende spørsmål: Hvorfor forekom de samme protestene under gjennomføring av reguleringsplan?

Samtlige naboer har uttrykt at de ikke føler seg «hørt» under utarbeidelse av reguleringsplanen, selv om Plan- og bygningsetaten tilrettela for god medvirkning og kommunikasjon. Dette gjennom utarbeidelse og presentasjon av «Mulighetsskisser for Holtet», opprettelse av Referansegruppe, og flere invitasjoner til åpne møter og diskusjoner. Gjennom intervju med en berørt nabo kom det frem at dette endret seg etter hvert under planprosessen, da det ikke ble formidlet informasjon om planen i 2002, helt til den ble vedtatt i 2004 med endringer.

Mange naboer påpekte også at forslagene til Referansegruppen ikke ble videreført i planforslaget, og dermed brøt med intensjonene i planen om lokal forankring, samtidig som protestene til naboene ble i liten grad tatt til følge. Ut fra medvirkningsteori og analysen, kan kommunikasjon fra myndighetene til de berørte aktørene, altså enveiskommunikasjon, også omfattes som medvirkning. Under utarbeidelse av reguleringsplanen, kan det se ut som om myndighetene la opp til en toveiskommunikasjon. Da det legges opp til en omfattende medvirkningsprosess, kan enkelte som deltar forvente at deres anbefalinger og forslag skal bli

hørt av myndighetene, da de involverte bruker mye tid og ressurser på dette. Når planforslagene ikke samsvarte med deres anbefalinger, kan det komme som et sjokk for enkelte beboere. Gjennom intervjuet med en beboer på Holtet, kom det frem at planforslaget ikke ble slik de hadde forestilt seg. Dette kan derfor ha medført flere bemerkninger og protester da planforslaget ble lagt ut til offentlig høring, samtidig som tillitsforholdet mellom Plan- og bygningsetaten og beboerne kan ha blitt svekket. Beboerne kan ha av den oppfatning at de egentlig ikke har blitt med på å bestemme planen.

Ut fra mitt ståsted, kan medvirkningsprosessen som Plan- og bygningsetaten la opp til før planvedtaket, gitt et inntrykk av at beboerne og andre berørte aktører har mulighet til å være med å beslutte. Plan- og bygningsetatens tilretteleggelse for god kommunikasjon, opprettelse av referansegrupper, formidling om at medvirkning er like viktig som resultatet av planforslaget, kan ha bidratt til at de involverte partene har fått en forestilling om at de kan medvirke i planbeslutning. Det kan ha foreligget et kommunikasjonsbrudd der Plan- og bygningsetaten ikke har direkte formidlet at medvirkning medfører ikke nødvendigvis til medvirkning i beslutning. Det kan også tenkes fra de involverte partenes side om hva årsaken kan være til at kommunen legger opp til et så stort omfang av medvirkning, dersom deres forslag og anbefalinger ikke tas til følge. På grunn av de berørte parters mulige forestilling av medvirkning i beslutning, kan de føle at de ikke har blitt hørt da planforslaget ikke stemte overens med deres anbefalinger.

En konsekvens av dette, kan være at samtlige naboer føler seg «lurt» av Plan- og bygningsetaten. En nabo uttrykte i intervjuet: «Vi var mer godtroende i 2004 enn det vi er nå». På en annen side mener Plan- og bygningsetaten at planforslaget har tatt forslagene til Referansegruppen i betraktning, med unntak av utnyttelsesgradene til boligfeltene, samt stengning av Raschs vei. Dette forslaget ble klaget på av mange berørte naboeiendommer, da deres eiendom ville bli betraktelig negativt påvirket. Forslaget innebar også at rundkjøringer måtte ha blitt etablert i vanskelig terreng.

Plan- og bygningsetaten har også foretatt vurderinger av de innsendte merknadene. Ut ifra et utenforstående perspektiv kan årsaken til ulike meninger om dette omhandle i hvor stor grad noe skal tas hensyn til for at det skal anses som at noe tas til følge. Selv om berørte naboer kommer med mange gode forslag, kan Plan- og bygningsetaten ha foretatt en vurdering av anførslene, men innsett at det ikke kan gjennomføres i realiteten. Dersom Plan- og bygningsetaten ikke formidler dette videre til berørte parter, og heller utarbeider et planforslag

i stedet, kan dette skape et mistillitsforhold mellom Plan- og bygningsetaten og berørte naboer.

Inntrykket av at Plan- og bygningsetaten kan ha «lurt» beboerne i lokalmiljøet kan eskalere seg når det senere viser seg at reguleringsplanen gir rom for fortetting som de lokale beboerne ikke hadde forestilt seg. Under et intervju, formidlet en nabo at det fortsatt ikke har blitt gjennomført tiltak som forbedrer trafikkforholdene selv om dette var en av hensiktene med reguleringsplanen. Det har gått mer enn 10 år siden planen ble vedtatt, og trafikkforholdene har forverret seg i området. Dette kan derfor ha medført en sterk motstand av fortetting på Holtet området, samt etablering av en Aksjonsgruppe med underskriftskampanje og innbyggerinitiativer.

Ut fra plan- og bygningsloven fra 1985, kan kravet i lovverket om medvirkning være oppfylt, da de har blitt lagt opp til en medvirkningsprosess som enkelte beboere var fornøyd med i begynnelsen av planprosessen. På en annen side er det viktig å nevne at kravet om medvirkning i plan- og bygningsloven er et minstekrav til medvirkning, og lovverket definerer ikke hva slags form medvirkning skal foregå i. Av den grunn kan en anse at lovverkets krav om medvirkning kan være ivaretatt. Gjennom intervjuet med en beboer, kom det frem at det ikke ble gitt så mye informasjon mellom 2002 til 2004 før planen var vedtatt. Beboerne fikk altså ikke tilsendt skriftlig informasjon om planarbeidet på den tiden, og selv ikke da planen ble vedtatt. Muligens Plan- og bygningsetaten ikke følte dette var nødvending, selv om naboene kunne ha blitt informert. På grunnlag av dette, kan det ut ifra mitt syn på saken, anse at lovgivningens krav om medvirkning under planprosessen var oppfylt.

Utbyggerne i de utvalgte byggesakene mener at det har vært mye protester under byggesaksprosessen. Imidlertid formidlet en ansvarlig søker at vedkommende ikke fikk inntrykk av at det forelå mange protester. Samtidig er det viktig å informere om at vedkommende har vært tidligere ansatt hos Plan- og bygningsetaten, og var derfor vant til at ressurssterke mennesker sendte inn protester angående byggesaker. En annen informant hadde den oppfatning at «vi i utbyggingsprosjektet fikk den proteststormen som man egentlig skal få i reguleringsprosessen».

De omkringliggende naboene kom ikke bare med bemerkninger om ytre forhold i tiltaket som kan påvirke naboeiendommene deres, men også om indre rammer, slik som tilstrekkelig med

areal for lek og rekreasjon for den nye bebyggelsen, krav til universell utforming i bygningene, kvaliteten på utearealene slik som tilstrekkelig med sol- og lysforhold. Dette kan tyde på at lokalmiljøet egentlig ikke ønsker en slik fortetting som reguleringsbestemmelsene åpner for, da fortettingen ikke foregår slik som de hadde forespeilet. Det er også viktig å nevne at Byantikvaren kom med de samme uttalelsene under utarbeidelse av reguleringsplanen som under et av byggesakene.

Når utbyggingsprosjektene først var påbegynt, innså samtlige naboer at planen og intensjonen bak ikke var slik en hadde forestilt seg. Det fremkommer i et brev den 10.08.08 fra samtlige naboer at de ikke sendte inn klager vedrørende reguleringsplanen, da den ble vedtatt i 2004 «fordi vi oppfattet planen annerledes enn hva Plan- og bygningsetaten tydeligvis gjør». Dette kan medføre at merknader og protester som forekom under gjennomføring av plan gjentas i byggeprosjektene, da de fikk sett i praksis hva reguleringsplanen egentlig innebærer.

Når utbygger får en del klager på nabovarsel, søknad på rammetillatelse eller dispensasjon, kan dette forsinke byggesaksprosessen, siden Plan- og bygningsetaten skal vurdere alle merknader og protester som blir sendt inn og undersøke om anførslene følges eller ikke. Dette kan påløpe utbygger utilsiktede kostnader som følge av en tidkrevende prosess.

Gjennom et intervju, har en informant fra et utbyggerfirma formidlet at enkelte som klager taper ikke på å klage, i motsetning til utbyggerne som kan få visse negative konsekvenser på grunn av disse klagene. Det kan medføre lengre utbyggingsprosess, søknader på vent, eller forsinket innflytting og det pålegges igjen utbygger ekstra kostnader i forbindelse med dette. På en annen side har en berørt nabo formidlet at det er en slitsom og ressurskrevende prosess for de som klager. Det kan tenkes at en må sette seg inn i gjeldende lovverk, forskrifter og reguleringsplan, samt argumentere for sine synspunkter på grunnlag av saksdokumenter. Når i tillegg de fleste klagene blir avvist, kan frustrasjonsnivået øke.

Plan- og bygningsetaten kan få unødvendig stor arbeidsmengde som følge av de innsendte protestene. Dette kan medføre lang saksbehandlingstid og arbeidspress for saksbehandlerne. I de enkelte utbyggingssakene har ansvarlig søker eller prosjektsjef etterspurt tillatelser der fristen for saksbehandling har utgått. Dette kan skyldes andre forhold, slik som ferieavvikling og andre innsendinger av søknad til mange andre byggesaker. Men igjen kan dette også forsinke byggesaksprosessen for utbyggerne.

Under utbyggingsprosessen har det også blitt gitt motstridende informasjon fra Plan- og bygningsetaten i forhold til tillatelser, hevdet en utbygger. Noen av naboene uttrykte det samme i følgende brev datert 12.02.2014: «Vi som berørte naboer gjør oss noen tanker om kompetansen og tolkning av regelverket til saksbehandlerne virkelig kan være så forskjellig innenfor samme reguleringsområde, eller om det kan være andre forhold som gjør dette». Dette kan være en konsekvens av at det er flere enn en saksbehandler gjennom utbyggingsprosessen i alle utbyggingssakene.

Da det foreligger en utskiftning av saksbehandlere, kan det igjen medføre en uforutsigbar prosess når det gjelder godkjenning og vurdering av kvalitative krav, da disse baserer seg på en faglig og skjønnsmessig vurdering. En saksbehandler må fordype seg inn i saksmaterialer, samt foreta vurderinger og muligens vurdere flere saker samtidig. Det kan trekkes en parallell til begrepet «presedens» i jussen. Dersom det er den samme saksbehandleren gjennomgående i den samme eller i andre byggesaker, kan den første avgjørelsen legge føringer for senere avgjørelser. Saksbehandleren kan utvikle et mønster av avgjørelse basert på skjønnsmessige vurderinger innenfor lovverk og bestemmelser. Da saksbehandlerne skiftes ut, må nye saksbehandlere sette seg inn i saken. Dette kan være vanskelig og tidkrevende, samtidig som en tilegner på denne måten ikke helhetlig kunnskap om byggesaken. Dette kan igjen medføre uforutsigbar saksbehandling når det gjelder saker der det er nødvendig med skjønnsmessige vurderinger.

På den andre siden har enhetsleder fra Plan- og bygningsetaten formidlet at etaten har en intern kvalitetssikring, altså et klagesaksforum der avdelingsdirektør og jurist er tilstede og klageanførslene blir vurdert. I tillegg leser både saksbehandleren og enhetsleder klageanførslene. Imidlertid er det viktig å nevne at enhetslederen var den samme i tre av fire utvalgte byggeprosjekter. Enhetslederen har den formelle godkjenningsmyndigheten, altså vedtaksmyndighet og oppfølgning av byggesaker. Konsekvensen av dette kan være at det muligens foreligger et gjennomgående mønster for vurdering av skjønnsmessige krav, fra enhetslederne i Plan- og bygningsetaten.

Kvantitative krav er enklere å påse om de er oppfylt, da en saksbehandler kan ut ifra kart og andre tilsendte dokumentasjoner vurdere om for eksempel et maksimum gesimshøyde er i tråd med det som er angitt i reguleringsbestemmelsene eller andre lovverk.

I reguleringsbestemmelsene for Holtet Lokalsenter, gir det adgang for tolkning når det gjelder de kvalitative kravene. En kan blant annet nevne reguleringsbestemmelsens § 12 om plassering og utforming av bebyggelsen: «Nye bygninger skal plasseres slik at de følger områdets eksisterende bebyggelses- og veistruktur. (…) Ny bebyggelse skal, når det gjelder volumer, materialbruk og fargesetting, utformes slik at området fremstår med et helhetlig preg». Plan- og bygningsetaten måtte redegjøre for hva som var hensikt med § 12 og hvilke hensyn som skulle ivaretas. Enkelte naboer anførte at Plan- og bygningsetaten sluttet seg til utbyggernes tolkning av reguleringsbestemmelse. Av den grunn, kom det frem at samtlige naboer fikk den oppfatningen av at Plan- og bygningsetaten ikke fremstår som en «nøytral part», men er heller på utbyggernes side. Relasjonene mellom Plan- og bygningsetaten og de berørte naboene kan ha blitt enda verre.

I reguleringsbestemmelsens § 3 måtte Plan- og bygningsetaten redegjøre for betydningen av «Frittstående karakter», da samtlige naboer mente tiltaket var i strid mot dette. Videre står det i § 3: «For Felt A6: På tomter inntil 1000m2 tillates maks bebygd areal BYA 24%». Plan- og bygningsetaten måtte oppklare dette da naboene protester at utnyttelsesgraden i byggeprosjektet i A6 hadde en utnyttelsesgrad på 30%. Ulik forståelse av reguleringsbestemmelser kan føre til konflikter, og det kan virke som at enkelte reguleringsbestemmelser gir rom for tolkning basert på hva slags hensikt en ønsker at planen skal vise.

Utbygger ønsker en fortetting og kan derfor ut ifra planen lese for eksempel at helhetlig preg betyr at den nye bebyggelsen skal fremstå med et helhetlig preg. På den annen side mener beboerne at den nye bebyggelsen skal passe inn i den eksisterende bebyggelsen, slik at området fremstår som et helhetlig preg. Imidlertid er det viktig å nevne at beboerne i Holtet har deltatt i planprosessen der de har fått innblikk fra mulighetsskisser eller andre presentasjoner om hvordan Holtet skulle bli fortettet. Dette samstemte ikke med virkeligheten da gjennomføringen av fortetting ble igangsatt. Dette kan være en av forklaringene på hvorfor de berørte naboene har en annen oppfatning av reguleringsplanen enn utbygger og Plan- og bygningsetaten.

Reguleringsbestemmelsene inneholder også motstridende kvalitative krav som kan føre til ulike tolkninger for både utbygger, Plan- og bygningsetaten og berørte naboer. Det kan eksempelvis nevne at det foreligger et krav om saltak mot Kongsveien jf. § 3, samtidig som

ny bebyggelse i området samlet sett skal fremstå med et helhetlig preg etter § 12. Vil dette bety at alle husene skal ha saltak? I et av byggesakene, hadde 2 av husene langs Kongsveien saltak, men det ene huset som lå delvis i Kongsveien, men for det meste i Holtveien, kunne det tillates et flatt tak.

I en av byggesakene ble det holdt forhåndskonferanse mellom utbygger og Plan- og bygningsetaten. Formål med forhåndskonferansen var at utbygger kunne legge fram tegninger og annet materialet, mens Plan- og bygningsetaten kom med bemerkninger til dette i forhold til gjeldende lovverk og reguleringsplanbestemmelser. I klagebrev datert 28.10.2013 kom det frem at ansvarlig søker har «vært i kontakt med etaten for å diskutere hvordan man på best mulig måte kunne imøtekomme kravene i reguleringsbestemmelsene. Det ble tegnet flere forslag». Selv om de fleste informantene (bortsett fra en) ikke hadde den oppfatningen av at det foregikk forhandling mellom dem og Plan- og bygningsetaten under byggesaksprosessen, kan man ut ifra forhandlingsteorien som nevnt tidligere betrakte dette som en forhandlingsprosess.

En utbygger/ansvarlig søker fremmer forslag til byggesak, og Plan- og bygningsetaten vurderer om dette er innenfor bestemmelsene i relevante lovverk og planer. Lovverk og enkelte reguleringsbestemmelser gir Etaten mulighet til å foreta skjønnsmessige vurderinger av kvalitative krav. Etaten kan foreslå endringer eller avvise forslaget. Det samme gjelder under søknad om rammetillatelser og dispensasjonssøknader. Plan- og bygningsetaten kan gi en rammetillatelse eller brukstillatelse, dersom et annet krav oppfylles, for eksempel krav om veiopparbeidelse.

Ifølge forhandlingsteorien, kan det se ut som det forhandles i form av fordelingsforhandlinger enn integrasjonsforhandling i utbyggingssakene. Dette er en «gi og ta»- prosess, der den ene parten er Plan- og bygningsetaten mot utbygger/ansvarlig søker i den andre enden. Av og til kan det virke som at utbygger legger inn et for høyt krav, for eksempel i forbindelse med dispensasjonssøknad om høyder. Plan- og bygningsetaten kan avvise søknaden, dersom ulempene er større enn fordelene for å gi dispensasjonen. De kan også be ansvarlig søker om å omprosjektere. Avslag på dispensasjonssøknaden eller anmodning om omprosjektering kan anses som et mot bud.

I noen tilfeller kan Plan- og bygningsetaten gi dispensasjon, og i andre tilfeller med et vilkår som må oppfylles, dersom brukstillatelse skal gis i etterkant. Dispensasjonssøknaden fra

byggesak 3 med krav om veiopparbeidelse var et godt eksempel på dette. Konsekvensene av en fordelingsforhandling kan være at relasjonen mellom utbygger og Plan- og bygningsetaten kan negativt utvikle seg da det foreligger en «gi og ta»- prosess. Enkelte ganger kan utbygger også være uenig i Plan- og bygningsetaten sin tolkning av gjeldende lovverk eller vurderinger.

Når det gjelder forhandlinger under planprosessen, kan det ut ifra datamaterialet og analyse observere at det har blitt lagt opp til flerpartsintegrasjonsforhandling under medvirkning mellom flere berørte aktører og myndighetene. Tidlig i planprosessen ble det orientert om møter, samt at Referansegruppen ble opprettet. Deretter fremmet de involverte partene sine interesser, samt problemer som foreligger i Holtet-området som må forbedres. Informasjon om lokalmiljøet ble også formidlet til myndighetene. På grunnlag av dette ble det utarbeidet løsninger og alternative forslag på problemstillingene. Dette kan medføre at gode løsninger og anbefalinger blir fremmet både av Plan- og bygningsetaten, involverte aktører og berørte beboere i Holtet.

På en annen side kan en flerpartsintegrasjonsforhandling ifølge Rognes (2008) føre til dårlig oversikt over hvilke problemer og utfordringer som foreligger i forhandlingen. En annen utfordring kan være den sosiale kompleksiteten, altså hvordan de ulike aktørene som Plan- og bygningsetaten, beboernes og andre involverte parters har som forventing, opptreden og strategier under forhandlingsprosessen. Dette kan bidra til å vanskeliggjøre forhandlingene.

Enkelte anbefalinger og løsninger fra de berørte aktørene ble ikke tatt til følge videre i planforslaget og en kan anse dette som et forhandlingsbrudd. Plan- og bygningsetaten kan blant annet ha bestemt utnyttelsesgraden, høyde på ny bebyggelse og parkeringsnormen i forslag til reguleringsplanen. Dette kan være for å forhindre at inngrepet i det eksisterende miljøet ble for stort, og baserte planforslaget på overordnete retningslinjer, konsulenters faglige utredninger, planfaglige vurderinger, stedsanalyse og rapport fra andre liknende steder som Holtet.

Dersom Plan- og bygningsetaten ikke kommer til enighet med de involverte parter, har Etaten muligheten til å utarbeide et annet alternativt forslag som oppfyller de overordnete retningslinjene og formålet med bymessig fortetting i reguleringsplanen. På denne måten, trenger Plan- og bygningsetaten nødvendigvis ikke være avhengig av å komme til enighet med de involverte partene for å utarbeide en reguleringsplan, da Etaten har et godt nok forslag som oppfyller intensjonene i planen basert på faglig grunnlag. Dette kan i forhandlingsteorien betraktes som *Best Alternative To a Negotiated Agreement*.

En annen mulig forklaring på hvorfor et alternativt forslag ble utarbeidet, kan være at de involverte parters vurderinger, løsninger og anbefalinger ikke stemte overens med Plan- og bygningsetaten sine faglige vurderinger. Hensikten med reguleringsplanen var blant annet en bymessig fortetting, slik som høyere utnyttelsesgrad og forbud mot etablering av to- og tremannsboliger. Plan- og bygningsetaten kan ha innsett lokalbefolkningens ønsker og anbefalinger om for eksempel lavere utnyttelsesgrad ikke ville oppfylle intensjonene i overordnete plan og fortettingsstrategier. Av den grunn, kan Plan- og bygningsetaten ha utarbeidet planforslag basert på faglige utredninger, stedsanalyser og faglig vurderinger etter at den lokale befolkningen hadde fremmet sine anbefalinger, vurderinger og innspill. Imidlertid skal det nevnes at samtlige innspill fra lokalbefolkningen ble tatt til følge slik som reguleringsbestemmelsens § 3 som sier at «Bygninger som må rives etter brann kan gjenreises med samme antall boligenheter som før».

Konsekvensene av dette kan være at de berørte aktørene ikke forstod hvorfor de var med på medvirkningsprosessen når mesteparten av deres anbefalinger og løsningsforslag ikke ble videre tatt opp i planforslaget. Dette kan igjen begrunne årsaken til at det foreligger en del protester til planen og gjennomføring av denne. Som nevnt tidligere, åpnet reguleringsplanen også for utbygging som ikke beboerne hadde forestilt seg. Da det foreligger store mengder protester under byggesaksprosessen, kan det observeres et konfliktforhold mellom partene. Dette i form av mange gjentakende klager og tilsvar mellom utbygger og berørte naboer, i tillegg til brevveksling mellom Plan- og bygningsetaten og berørte naboer. Imidlertid er det viktig å få fram at det ikke har vært noe antydning til noe form for konflikthåndtering, slik som avklaring og bedring av kommunikasjon. Dette kan medføre at konflikten som foreligger i Holtet- området kommer til å vedvare i mange år fremover der lokalmiljøet vil fortsette å protestere mot fortettingen.

En av utbyggerne som var blant de første til å bygge ut på Holtet, og som nå er deltakende i et pågående utbyggingsprosjekt, formidlet at protestene har blitt betraktelig redusert. Dette kan være et tegn på en såkalt modningsprosess. Når noe er nytt, krever det en viss tilvenningstid før man helt klarer å akseptere det. På en annen side har en beboer formidlet via intervjuet at det per dags dato protesteres enda mot fortettingen i Holtet området. Basert på dette, kan det tenkes at protestene vil fortsette i lang tid fremover i Holtet-området, men muligens i mindre grad sammenliknet med de første utbyggingsprosjektene.

KONKLUSJON OG AVSLUTNING:

Oppsummert kan det virke som at kommunikasjonen mellom de berørte aktørene og myndighetene under utarbeidelsen av reguleringsplanen var god under medvirkningsprosessen. På en annen side var det dårlig kommunikasjon og språkbruk om hvordan det regulerte området i Holtet skulle utvikle seg som følge av reguleringsplanen.

Under planarbeidet, ble begreper som «byvillaer/flerfamiliehus» og «fortetting» anvendt. I tillegg ble det illustrert hvilke typer hus som skulle bygges ved fortetting i området. Da utbyggingsprosjektene ble igangsatt, innså naboene at planen ikke var slik de hadde forespeilet. Begrepet «blokker» var ikke en eneste gang nevnt under presentasjon av Mulighetsskissene for Holtet, og det var heller ikke snakk om riving av eksisterende bolig. Som følge av dette, har protestene under utarbeidelse av reguleringsplanen blitt gjentatt under byggeprosjektene.

Når det gjelder forholdet mellom utbygger, Plan- og bygningsetaten og berørte naboer ved gjennomføring av fortettingsprosjektet, kan det ha blitt observert et anspent forhold mellom berørte naboer på den ene siden og plan- og bygningsetaten og utbygger på den andre siden. Begrunnelsen for dette kan være mistillitsforholdet mellom berørte naboer og myndighetene etter utarbeidelse av reguleringsplanen, da den ikke ble slik naboene hadde forestilt seg. Byggeprosjektene samsvarte heller ikke med det naboene hadde forestilte seg ut ifra reguleringsplanen og andre fremlagte presentasjoner under planprosessen.

Selv om det foreligger konflikter mellom de ulike partene, har det ikke blitt observert noe form for konflikthåndtering. Som en konsekvens av dette, kan konfliktene i Holtet vedvare i mange år fremover.

REFERANSER:

Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (2012). *Utfordringer for Norsk Planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati.* Kristiandsand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget

Andresen, S, S. (1997). *Case-studier og generalisering*. *Forskningsstrategi og Design.* Fagbokforlaget: Bergen

Brun, T, A. (2016). *Fortetting til Besvær på* Smestad. Hentet fra: http://www.estatenyheter.no/2016/09/13/fortetting-til-besvaer-pa-smestad/

Børrud, E. (2005): *Bitvis byutvikling: møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*. Doktoravhandling, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo.

Clark, E. (1987): *The rent gap and urban change: case studies in Malmö 1860–1985* (Vol. 101:[A]). Lund: Royal University of Lund, Sweden, Department of Geography

Ekeland, E. (1985) *Fortetting i eldre boligområder. NTNF prosjektrapport nr. 8-1985.* Hentet fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2011120206088 den 18.04.2018

Estudie (udatert). *Dokumentanalyse*. Hentet fra: https://estudie.no/dokumentanalyse/

Estudie.(udatert). *Induktiv og deduktiv studier.* Hentet fra: https://estudie.no/induktiv-deduktiv/

Estudie (udatert). *Metodetriangulering*. Hentet fra: https://estudie.no/metodetriangulering/

Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder.* Fagboklaget: Bergen.

Halvorsen, K. (2011). *Å forske på samfunnet*. Cappelen Akademiske forlag.

Holme, I, M., Solvang, B, K. (1993). *Metode valg og metodebruk*. 2.Utgave. Tano: Otta

Holsen, T. (1996). *Medvirkning i planlegging. En komparativ studie av medvirkning i en del europeiske land.* NIBR. Notat 1996:114.

Jacobsen, D, I. (2000). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. (2014). *De viktigste endringene i ny plan- og bygningsloven*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/bygg/ryddemappe-byggesak/ny-plan--og-bygningslov-2/id505338/

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. (2017). *Reguleringsplan Veileder*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/0f066ff0c1b84446bc7a886402dca611/reguleringsplanveileder_15feb2017.pdf

Kvale, S. (2007). *Det kvalitative forskningsintervjuet.* Gyldendal Norske Forlag

Kvale, S., Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utgave.

Lovbestemmelser hentet fra: Lovdata.no

Miljøverndepartementet. (1998). *Fortetting med kvalitet*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/4ca3568a7fc143049f6809e70fe34bab/6107-fortet.pdf

Miljøverndepartementet. (1998). *Veileder Reguleringsplan.* Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/md/bro/1998/0007/ddd/pdfv/6125-reguler.pdf. under punkt 2.4 under reguleringsplan.

Miljøverndepartementet (2001). *Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder*. Under virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/md/rap/2001/0002/ddd/pdfv/128966-kapittel_1_innledning.pdf

Nordahl, B., Bjørneboe, J. (2001). *Mellom byggesak og byutvikling*. *Evaluering av forenklet reguleringsplan for fortetting i småhusområdene i ytre by i Oslo*.

Miljøverndepartementet. (2009). *Rundskriv T-2/09*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/rundskriv/t-2-09.pdf

Ot. Prp. Nr. 39 (1993-1994)

Fortetting (2015). Regjeringen. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/sub/stedsutvikling/ny-emner-og-eksempler/fortetting-ny/id2363894/

Rognes, J, K. (2008). *Forhandlinger.* 4. utgave. Universitetsforlaget: Oslo.

Schei, V. og Rognes, J, K. (2005). Small group negotiation: When members differ i motivational orientation. Small group Research.

Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 4.utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Tiesdell, S. (2011). Urban design in the real estate development process: policy tools and property decisions. Wiley Blackwell.

Saksdokumenter fra reguleringsplan og utbyggingsprosjektene. Hentet fra: https://od2.pbe.oslo.kommune.no/kart/

Store norske leksikon. (2018). *Intervju*. Hentet fra: https://snl.no/intervju den 20.02.2018

Store norske leksikon. (2014). *Fortetting*. Hentet fra: https://snl.no/fortetting den 01.05.2018.

Yin, R, K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. 4th Edition. Sage Inc: Thousand Oaks

FIGURLISTE

Figur 1: *Utklipp fra reguleringsplanprosessen*. Skjermbildet.

Figur 2: *Utklipp fra reguleringsplankart*. Egenprodusert.

Figur 3: *Kongsveien 83B og 85*. Tatt bilde selv.

Figur 4: *Pareliusveien 2*. Tatt bilde selv.

Figur 5: *Holtveien 9A-B-C.* Tatt bilde selv.

Figur 6: *Kongsveien 85, 87, 89.* Tatt bilde selv.

Figur 7: *Illustrasjon av flerfamiliehus/byvilla som ble lagt frem for beboerne.* Utklipp fra saksdokumenter tilhørende en informant.

Figur 8: *Illustrasjon av fortettingen på Holtet*. Tatt bilde selv.

VEDLEGG

Intervjuguide:

Utbyggere:

-Hvor lenge har du jobbet hos utbyggerfirmaet?
-Hva slags stilling har du?
-Hvordan var deres rolle i utvikling av Holtet?
-Hvorfor bestemte dere for å bygge akkurat på Holtet-området?
-Var dere involvert i etableringen av reguleringsplan for Holtet Lokalsenter?

-Foregikk det en forhandling mellom dere som utbygger og kommunen?

HVIS ja: Hva slags interesser hadde dere i forhold til kommunen i forhandlingen?
-Fikk dere ivaretatt interessene deres? Eller måtte dere gi mer enn det dere fikk til gjengjeld?
-Stemmer det ferdigutbyggete prosjektet med intensjonene i planene, både kommuneplan og reguleringsplan
Hvis nei: Var det på grunn av motstridende interesser som forårsaket avvik mellom reguleringsplan og det ferdigstilte utbyggingsprosjektet?
-Var det andre parter som var involvert i utbyggingsprosjektet enn PBE?
-Politikere
-Interesseorganisasjoner
-Grunneiere
-Andre offentlige etater

-Under utbyggingsprosjektet, måtte dere søke om dispensasjon?
Hvis ja: hva var årsaken til det? Hvor mange ganger ble det søkt om dispensasjon?
-Dukket det opp noe uforutsigbare hendelser under planprosessen til det ferdigutbyggete prosjektet?
-Fikk dere naboprotester? I så fall, hvordan håndterte dere dette?
-Hva gjaldt klagene? Om utbygging, planprosessen, estetikken osv..?
-Reguleringsplanbestemmelse § 3
-Reguleringsbestemmelse § 12
-Parkeringsplasser og trafikksikkerhet
-Skyggeforhold

-Byggegrense

-Var det saklige protester?

-Vant noen av disse klagene frem?

-Tok dere hensyn til dette når dere planla utbyggingen?

-Hva tror dere er årsaken til disse klagene?

-Kartmisforståelse?

-Vanskelige kart å lese?

-Tradisjoner: Dere var en av de første utbyggerne som igangsatte et utbyggingsprosjekt på Holtet-området?

-Måtte dere forhandle med naboene for å komme til enighet underveis i utbyggingsprosessen?

-Noen av naboprotestene ble videreført til Fylkesmannen. Satt dere fortsatt igang med utbyggingsarbeidet før klagene var ferdigbehandlet? Fryktet dere at klagene ville føre frem?

-Følte dere at dette prosjektet var mer konfliktfylt enn andre prosjekter dere har bidratt med? Hvis ja: På hvilken måte da?

-Hvordan følte dere prosessen foregikk? Tidsmessig, det økonomiske…

-Prøvde enten kommunen eller dere som privat utbygger å fremskynde utbyggingsprosessen på noen som helst måte?

-Er dere fornøyd med resultatet i dag? Noe som kunne ha blitt utført annerledes?

-Har dere fått noen tilbakemelding på utbyggingsprosjektet etter at det har vært ferdigstilt? Positive/negative?

Plan- og bygningsetaten:

-Hva er din stilling i Plan- og bygningsetaten?

-Var du med under utarbeidelsen av reguleringsplanen for Holtet Lokalsenter?

-Hvordan var deres rolle som Plan- og bygningsetaten i utvikling av Holtet?

-Forskjellen mellom Intensjonene i plan og reguleringsbestemmelsene?

-Foregikk det en forhandlingsprosess mellom dere og utbyggingsfirmaene?

-Hva slags interesser hadde dere som Plan- og bygningsetat i forhold til utbyggerne eller andre berørte parter?

-Fikk dere ivaretatt interessene deres som en Etat?

-Var ulike interesser med på å påvirke forhandlingen mellom kommunen, privat utbygger og naboene?

-Stemmer det ferdigutbyggete prosjektet med intensjonene i planene, både kommuneplan og reguleringsplan?

-Var det disse ulike/motstridende interessene som forårsaket avvik mellom reguleringsplan og det ferdigstilte utbyggingsprosjektet?
-Ifølge saksdokumentene som ligger på saksinnsyn så har private utbyggere søkt dispensasjon fra plan til utbyggingsprosjektet. Hva er årsaken til dette mon tro?
-Hvordan håndterte du eller Plan- og bygningsetaten naboklagene?
-Hva slags klager var det? Om utbygging, planprosessen, estetikken osv.
-Måtte dere kommunisere med naboene angående de klagene?
-Var det dårlig stemning? Var det en konfliktfylt prosess?
-Hvordan forholder dere til utbyggere i motsetning til berørte aktører?
-På hva slags grunnlag gir dere rammetillatelser, igangsettingstillatelse og brukstillatelse?
-Hvordan foregikk klagebehandlingen/prosessen?
-Hvordan gikk saksbehandlingen i utbyggingssakene? Tok det lengre tid enn forventet?
-Flere parter ble trukket inn i denne prosessen. For eksempel bygg- og--..direktoratet, byantikvaren, klage til fylkesmann osv..? Er dette vanlig?
-En del av saksbehandlerne i saken jobber ikke hos PBE. Vet du hva årsaken til dette er?
-Kunne samspillet mellom dere og utbygger effektiviseres?
-Hvordan var kommunikasjonen mellom dere og utbyggere?

En berørt nabo:
-Hva var dine meninger om utarbeidelsen av reguleringsplanen for Holtet Lokalsenter?
-Sendte du inn merknader/protester til planen?
-Hva handlet merknadene om?
-Hva var hovedfokuset ditt/du opptatt av under utarbeidelse av reguleringsplanen?
-Har noen av merknadene eller protestene blitt tatt til følge under reguleringsplanprosessen?
-Ble reguleringsplanen slik du forespeilet? På hvilken måte da?
-Hvordan ble Aksjonsgruppen dannet?
-Hva er din rolle i Aksjonsgruppen for Holtet?
-Hva var din reaksjon da de første blokkbebyggelsene ble bygget?
-Hva angikk protestene du sendte til PBE om utbyggingsprosjektene?
-Ble noen av disse tatt til følge?
-Hvordan var din kommunikasjon med kommunen i forhold til utbygger?

-Burde det ha vært mer kommunikasjon og samhandling?
-Ble det holdt noen forhåndskonferanse under utarbeidelse av plan og under utbyggingsprosjekter?
-Følte du at du fikk tilstrekkelig med informasjon om prosessen under utarbeidelse av reguleringsplan, samt under utbyggingsprosessene?
-Mener du at utbyggingsprosjektene samsvarer med intensjonene i reguleringsplanen, samt reguleringsplanbestemmelsene?
-Kan det være en misforståelse når det gjelder tolkning av bestemmelser eller andre misforståelser under utarbeidelse av reguleringsplan?
-*H*vilke aktører har vært innblandet under utarbeidelse av reguleringsplan for Holtet?
-Har noen spurt deg om du vil selge boligen din?

Relevante reguleringsbestemmelser i reguleringsplanen Holtet Lokalsenter S-4105:

- § 3. Byggeområde for boliger – feltene A1 - A9 Tillatt bebygd areal BYA = 30 %. For felt A6: På tomter inntil 1 000 m2 tillates maks. bebygd areal BYA = 24 %. Maksimum gesimshøyde ved skrått tak = 10 m, maksimum mønehøyde = 14 m. Maksimum gesimshøyde ved flatt tak = 13 m, hvor etasjen over 3. etasje skal ha et bruksareal på maksimum 70 % av underliggende etasje. Bygningene mot Kongsveien skal ha skråtak, minimum takvinkel = 30 grader. Bebyggelsen skal ha frittstående karakter. Hver bygning skal inneholde minst 3 boligenheter. Ene- og tomannsboliger tillates ikke. Bygninger som må rives etter brann kan gjenreises med samme antall boligenheter som før. Mot Kongsveien kan tillates forretning i 1.etasje samt bevertningssteder og publikumsrettede virksomheter. Strøkstjenlig virksomhet kan innpasses i 1.etasje for øvrig. Mot Bernhusveien kan tillates forretning i 1. etasje (felt A9). Mot Kongsveien skal hoveddelen av fasadelivet (minimum 80 %) plasseres i byggelinjen. Balkonger og karnapper kan stikke ut over byggelinjen med maksimum 80 cm. Parkering kan være på bakkeplan eller i garasjekjeller på egen tomt, eller på naboeiendom gjennom tinglyst avtale. For norm se § 11.
- § 11. Parkering Parkeringsplasser skal opparbeides etter de til en hver tid gjeldende parkerings–bestemmelser for Oslo. Parkeringsplasser på terreng skal regnes med i det bebygde areal med 15 m2 pr. plass.

- § 12. Plassering og utforming av bebyggelsen Nye bygninger skal plasseres slik at de følger områdets eksisterende bebyggelses- og veistruktur og slik at det dannes klare og definerte gateløp og uterom. Bebyggelsen skal plasseres skånsomt i terrenget slik at unødig masseforflytting unngås. Ny bebyggelse skal, når det gjelder volumer, materialbruk og fargesetting, utformes slik at området samlet fremstår med et helhetlig preg.
- § 13. Boligenes utearealer Alle boliger skal ha et privat, skjermet uteareal i direkte tilknytning til boligens oppholdsrom, enten som hage, terrasse eller balkong. For byggetiltak som omfatter mer enn 5 boligenheter skal det i tillegg til privat uteareal settes av felles uteoppholdsareal pr. boligenhet etter følgende norm: - For leilighet med BRA større eller lik 100 m2 : minimum 50 m2 MUA. - For leilighet med BRA mindre enn 100 m2 : minimum 30 m2 MUA. I felt D1 og D2 kan størrelsen på utearealet reduseres dersom kvaliteten er god. Utearealene skal ha gode sol- og lysforhold, være beskyttet mot støy og biltrafikk og være godt tilgjengelig fra boligen. Arealer brattere enn 1:3 og kjørearealer skal ikke regnes med i oppholdsarealet.
- § 14. Utomhusplan For byggetiltak som omfatter 5 boligenheter eller mer skal det sammen med søknad om rammetillatelse innsendes plan for den ubebygde del av tomten. Planen skal vise gangveier, parkeringsplasser, uteoppholdsareal med benker, lekeplasser, beplantning, forstøtningsmurer, trapper etc. Planen skal også vise eksisterende vegetasjon/ trær som forutsettes felt og hvilke trær som inngår i planen.

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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway