



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2024 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Hvordan påvirker hensynssone med krav om felles planlegging utvikling i transformasjonsområder?

Ida Bjørgum Holgersen og Inger Meringen Schjetne
Master i Eiendom (M-EIE)

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på fem fine år på masterstudiet i Eiendom ved Norges Miljø- og biovitenskaplige universitet (NMBU). Masteroppgaven utgjør 30 studiepoeng og er skrevet i tidsperioden januar til mai 2024. Det har vært en utrolig lærerik, spennende og til tider utfordrende periode, som vi aldri vil glemme. Det har vært en glede å skrive masteroppgaven sammen. Vi mener det har vært en styrke for oppgaven, fordi vi alltid har hatt en sparringspartner og gode diskusjoner gjennom perioden.

Vi ønsker å rette en stor takk til OBOS Eiendom for skriveplass, gode diskusjoner og kunnskapsdeling. En like stor takk rettes til vår veileder, universitetslektor Ingrid Wang Larsen ved NMBU. Dine innspill, tilbakemeldinger og råd har utfordret og motivert oss gjennom skrivningen. Videre vil vi rette en stor takk til alle aktører som har stilt opp til intervju og kommet med innspill til oppgaven. Ytterligere vil vi takke Plan- og bygningsetaten for kartillustrasjoner til oppgaven.

En stor takk rettes til Forum for plan- og bygningsrett og KS stipendordninger 2024, for økonomisk støtte. Til slutt vil vi takke familie og venner for gode innspill, korrekturlesing og motivasjon i løpet av masterperioden.

Vi håper denne masteroppgaven vil bidra til å øke kunnskapen om hensynssone med krav om felles planlegging, samt oppmuntre til videre forskning.

Ida Bjørgum Holgersen og Inger Meringen Schjetne

Norges Miljø- og Biovitenskaplige Universitetet

Ås, 15.05.2024

Sammendrag

Temaet for masteroppgaven er hvordan hensynssone med krav om felles planlegging påvirker utvikling i transformasjonsområder. Hensynssone med krav om felles planlegging ble innført som et nytt verktøy ved vedtakelsen av plan- og bygningsloven av 2008, og åpner for å oppstille et vilkår om en samlet planlegging og planløsning for å ta et utviklingsområde i bruk, jf. pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e. Oppgaven undersøker sammenhengen mellom lovgivers intensjon med hensynssone med krav om felles planlegging og hvordan bestemmelsen fungerer i praksis i Oslo kommune.

Oppgaven har en todelt metode bestående av kombinert juridisk og samfunnsvitenskapelig metode. Første del består av juridisk metode hvor vi redegjør for bestemmelsens rettslige rammer etter plan- og bygningsloven og øvrige rettskilder. Deretter baseres oppgaven på samfunnsvitenskapelig metode, hvor det er gjennomført en kvalitativ casestudie av tre transformasjonsområder i Oslo kommune. Datainnsamlingen til casestudiet består av 14 intervjuer med aktører i eiendomsbransjen og en dokumentanalyse av saksdokumenter. Ved å kombinere juridisk og samfunnsvitenskapelig metode bidrar oppgaven til å klargjøre lovgivers intensjon med hensynssonen, de rettslige rammene og om intensjonen oppfylles i praksis.

Studien viser at krav om felles planlegging er et utbredt fenomen i Oslo kommune, som påvirker utvikling i transformasjonsområder på flere områder. Funnene i oppgaven viser at hensynssonens intensjon er god og at det er behov for et planverktøy som sikrer helhetlig utvikling av transformasjonsområder. Likevel viser den juridiske metoden at plan- og bygningsloven inneholder få føringer for kommunens handlingsrom til å anvende hensynssone med krav om felles planlegging. Med grunnlag i casestudiet har vi avdekket at dette skaper en rekke utfordringer i praksis, noe som kan stagnere byutviklingen i transformasjonsområder.

Nøkkelord: *Hensynssone med krav om felles planlegging, Plan- og bygningsloven, Eiendomsutvikling, Kommunal planlegging, Samhandling.*

Abstract

The theme of the master thesis is how zones requiring special consideration with requirements for joint planning (hensynssone med krav om felles planlegging) affect development in transformation areas. Zones requiring special consideration with requirements for joint planning is a new zoning instrument in Norwegian land-use planning, introduced through the Norwegian Planning and Building Act of 2008. It sets a condition for comprehensive planning and solutions to utilize a development area, cf. Section 11-8 third paragraph letter e of the Planning and Building act. The thesis examines the relationship between the legislator's intention and how the provision functions in practice in Oslo municipality.

The master thesis employs a two-part method consisting of a combined legal and social science method. The first part consists of a legal method where we explain the legal framework of the provision according to the Planning and Building Act and other legal sources. The thesis then relies on a social science method, where a qualitative case study of three transformation areas in Oslo municipality has been conducted. Data collection for the case study consisted of 14 interviews with actors in the property industry and a document analysis of case documents. The use of a combined legal and social science method has helped uncover the legislator's intention in the areas of consideration and investigated whether the intention is fulfilled in practice.

The study shows that requirements for joint planning are a widespread phenomenon that affects development in transformation areas in various ways. The thesis's findings reveal that the intention behind the areas of consideration is commendable and that there is a need for a planning tool that ensures holistic development of transformation areas. However, the legal method reveals that the Planning and Building Act provides few guidelines for the municipality's leeway to apply areas of consideration with requirements for joint planning. Based on the case study, we have uncovered that this creates a range of challenges in practice, which can stagnate urban development in transformation areas.

Key words: Zones requiring special conditions for joint planning, Planning and Building Act, Real estate development, Municipal planning, Cooperation between actors.

Innholdsfortegnelse

FORORD	1
SAMMENDRAG	2
ABSTRACT	3
INNHOLDSFORTEGNELSE	4
1. INNLEDNING	7
1.1 INTRODUKSJON	7
1.2 BAKGRUNN	8
1.2.1 Hvorfor har vi valgt dette?	8
1.3 TIDLIGERE FORSKNING	9
1.4 PRESENTASJON AV PROBLEMSTILLING	10
1.5 AVGRENSNING	11
1.6 OPPGAVENS STRUKTUR	12
2. METODE	13
2.1 INNLEDNING	13
2.2 VALG AV METODE	13
2.3 BRUK AV JURIDISK METODE	13
2.4 BRUK AV SAMFUNNSVITENSKAPELIG METODE	15
2.4.1 Forskningsdesign.....	15
2.4.1.1 Casestudie.....	15
2.4.2 Utvelgelseskriterier.....	17
2.4.3 Valg av metode for datainnsamling.....	18
2.4.3.1 Dokumentanalyse.....	18
2.4.3.2 Intervjuer.....	19
2.4.3.2.1 Rekruttering av informanter.....	20
2.4.4 Analyse.....	21
2.4.5 Relabilitet og validitet.....	21
2.4.6 Forskningsetiske betraktninger.....	24
3. OVERSIKTSKAPITTEL – DET NORSKE PLANSYSTEMET	25
3.1 INNLEDNING	25
3.2 DET NORSKE PLANSYSTEMET	25
3.2.1 Plan- og bygningsloven.....	25
3.2.2 Lokal planmyndighet.....	26
3.2.2.1 Kommuneplan.....	26
3.2.2.2 Kommunedelplan	28
3.2.2.3 Reguleringsplan	28
3.2.2.4 Områderegulering	29
3.2.2.5 Detaljregulering	30
3.2.3 Uformelle planverktøy i Oslo kommune.....	31
3.2.3.1 Veiledende plan for offentlige rom (VPOR)	31
3.2.4 En oversikt over hensynsone med krav om felles planlegging	32
3.2.4.1 Generelt om hensynssoner	32
3.2.4.2 Hensynsone med krav om felles planlegging.....	32
3.2.4.3 Lovgivers intensjon.....	33
3.2.4.4 Bruken av hensynssonen i praksis i Oslo kommune.....	34

3.3	EIENDOMSUTVIKLING.....	36
3.3.1	<i>Fasene i eiendomsutviklingsprosjekter</i>	37
3.4	FORHOLDET MELLOM EIENDOMSUTVIKLER OG PLANMYNDIGHET	38
4.	DE RETTSLIGE RAMMENE FOR HENSYNSSONE MED KRAV OM FELLES PLANLEGGING ..40	
4.1	INNLEDNING	40
4.2	HVA LIGGER I KRAV OM FELLES PLANLEGGING ETTER LOVEN?.....	40
4.2.1	<i>Hensynssoner</i>	40
4.2.2	<i>Plan- og bygningslovens § 11-8 bokstav e</i>	41
4.2.2.1	<i>Krav om felles planlegging</i>	41
4.2.2.2	<i>Krav om omforming og fornyelse, og grensen mot hensynssone om felles planlegging</i>	42
4.3	DET RETTSLIGE HANDLINGSROMMET TIL Å GI BESTEMMELSER TIL HENSYNSSONE OM FELLES PLANLEGGING ...43	
4.3.1	<i>Bestemmelser om at «flere eiendommer i et område skal undergis felles planlegging»</i>	43
4.3.2	<i>Bestemmelser om gjennomføringsvirkemidler</i>	44
4.3.3	<i>Bestemmelser om føringer for infrastruktur</i>	45
4.3.4	<i>Bestemmelser om særlige eierformer</i>	45
4.3.5	<i>Oppsummering av handlingsrommet til å gi planbestemmelser</i>	47
4.4	HVORDAN KAN KRAV OM FELLES PLANLEGGING UTKVITTERES AV EN EIENDOMSUTVIKLER?	47
4.4.1	<i>Innledning</i>	47
4.4.2	<i>Et vilkår om en samlet planlegging og planløsning</i>	47
4.4.3	<i>Kan det fremmes planforslag som kun omfatter egen eiendom?</i>	48
4.4.4	<i>Kreves det at alle grunneiere i området deltar i planleggingen?</i>	49
4.5	AVSLUTTENDE VURDERINGER	49
5.	TRE UTVIKLINGSOMRÅDER I OSLO KOMMUNE51	
5.1	INNLEDNING	51
5.2	BRUKEN AV HENSYNSSONE MED KRAV OM FELLES PLANLEGGING I OSLO KOMMUNE.....	51
5.2.1	<i>Kravet om felles planlegging i kommuneplanens samfunnsdel</i>	53
5.2.2	<i>Kravet om felles planlegging i kommuneplanens arealdel</i>	54
5.3	PRESENTASJON AV UTVALG	56
5.4	CASE 1: ØKERN S: SELMA ELLEFSSENS VEI.....	58
5.4.1	<i>Innledning</i>	58
5.4.2	<i>Involverte aktører i sonen med krav om felles planlegging</i>	59
5.4.3	<i>Hvordan har man forsøkt å løse hensynssone med krav om felles planlegging på Økern S?</i>	59
5.4.4	<i>Hvordan påvirker kravet om felles planlegging samarbeidet mellom eiendomsutviklere og kommunale myndigheter i utviklingen av Økern S?</i>	60
5.4.5	<i>Hvordan opplever eiendomsutviklere kommunens handlingsrom til å legge føringer for utviklingen i et område med krav om felles planlegging?</i>	64
5.4.6	<i>Oppsummering</i>	65
5.5	CASE 2: HELSFYR: FREDRIK SELMERS VEI.....	66
5.5.1	<i>Innledning</i>	66
5.5.2	<i>Involverte aktører i sonen med krav om felles planlegging</i>	67
5.5.3	<i>Hvordan har man forsøkt å løse hensynssone med krav om felles planlegging i Fredrik Selmers vei?</i>	67
5.5.4	<i>Hvordan påvirker kravet om felles planlegging samarbeidet internt og eksternt i sonen med krav om felles planlegging?</i>	69
5.5.5	<i>Hvordan opplever eiendomsutviklere kommunens handlingsrom til å legge føringer for utviklingen i et område med krav om felles planlegging?</i>	71
5.5.6	<i>Oppsummering</i>	72
5.6	CASE 3: LAMBERTSETER – KARLSRUD: CECILE THORESENS VEI	73

5.6.1 Innledning	73
5.6.2 Involverte aktører i sonen med krav om felles planlegging.....	74
5.6.3 Hvordan har man forsøkt å løse hensynssone med krav om felles planlegging på Lambertseter?	74
5.6.4 Hvordan påvirker kravet om felles planlegging samarbeidet mellom eiendomsutviklere og kommunale myndigheter i utviklingen av Lambertseter?	75
5.6.5 Hvordan opplever eiendomsutviklere kommunens handlingsrom til å legge føringer for utviklingen i et område med krav om felles planlegging?.....	77
5.6.6 Oppsummering	79
5.7 AKTØRENE'S GENERELLE SYNSPUNKTER	81
5.7.1 Innledning	81
5.7.2 Informanter	81
5.7.3 Fordeler knyttet til krav om felles planlegging	81
5.7.4 Utfordringer knyttet til krav om felles planlegging	82
5.7.5 Hvordan kan hensynssone med krav om felles planlegging endres eller forbedres?	86
5.7.6 Avsluttende	88
5.8 OPPSUMMERING AV FUNN	88
6. ANALYSE OG KONKLUSJON.....	89
6.1 INNLEDNING	89
6.2 Hvor stort handlingsrom har kommunen til å innta hensynssone med krav om felles planlegging i plan? ..	89
6.3 Er det sammenheng mellom intensjonen med «felles planlegging» og praktiseringen av dette planverktøyet?.....	90
6.4 Hvordan kan hensynssonen forbedres for å imøtegå lovgivers intensjon?	91
6.5 KONKLUSJON.....	94
6.5.1 Hvordan påvirker hensynssone med krav om felles planlegging utvikling i transformasjonsområder? ...	94
7. AVSLUTNING.....	96
7.1 INNLEDNING	96
7.2 KRITIKK AV EGET ARBEID	96
7.3 FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING	97
KILDEREGISTER.....	98
LITTERATUR	98
LOV- OG FORSKRIFTSREGISTER.....	101
FORARBEIDER OG ANDRE OFFENTLIGE DOKUMENTER.....	101
TABELLISTE.....	102
FIGURLISTE.....	102
VEDLEGG	103

1. Innledning

1.1 Introduksjon

Etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e¹, kan det i kommuneplanens arealdel fastsettes hensynssone med krav om at flere eiendommer skal undergis felles planlegging. Bestemmelsen oppstiller et vilkår om en samlet planlegging og planløsning for å kunne ta deler av et slikt utbyggingsområde i bruk.² Dette medfører at grunneiere innenfor et planområde må samarbeide om utarbeidelse av felles planforslag til reguleringsplan. Gjennom bestemmelsen har lovgiver gitt planmyndighetene et skjønns til i stor grad å styre ønsket arealbruk, ved at det vedtas juridisk bindende planer med tilhørende bestemmelser. Eiendomsutviklers handlingsrom til å utvikle innenfor det gitte planområdet er dermed begrenset av planmyndighetenes føringer.

Hensynssonen brukes først og fremst i transformasjonsområder. Slike planområder skal endre arealformål og gis ny bruk, slik som fra et nedlagt industriområde eller næringsbebyggelse til boligformål.³ Bestemmelsens intensjon er et ønske om helhetlig planlegging, felles løsninger og ivaretagelse av viktige hensyn ovenfor flere eiendommer, og derfor unngå såkalt «*frimerkereguleringer*».⁴ Med det menes å motvirke at flere små reguleringsområder ikke evner å se området under ett og sikre helhetlig utvikling.

Opgavens formål er å gjøre rede for gjeldende rett gjennom en juridisk tolkning av pbl. § 11-8 bokstav e. Formålet er å klarlegge hvilke rettslige krav som stilles for områder hvor en slik hensynssone er inntatt i plan, og dermed også klarlegge grunneiernes og eiendomsutviklerens handlingsrom innenfor sonen. Deretter skal vi gjennom en casestudie undersøke utviklingen av områder hvor det er inntatt hensynssone om felles planlegging i plan i praksis. Vi ønsker å undersøke utvikleres og kommunes samspill og erfaringer i slike planområder, i tillegg til hvordan hensynssonen er løst. Dette for å få en oversikt over virkningen av hensynssonen og hvordan det påvirker eiendom- og byutvikling.

Som nevnt over, har oppgaven et todelt perspektiv. Først vil vi kartlegge lovbestemmelsen. Bestemmelsen er i liten grad omtalt i juridisk litteratur, men vi håper at denne oppgaven kan bidra

¹ Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27.06.2008 nr. 71 (pbl.).

² Ot.prp.nr. 32, (2007-2008), s. 220.

³ Ot.prp.nr. 32, (2007-2008), s. 220.

⁴ Ness, S., & Øyasæter, A. S, 2021. *Eiendomsutvikling - Fra planlegging til ferdigstillelse* (2.utgave) Oslo: Universitetsforlaget, s. 38.

til en videre diskusjon innenfor fagfeltet. For å undersøke bestemmelsens funksjon i praksis har vi valgt å nærmere undersøke tre utvalgte planområder gjennom en casestudie. De tre utvalgte utviklingsområdene er lokalisert i ytre by i Oslo. Innenfor denne geografiske avgrensningen er hensynssonen godt utbredt, hvor alle utviklingsområder foruten Ensjø har krav om felles planlegging.⁵ Dette utgjør hele 61 planområder i någjeldende kommuneplan.

1.2 Bakgrunn

1.2.1 Hvorfor har vi valgt dette?

Hensynssone med krav om felles planlegging ble inntatt i plan- og bygningsloven av 2008.⁶ Bestemmelsen i plan- og bygningslovens § 11-8 tredje ledd, opplister en rekke hensynssoner planmyndigheten kan anvende i plan. Ved gode undersøkelser i forkant av studien, oppfattet vi at det i eiendomsbransjen foreligger forvirringer spesifikt rundt hensynssonen i lovens tredje ledd bokstav e. Avhandlingen omhandler derfor hensynssone med krav om felles planlegging etter pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e.

Det er først i de senere årene at bestemmelsen om felles planlegging i større grad har blitt tatt i bruk.⁷ Dagens reguleringstakt i Oslo kommune er preget av lang saksbehandlingstid, og det er ikke før nå man begynner å se virkningene av bruken av hensynssonen. I forlengelsen foreligger det derfor et kunnskapshull, som medfører mye usikkerhet i praksis. Dette gjør tematikken svært dagsaktuell.

Et planområde som er underlagt hensynssonen, involverer gjerne flere aktører hvor både ulike grunneiere og planmyndigheten har sine interesser som de vil ivareta. Dette skaper en interessekonflikt som påvirker både samspillet mellom aktørene og utviklingen i Oslo kommune i sin helhet.

Vi fikk rede på tematikken i samtale med en av Norges fremste eiendomsaktører – OBOS, som belyste problematikken i sine prosjekter. Etter videre undersøkelser er det tydelig at flere aktører i bransjen er usikre på hensynssonens virkning, omfang og effektivitet.

⁵ Oslo kommune, *kommuneplan for Oslo 2018, Samfunnsdel med byutviklingsstrategi*, 2019A, s. 63.

⁶ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008), s. 220.

⁷ Ness & Øyasæter, 2021, s. 174.

1.3 Tidligere forskning

En sentral del av arbeidet med vår problemstilling er å undersøke tidligere forskning på området. Det finnes ingen vitenskapelige artikler om hensynssone med krav om felles planlegging. Det finnes likevel noen få masteroppgaver som omhandler hensynssoner på et overordnet nivå.

En sentral masteroppgave er *Vis hensyn: hensynssoner i norske plankart: symbolet, prosessen, resultatet* (2017) skrevet av David Sebastian Belalcazar Calderon.⁸ Han undersøkte hensikten bak innføringen av hensynssoner, sterke og svake sider av planleggingsverktøyet og viste prinsipper for riktig implementering av det. Oppgaven avdekket at hensynssoner er et planleggingsverktøy som har røtter i tidligere lover i form av bestemmelser, areal- eller reguleringsformål. Samtidig viser oppgaven at hensynssoner ikke har en bestemt funksjon, men en rekke funksjoner i det norske plansystemet. De fungerer som et kommunikativt middel mellom kommunen, sektorer og andre planaktører, og gir kontroll over resultater og planleggingsprosesser. Videre viser oppgaven at hensynssoner er et nyttig verktøy som må anvendes på riktig måte, da aktiv bruk av hensynssoner vil medføre kompliserte og uleselige plankart.

Adrian Barkved Steinsvåg (2015) undersøker i sin masteroppgave: *Hensynssoner som rettslig virkemiddel ved arealplanlegging*. Masteroppgaven viser til at ved innføringen av hensynssoner har plan- og bygningsloven gitt kommunene et ytterligere virkemiddel for å styre arealbruken. Funnene viser at verken forarbeidene, rettspraksis eller juridisk litteratur sier særlig mye om hensynssoner. Hensynssoner som rettslig virkemiddel ved arealplanlegging er dermed i liten grad klarlagt. Det konkluderes med at dette kan skape vanskeligheter for hvordan hensynssoner kan anvendes i forvaltningen, og hvilke rettsvirkninger de gir ovenfor borgeren.⁹

Tidligere forskning viser at det er et kunnskapshull rundt hensynssone med krav om felles planlegging. Som nevnt over, er det tidligere skrevet noen masteroppgaver om hensynssoner som planverktøy på overordnet nivå, med henholdsvis juridisk og samfunnsvitenskapelig metode. Likevel går ingen av oppgavene inn på hensynssone med krav om felles planlegging i bestemmelsens bokstav e. Det mangler teori på krav om felles planlegging, og hvordan bestemmelsen fungerer og skal gjennomføres i praksis.

⁸ Calderon, 2017, *Vis hensyn: hensynssoner i norske plankart: symbolet, prosessen, resultatet*. NMBU: Landsam.

⁹ Steinsvåg, A. B, 2015, *Hensynssoner som rettslig virkemiddel ved arealplanlegging*. UiB: Juridisk fakultet.

1.4 Presentasjon av problemstilling

Ut ifra presentert tematikk, ønsker vi å undersøke hvordan hensynssone med krav om felles planlegging påvirker utvikling i transformasjonsområder. Vi har derfor utformet følgende hovedproblemstilling:

«Hvordan påvirker hensynssone med krav om felles planlegging utvikling i transformasjonsområder?»

For å besvare hovedproblemstillingen har vi utarbeidet tre forskningsspørsmål. Disse spørsmålene tar utgangspunkt i teoridelen, juridisk metode og casestudiene.

Forskningsspørsmål 1: *Hvor stort handlingsrom har kommunen til å innta hensynssone med krav om felles planlegging i plan?*

Hensynssone med krav om felles planlegging gir kommunen et skjønn til å bestemme hvordan areal skal utvikles. I den sammenheng vil vi undersøke hvor stort kommunens handlingsrom er til å innta krav om felles planlegging i plan, og hvordan utvikler kan oppfylle disse kravene. For å svare på kommunens handlingsrom, har vi benyttet juridisk metode kombinert med casestudie for å besvare forskningsspørsmål 1.

Forskningsspørsmål 2: *Er det sammenheng mellom intensjonen med «felles planlegging» og praktiseringen av dette planverktøyet?*

Gjennom bruk av juridisk metode vil vi undersøke hva som er lovgivers intensjon med krav om felles planlegging, jf. pbl. § 11-8 bokstav e. Med funnene fra juridisk metode vil det være interessant å undersøke om det er sammenheng mellom intensjonen bak bestemmelsen og praktiseringen av bestemmelsen hos planmyndigheten i Oslo kommune. Vi har benyttet juridisk metode og casestudie for å utlede forskningsspørsmål 2.

Forskningsspørsmål 3: *Hvordan kan hensynssonen forbedres for å imøtegå lovgivers intensjon?*

Med utgangspunkt i forskningsspørsmål 2 vil vi undersøke om det er rom for forbedring av hensynssonen, både rettslig og praktiseringen av planverktøyet. Vi har derfor benyttet juridisk metode og casestudie for å undersøke forskningsspørsmål 3.

For å underbygge forskningsspørsmålene har utarbeidet egne delproblemstillinger. I den delen hvor vi kartlegger gjeldende rett og bruker juridisk metode, vil vi ta utgangspunkt i følgende fire delproblemstillinger:

Delproblemstilling 1: *Hva ligger i krav om felles planlegging etter loven?*

Delproblemstilling 2: *Hvor stort er kommunens handlingsrom til å innta krav om felles planlegging i plan?*

Delproblemstilling 3: *Hvilket rettslig handlingsrom har kommunen til å fastsette rettslig bindende planbestemmelser til en sone?*

Delproblemstilling 4: *Hvordan kan krav om felles planlegging oppfylles av utviklere?*

I den delen av oppgaven hvor vi undersøker praktiseringen av hensynssonen i tre transformasjonsområder i Oslo kommune og hvor vi bruker samfunnsvitenskapelig metode, vil vi ta utgangspunkt i følgende tre delproblemstillinger:

Delproblemstilling 5: *Hvordan har man løst hensynssone med krav om felles planlegging i den aktuelle sonen?*

Delproblemstilling 6: *Hvordan påvirker kravet om felles planlegging samarbeidet mellom eiendomsutviklerne, kommunale myndigheter og andre interessenter i utviklingen av området?*

Delproblemstilling 7: *Hvordan opplever eiendomsutviklere kommunens handlingsrom til å legge føringer for utviklingen i et område med krav om felles planlegging?*

1.5 Avgrensning

Hensynssone med krav om felles planlegging er et svært komplekst og omfattende tema. Det har derfor vært nødvendig å foreta avgrensninger i oppgaven. Avgrensningene knytter seg til litteratur, geografisk sted, tidsrom og aktører. Vi har gjort følgende avgrensninger:

Plan- og bygningsloven gir kommunene skjønn til å selv bestemme over arealdisponeringen. Hver enkelt kommune har derfor et handlingsrom til å innta hensynssone med krav om felles planlegging med tilhørende bestemmelser. Av den grunn vil det være naturlig at det forekommer forskjellige erfaringer med hensynssonen på landsbasis, da kommuner har ulike strategier for

utviklingen. Målet med casestudiene er å gi et innblikk i hvordan hensynssonen praktiseres i Oslo kommune.

Oppgaven avgrenses geografisk til å gjelde utviklingsområder i ytre by i Oslo kommune. Vi vil ta for oss tre utviklingsområder i Oslo Øst; Økern, Helsefyr og Lambertseter- Karlsrud, hvor hensynssonen dominerer i kommuneplan. Avhandlingen får derfor en naturlig avgrensning til kun å gjelde forvaltningsvedtak i Oslo kommune. Av hensyn til oppgavens omfang, har det også vært praktisk å forholde seg til én planmyndighet. Videre er det et poeng at forvaltningsskjønnet tilsier at praksisen kan variere i ulike kommuner. Dette blir tatt opp som et interessant element til videre forskning i kapittel 7.6.

Tidsmessig vil oppgaven ta utgangspunkt i bruken av hensynssonen i Oslo kommune, fra implementeringen i pbl i 2008 og Oslos kommuneplan i 2015 frem til innlevering av masteroppgaven mai 2024. De kommunale forvaltningsvedtakene er avgrenset til de siste ni årene.

Videre har vi valgt å flette analysen av det juridiske rammeverket for hensynssonen sammen med innspill fra relevante aktører, herunder eiendomsutviklere, saksbehandlere i plan- og bygningsetaten (pbe), arkitekter, jurister og byplanleggere. Aktørene er valgt fordi de har lang erfaring og kompetanse med utvikling i soner med krav om felles planlegging. I noen av casestudiene ble det ikke tidsmessig mulig å intervjuer alle involverte i planområdet. Vi ble derfor nødt til å velge ut de aktørene som vi gjennom saksinnsyn så hadde hatt en større rolle i planarbeidet.

1.6 Oppgavens struktur

Masteroppgaven vil bestå av to hoveddeler. Den første delen kartlegger gjeldende rett og andre del undersøker bruken av hensynssonen i praksis.

Oppgaven er strukturert i syv kapitler. I *kapittel 1* gis en fremstilling av de viktigste forkunnskapene som aktualiserer hovedproblemstillingen. I *kapittel 2* gjennomgås metodebruk for kartleggingen av gjeldende rett og for casestudien, valget av metode og hvordan data og empiri er innhentet. *Kapittel 3* gir en presentasjon av plansystemet, tidligere forskning og det teoretiske rammeverket som er relevant for oppgavens tema. I *kapittel 4* kartlegger vi innholdet i regelen i § 11-8 tredje ledd bokstav e om hensynssone med krav om felles planlegging. I *kapittel 5* presenteres empiri fra kvalitativ casestudie, som videre drøftes og analyseres i *kapittel 6*. Avslutningsvis i

kapittel 6 besvarer vi også hovedproblemstillingen. Det vil i *kapittel 7* gis avsluttende refleksjoner og forslag til videre forskning.

2. Metode

2.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi gjennomgå de metoder og fremgangsmåter som er brukt for å innhente empiri og besvare hovedproblemstillingen. Oppgaven er todelt med to ulike metoder; juridisk metode og samfunnsvitenskapelig metode. Første del består av juridisk metode hvor vi redegjør for bestemmelsens innhold. Deretter har vi knyttet den juridiske tolkningen opp imot empiri. Det empiriske grunnlaget for oppgaven er i hovedsak innsamlet gjennom kvalitativ casestudie av tre utviklingsområder hvor det er inntatt krav om felles planlegging, supplert med dokumentanalyse og intervjuer i forbindelse med casestudiet.

2.2 Valg av metode

Det er studiets problemstilling som styrer valg av metode.¹⁰ Problemstillingen er som nevnt: «*Hvordan påvirker hensynssone med krav om felles planlegging utvikling i transformasjonsområder?*». Denne er juridisk forankret og det kreves derfor at innholdet i bestemmelsen om felles planlegging i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e kartlegges og tolkes gjennom juridisk metode.

Videre vil vi forsøke å se i hvor stor grad det er sammenheng mellom lovgivers intensjon og praktiseringen av hensynssonen i Oslo kommune. For å si noe om den praktiske virkningen av bestemmelsen er kvalitativ metode benyttet. Empirien er hentet fra en kvalitativ casestudie av tre områder i Oslo kommune hvor hensynssone med krav om felles planlegging er inntatt i plan.

Bruken av kombinert juridisk og samfunnsvitenskapelig metode resulterer i at vi får avdekket lovgivers intensjon ved hensynssonen og undersøkt om intensjonen oppfylles i praksis.

2.3 Bruk av juridisk metode

Oppgavens juridiske metode er basert på rettsdogmatisk metode. Rettsdogmatikk dreier seg om å identifisere gjeldende rett ved å tolke lovtekst, forarbeider, rettspraksis, juridisk litteratur og andre relevante rettskilder. Bruken av rettsdogmatikk krever at juridiske argumenter og resonnementer

¹⁰ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 54.

er forankret i rettskilder. Denne metoden er godt egnet for oppgaven fordi hovedproblemstillingen søker å fastslå hva som er gjeldende rett når det kommer til plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e.

Når vi tar standpunkt til rettsspørsmål, er ikke våre vurderinger frie. Gjennom rettskildelæren er vi bundet av retningslinjer som sier hva som er relevant å legge vekt på, hvilke slutninger vi kan trekke fra de ulike rettskildene, og hvordan ulike rettskilder skal vektes mot hverandre.¹¹ Dette beskriver rettskildereglene som betegnes som henholdsvis *relevansprinsippet*, *slutningsprinsippet* og *vektprinsippet*.

Lovens ordlyd skal forstås i samsvar med alminnelig språkbruk.¹² Dersom det er tvil om hvordan bestemmelsen skal tolkes, brukes andre rettskilder, slik som forarbeider, rettspraksis og juridisk teori. Vår oppgave benytter primært lovtekst, lovforarbeider og juridisk litteratur for å kartlegge reglens innhold. Lovens ordlyd står i rettskildelærens sentrum og danner derfor utgangspunktet for tolkningen.¹³

Det er begrenset med rettskilder om innholdet i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e. Et generelt kjennetegn ved plan- og bygningsloven er at få saker behandles for domstolene, noe som skaper metodiske utfordringer. For hensynssone med krav om felles planlegging foreligger det ingen rettspraksis. Det er heller ingen spesielt relevante uttalelser fra Sivilombudet. Forarbeidene omtaler hensynssonen i Ot.prp nr.32 (2007-2008) s. 221-222, men den oppleves som en oppramsing uten særlige holdepunkter. Temaet er lite behandlet i juridisk teori, hvor forfatterne i stor grad lener seg på forarbeidene. Rettskildebildet gjør det utfordrende å si noe om hva hensynssonen kan innebære og hvor stort handlingsrom kommunen har til å anvende bestemmelsen.

¹¹ Høgberg, A. P. & Sunde, J. Ø. 2019. Juridisk metode og tenkemåte (1.utg). Oslo: Universitetsforlaget. s. 78.

¹² Boe, E. M, 2012. *Grunnleggende juridisk metode, En introduksjon til rett og rettstenkning* (3. utg). Oslo: Universitetsforlaget, s. 82.

¹³ Boe, 2012, s. 135.

2.4 Bruk av samfunnsvitenskapelig metode

Den andre delen av oppgaven besvares ved bruk av samfunnsvitenskapelig metode som dreier seg om å samle inn, analysere og tolke data.¹⁴ I samfunnsvitenskapelig metode skilles det mellom kvalitativ og kvantitativ metode.¹⁵ Vi anser kvalitativ metode som best egnet for å besvare vår hovedproblemstilling, ettersom metoden gir mye kunnskap og fyldige beskrivelser av fenomenet som studeres.¹⁶ Metodebruken medfører at vi kan undersøke hvordan lovbestemmelsen fungerer i praksis for grunneiere, eiendomsutviklere og kommunen.

2.4.1 Forskningsdesign

Studiens hovedproblemstilling og tilhørende forskningsspørsmål er førende for valg av forskningsdesign.¹⁷ Gjennom vår hovedproblemstilling vil vi undersøke hvordan hensynssone med krav om felles planlegging påvirker utvikling i transformasjonsområder. For å besvare dette har vi utarbeidet forskningsspørsmål som ser på praktiseringen av planverktøyet, kommunens rettslige handlingsrom, og hvordan hensynssonen kan «utkvitteres» av aktørene i eiendomsbransjen. Samtidig håper vi at oppgaven kan bidra til mer kunnskap om hensynssonen og eventuelt hvordan bestemmelsen kan praktiseres på en bedre måte. For å gjøre dette trenger vi data om hvordan hensynssonen oppfattes av aktørene i en planprosess. På bakgrunn av dette, anser vi casestudie som best egnet forskningsdesign.

2.4.1.1 Casestudie

Utvikling i transformasjonsområder er ofte en omfattende og langvarig prosess. Ettersom hensynssonen først ble inntatt i Oslos kommuneplan i 2015, oppstår det kontinuerlig behov for mer kunnskap om fenomenet.¹⁸ Den grunnleggende kilden til data om dette, er utviklingsprosjekter i soner med krav om felles planlegging. Det vil derfor være nødvendig å innhente detaljert data fra relevante aktører i slike utviklingsområder, ved bruk av en casestudie.¹⁹

En casestudie som forskningsdesign kjennetegnes ved at forskeren innhenter informasjon fra noen få enheter over kortere eller lengre tid gjennom detaljert og omfattende datainnsamling.²⁰ I vår

¹⁴ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 51.

¹⁵ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 25.

¹⁶ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 58.

¹⁷ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2021, s. 51.

¹⁸ Oslo kommune, 2015.

¹⁹ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 206.

²⁰ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 13.

oppgave vil casen være et fysisk sted; et område hvor hensynssonen er inntatt i plan. Tidsperspektivet på caseundersøkelsen strekker seg over et par måneder, men gjelder et fenomen som strekker seg over flere år.

Vi har tatt utgangspunkt i Robert K. Yins første dimensjon om flercasedesign.²¹ Et flercasedesign åpner for sammenligning mellom casene, også kalt «*cross-case analyse*».²² Ved bruk av flercasedesign vil vi kunne sammenligne et bestemt fenomen; *hensynssone med krav om felles planlegging*, i ulike kontekster; *ulike reguleringsområder i Oslo*. Målet med casestudiet vil være å avdekke hensynssonen i praksis og se på forskjeller og likheter mellom casene. Vi vil foreta en teoretisk replikasjon hvor vi undersøker tre liknende, men ulike caser for å forklare ulikheter og få en bedre teoretisk forståelse av fenomenet.²³ En fordel med flercasestudiet er at den styrker relevansen og overføringsverdien til andre settinger som kan bidra til høyere grad av generaliserbarhet.

Videre tar casestudiet utgangspunkt i Robert K. Yins andre dimensjon med flere analyseenheter. Ifølge Grønmo er en analyseenhet «*en sosial enhet eller det elementet i samfunnet som studien tar utgangspunkt i*».²⁴ Analyseenheten i oppgaven er hensynssone med krav om felles planlegging. Videre velger vi å ha flere «*minicaser*» hvor vi skal se på planområder i Oslo kommune hvor hensynssonen er inntatt i plan. Casestudien vil dermed bestå av en flercasestudie med flere analyseenheter.

På grunn av oppgavens avgrensning er det valgt et beskjedent antall caser. Av den grunn har vi valgt å utelukke kvantitative teknikker i analysen, noe som ville vært naturlig å innlemme ved ordinært flercasedesign. Vi har anvendt alternative teknikker for å sortere og systematisere datamateriale for å finne fellestrekk, poenger, konsistente og eventuelt inkonsistente funn på tvers av materialet.²⁵ Sorteringsarbeidet har tatt utgangspunkt i intervjuguiden og fargemarkering, og senere matriser med linjer for hver informant.

²¹ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 205.

²² Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 207.

²³ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 208.

²⁴ Grønmo, 2004, *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 79.

²⁵ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 208.

Det skilles mellom tre ulike typer casedesign; deskriptive (beskrivende), kausale (forklarende) og eksplorative (utforskende).²⁶ Oppgaven består av kombinert deskriptivt og eksplorativt design. Deskriptive design brukes for å finne sammenhenger mellom en eller flere variabler. Det deskriptive designet anvendes for å beskrive og forklare hensynssone med krav om felles planlegging, samt hvordan denne fungerer i praksis. Eksplorative design benyttes når det søkes innsikt og forståelse for en uklar problemstilling, eller når det finnes lite kunnskap om fenomenet fra før av. Det er lite kunnskap om hensynssone med krav om felles planlegging, herunder hvordan kravet kan oppfylles og hvordan utfallet er av hensynssonen. Vi benytter derfor et eksplorativt design for å forsøke å besvare et lite belyst tema.

2.4.2 Utvelgelseskriterier

I utarbeidelsen av casestudiet tok vi stilling til utvalgsstrategi. I kvalitative undersøkelser er det som regel lite aktuelt med tilfeldig trekking av utvalg. Hensikten med kvalitative studier er å få mest mulig kunnskap og fyldige beskrivelser om fenomenet som studeres.²⁷ Rekruttering i kvalitative undersøkelser bygger på «*systematiske vurderinger av hvilke enheter som ut fra teoretiske og analytiske formål er mest relevant og mest interessant*».²⁸ Vi har derfor valgt en strategisk utvelgelse av caser, hvor vi først finner planområder med hensynssonen og deretter strategisk velger ut bestemte planområder til undersøkelsen.

I kvalitative undersøkelser er ikke representativitet et sentralt kriterium. Det er viktigere å velge et begrenset antall informanter som har mye og relevant informasjon om fenomenet som undersøkes.²⁹ Dette betyr at vi som forskere alltid må beskrive og begrunne hvordan det strategiske utvalget er sammensatt, og gjøre rede for styrker og svakheter ved utvelgelsen.³⁰ Vi har utført et strategisk utvalg av casestudier basert på utviklingsområdenes omfang og variasjon, da vi ønsker å studere ulike utfall av hensynssonen. Vi har også valgt å geografisk avgrense casestudiet til Oslo kommune. Videre har vi valgt å avgrense oppgaven til utviklingsområder i ytre by i Oslo kommune, ettersom dette er områder hvor hensynssonen dominerer.

²⁶ Yin, 2018, *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. Thousand Oaks, s. 10.

²⁷ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 58.

²⁸ Grønmo, 2004, s. 88.

²⁹ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 57.

³⁰ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 59.

Vi ønsket å intervju informanter i forbindelse med casestudiet som har erfaring med og synspunkter om hensynssonen. Informantene må enten være grunneiere, eiendomsutviklere eller representanter fra kommunen. Det er et kriterie at informantene har et forhold til det bestemte planområdet med hensynssonen i ytre by i Oslo. Med utgangspunkt i dette benyttet vi et kriteriebasert utvalg til utvelgelse av informanter. Metoden går ut på at det velges informanter som oppfyller spesielle kriterier.³¹ I tillegg har saksdokumenter og kunnskap om områdene med hensynssonen vært avgjørende for valg av casestudier.

2.4.3 Valg av metode for datainnsamling

Valg av metode er avgjørende for hvilke data som innhentes. Casestudier gjennomføres ofte ved hjelp av kvalitative metoder.³² Vi har derfor valgt å benytte kvalitativt intervju og kvalitativ dokumentanalyse for å innhente data til casestudiet. Dokumentene i form av saksdokumenter skaper historisk ramme for utviklingsprosjektene. Mens intervjuene bidrar til å vise hvordan hensynssonen har fungert i sonene, og hvordan aktørene har opplevd den.

2.4.3.1 Dokumentanalyse

En kvalitativ dokumentanalyse benyttes for å innhente relevant informasjon og viktige sammenhenger om fenomenet som undersøkes.³³ For å bli kjent med planområdene og skape en oversikt over tidligere historikk samt nåværende situasjon, ble det foretatt en dokumentanalyse. I den forbindelse ble det særlig foretatt en gjennomgang av plandokumenter fra saksinnsyn, herunder de enkelte planområdenes saksnummer. Videre ble dokumentene anvendt til å supplere og oppklare elementer som innhentes via intervjuene.³⁴ Det påpekes at alle dokumentene er utarbeidet og offentliggjort i forkant av vår oppgave, og fremstår derfor som uavhengige fra forskningsprosjektet.

Saksinnsyn er et elektronisk arkiv som gir private tilgang til historikken i de enkelte plansakene. Dokumentene som tilgjengeliggjøres via denne funksjonen representerer forhold ut over seg selv. For øvrig foreligger det informasjon som går ut over de overordnede rammene for prosjektet.

³¹ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 64.

³² Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 206.

³³ Grønmo, 2004, s. 187.

³⁴ Yin, 2018, s. 115.

Likevel gir sakshistorikken et godt og løpende innblikk i situasjonen for de ulike planområdene. I forlengelsen kan vi danne oss et inntrykk av utviklingen og reguleringsarbeidet.

Ettersom det er tale om offentlige kilder, som er lett tilgjengelig på kommuners nettsider, skal vi som forskere lese dokumentene med et kritisk blikk. Årsaken kommer av at hvem kilden er produsert av, og hvem kilden er produsert for, kan påvirke måten innholdet fremstilles.³⁵ Det er mye informasjon som foreligger i en sakshistorikk, men vi er klare over at enkelte dokumenter eksempelvis er unntatt offentlighet. En kan derfor regne med at enkelte avklaringer, beslutninger eller uenigheter er unnlatt i dokumentene. Dette er også en av hovedårsakene til at vi har valgt å benytte intervjuer som en supplerende metode, for slik å innhente relevant informasjon i god nok grad.

2.4.3.2 Intervjuer

Intervju spiller en sentral rolle som datainnsamlingsmetode i casestudier. Intervju kan gi god innsikt i informantenes oppfatninger, holdninger og motiver knyttet til temaet.³⁶ Metoden tillater forskerne å få en dypere og bredere forståelse av emnet vi studerer. Dette ga oss en bedre forståelse for hvordan kommunen og de øvrige aktørene opplever utvikling i soner med krav om felles planlegging.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Intervjuguiden i vedlegg 1 er standarden for alle intervjuene med en viss struktur som inkluderer faste spørsmål. Samtidig la vi opp intervjuet fleksibelt med mulighet for justeringer av spørsmål og rekkefølge, for å tilpasse intervjuet det enkelte caseområde eller intervjuobjekt. Dette ga rom for å stille oppfølgingsspørsmål ut fra hva informantene svarte. På denne måten var det enkelt å styre samtalen og tilpasse det enkelte intervjuet.³⁷

Intervjuene fulgte tilsvarende overordnede tema og varierte i størst grad mellom grunneier og saksbehandler i plan- og bygningsetaten. De fleste informantene hadde svært mye å dele og svarte på spørsmål vi hadde tenkt å stille. Det var likevel stor variasjon i hvor mye informantene delte i intervjuene. Det ble derfor nødvendig å stille flere åpne spørsmål i noen av intervjuene. En

³⁵ Yin, 2018, s. 159.

³⁶ Yin, 2018, s. 161.

³⁷ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 145.

utfordring med dette var at strukturen i svarene ble uryddige. Samtidig ga det mye informasjon og god flyt i intervjuet.

Under intervjuene åpnet vi for at informantene kunne trekke inn andre relevante momenter enn hva som fremkom av spørsmålene. På denne måten unngikk vi ledende spørsmål.³⁸ Noen av spørsmålene vi stilte var vanskeligere for informantene å besvare enn andre. Særlig spørsmål om hvordan hensynssonen kan forbedres eller endres. Videre hadde informantene lite kunnskap om lovbestemmelsen i plan- og bygningsloven. Vi måtte derfor ofte forklare og utdype spørsmålene.

Som nevnt ovenfor vil oppgaven bestå av en flercasestudie av tre caseområder. I hver case vil vi samle inn informasjon fra informanter. Informantene hadde ulike roller og funksjoner i sonene med krav om felles planlegging som ga oss et helhetlig blick på casestudiet. Videre har vi et delkapittel i casestudiet om aktørenes generelle synspunkter. Ved innhenting av informanter til denne delen av oppgaven, kontaktet vi aktører som har spesielt god kunnskap om hensynssonen uavhengig av caseområdene. Ved å trekke inn disse generelle synspunktene, kan vi kontrollere om funnene fra caseområdene er typiske trekk i utviklingsområder.

Vi gjennomførte totalt 14 intervjuer med til sammen 17 informanter. Noen av intervjuene var gruppeintervju, enten med flere utviklere i en gruppe eller med flere saksbehandlere i en gruppe. Vi ønsket i utgangspunktet fysiske intervju, men vi lot informantene velge selv. Totalt ble åtte av 14 intervjuer gjennomført fysisk på informantens kontorlokaler. I tre av intervjuene ble det ikke gjort lydopptak, da informantene ikke ønsket dette. I resten av intervjuene ble det gjort lydopptak med bruk av Nettskjemas diktafon. Det var enklere å fokusere på intervjuet i de samtalene der vi tok opptak, da det var bedre tid til å stille oppfølgingsspørsmål fremfor å notere. Etter gjennomført intervju transkriberte vi lydopptakene og fargemarkerte viktige momenter fra intervjuene.

2.4.3.2.1 Rekruttering av informanter

Arbeidet med rekruttering av informanter startet med å kontakte grunneiere i de tre områdene. Dette ble gjort via google-søk for å finne grunneierne, og deretter ble de kontaktet via e-post og telefon med spørsmål om å stille opp til et intervju. Videre ble informantene rekruttert fortløpende via «snøballmetoden».³⁹ Metoden gir anledning til å rekruttere enkeltpersoner med mye kjennskap

³⁸ Yin, 2018, s. 119.

³⁹ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 119.

om tematikken gjennom informanter vi tidligere har vært i kontakt med. I praksis ble metoden gjennomført ved at vi avsluttet hvert intervju med å spørre informanten om det var andre personer med nær tilknytning til hensynssonen, som vi burde snakke med. I forlengelsen ga informantene informasjon om potensielle aktører vi kunne kontakte. Utvalget vokser som en snøball, som blir større etter hvert som den ruller. Via dokumentanalysen av plandokumentene, fant vi navnene til saksbehandlerne i Plan- og bygningsetaten, som har god erfaring og kunnskap om hensynssonen.

2.4.4 Analyse

Forskningsspørsmålene, teori, juridisk metode og casestudiet er grunnleggende for drøftelsen. Gjennom å sammenstille forskjellige intervjuer og dokumenter kan det påpekes mønstre, regulariteter, spesielle avvik eller underliggende årsaker. Det er de sentrale detaljene i funnene som trekkes frem som kan gi ny innsikt om et fenomen. Den kvalitative analysen er hele tiden en veksling mellom detaljer og helheten, som kalles for *hermeneutisk metode*.⁴⁰ For å flette sammen funnene i oppgaven brukte vi den hermeneutiske metoden.

Etter innsamling av rådata, forsøkte vi å se delene i lys av helheten, ved at vi sammenstilte intervjuene for å se hva de har til felles og hva som skiller dem.⁴¹ I sammenstillingen så vi etter synspunkter, erfaringer, meninger som kunne gi svar på forskningsspørsmålene våre. På denne måten så vi tydelige likheter og forskjeller i casestudiene. Vi brukte også tabeller for å sortere data og få oversikt over dataene.⁴²

2.4.5 Relabilitet og validitet

For å vurdere kvaliteten på den innhentede dataen, er relabilitet og validitet to kriterier som særlig gjør seg gjeldende. I kvalitativ forskning er det vanligere å bruke begrepene troverdighet og bekreftbarhet.⁴³ Den metodiske bevisstheten er nødvendig for å oppnå konsekvente resultater over tid, i tillegg til å gjenspeile det som blir undersøkt. I følgende delkapittel vil vi gjøre en vurdering av kriteriene.

Relabilitet og validitet er viktig for å sikre at data er innhentet og behandlet pålitelig, troverdig og at dataene er overførbare.⁴⁴ Validitet dreier seg om resultatene er gyldige for det utvalget og det

⁴⁰ Jacobsen, 2005, *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Oslo: Cappelen Damm, s. 185.

⁴¹ Jacobsen, 2005, s. 186.

⁴² Yin, 2018, s. 167.

⁴³ Aarset, 2023, *Forelesning i troverdighet og bekreftbarhet*. NMBU: Ås.

⁴⁴ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 231.

fenomenet som er undersøkt. Kriteriet reflekterer i hvor stor grad de innhentede dataene er relevant til å svare på hovedproblemstillingen.⁴⁵ Reliabilitet i forskning dreier seg om hvor pålitelige kildene er.⁴⁶ Dataens troverdighet, er en vurdering av konsistens og nøyaktighet over tid.

Det skilles mellom begrepsvaliditet, intern validitet og ekstern validitet.⁴⁷ Oppgaven er basert på Yin`s sjekklister for gode og troverdige casestudier.⁴⁸ Begrepsvaliditeten i oppgaven er styrket gjennom data fra ulike kilder, herunder teori, saksdokumenter og intervju.⁴⁹ Intervjuene av aktørene som er uavhengige av caseområdene, har gitt oss mulighet til å føre en viss kontroll med funnene.

I kvalitative studier handler intern validitet om man gjennom funnene og metoden måler det man har til formål å måle.⁵⁰ Intern validitet er i utgangspunktet relevant for deskriptive casestudier.⁵¹ Vi undersøker hvordan hensynssone med krav om felles planlegging påvirker utvikling i transformasjonsområder, herunder hvordan samarbeid fungerer og om den helhetlige planleggingen sikres. Det kan imidlertid være vanskelig å kontrollere om funnene i oppgaven er en følge av hensynssonen, eller om det er andre faktorer som har virket inn på utfallet i planområdet. Det er flere faktorer som påvirker en planprosess som går over flere år, og det kan derfor være vanskelig å se hva som direkte påvirker utfallene. Hvorvidt det er hensynssonen med krav om felles planlegging, eller andre føringer i planprosessen, som har påvirket planområdet, kan være vanskelig å isolere.

Den eksterne validiteten handler om funnene er overførbare til lignende fenomener.⁵² På grunn av at flere av de samme funnene ble observert i de ulike casene, kan dette tyde på at det er sentrale funn i soner med krav om felles planlegging i Oslo kommune. Vi mener derfor flere av funnene i oppgaven er overførbare til andre transformasjonsområder i Oslo kommune. Spesielt fordi flere av funnene er bekreftet ved aktørenes generelle synspunkter uavhengig av caseområdene. Den

⁴⁵ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 66.

⁴⁶ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 36.

⁴⁷ Yin, 2018, s. 42.

⁴⁸ Yin, 2018, s. 43.

⁴⁹ Yin, 2018, s. 43.

⁵⁰ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 232.

⁵¹ Yin, 2018, s. 80.

⁵² Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 233.

eksterne validiteten kan imidlertid være svekket av at studiet ikke nødvendigvis er overførbart til andre deler av Norge.

For å styrke oppgavens reliabilitet har vi forsøkt å gi en åpen og detaljert beskrivelse av fremgangsmåten.⁵³ Innledningsvis i studien ble det utarbeidet en prosjektskisse for å illustrere sentrale punkter for gjennomføringen.⁵⁴ Videre har vi brukt en trygg database for å samle inn og bevare data.⁵⁵

Det påpekes at reliabilitet innen kvalitativ forskning er utfordrende. Fordi vi i stor grad har benyttet intervjuer som datakilde, er det i hovedsak samtalen som styrer datainnsamlingen. I tillegg kan erfaringsbakgrunnen til forskeren og tolkning ha en innvirkning på datainnsamlingen.⁵⁶ For å sikre troverdigheten i avhandlingen, fikk intervjusubjektene mulighet til å kontrollere og korrigere transkriberte intervjuer i etterkant. For å oppnå troverdig informasjon under intervjuene, ble det også påpekt at svarene anonymiseres.⁵⁷ Dette la til rette for at informantene delte troverdig og korrekt informasjon.

I tillegg til intervjuer, er avhandlingens empiri basert på en dokumentanalyse av dokumenter fra kommunens saksinnsyn tilknyttet utvalgte caseområder. Plan- og bygningsetaten praktiserer åpenhet ved å offentliggjøre tilnærmet all dokumentasjon i sakene de behandler. Ettersom tjenesten gir adgang til historiske saker, vurderer vi troverdigheten i avhandlingen til å være høy. Dette fordi analysen av dokumentene kan gjennomføres på nytt.

I vår forskning er det viktig å gi en inngående beskrivelse av konteksten for å styrke påliteligheten. Dette gjøres i form av en casebeskrivelse, og en åpen og detaljert fremstilling av fremgangsmåten under hele forskningsprosessen.⁵⁸ Casebeskrivelse brukes for å gi god innsikt i de aktuelle planområdene og relevante aktørene.

⁵³ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 232.

⁵⁴ Yin, 2018, s. 43.

⁵⁵ Yin, 2018, s. 131.

⁵⁶ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s.229.

⁵⁷ Yin, 2018, s. 239.

⁵⁸ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 232.

Som presentert over, har vi i vår avhandling anvendt en kombinasjon av datakilder og teknikker. En såkalt *metodetriangulering* vil bidra til å styrke troverdigheten og bekreftbarheten i forskningen, da det motvirker skjevhet grunnet én datakilde.⁵⁹

2.4.6 Forskningsetiske betraktninger

Ved samfunnsforskning følger det en rekke etiske prinsipper og juridiske retningslinjer en særlig skal forholde seg til.⁶⁰ Dette fordi enkeltmennesker og relasjoner mellom mennesker ofte blir direkte berørt under datainnsamlingen.

Johannessen, Tufte & Christoffersen, belyser informantens rett til selvbestemmelse og autonomi, forskerens plikt til å respektere informantens privatliv og forskerens ansvar for å unngå skade, som vesentlige elementer å ivareta.⁶¹ I vår studie har vi forsøkt å ivareta overnevnte retningslinjer etter beste evne. I forkant av studiet ble det søkt om og godkjent meldeskjema for behandling av personopplysninger til Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (SIKT) (se vedlegg 3 og 4). I tråd med deres retningslinjer, ble det også utarbeidet et informasjonsskriv og samtykkeerklæring (se vedlegg 1 og 2). I informasjonsskrivet fremgår det informasjon om forskningsprosjektet, informantenes rettigheter, behandling av data og kontaktpersoner. Informasjonsskrivet og samtykkeerklæringen ble utsendt per e-post i forkant av intervjuene.

Før oppstart av intervjuene ble hovedtrekkene i informasjonsskrivet gjengitt, i tillegg til at det ble forespurt godkjennelse om å ta lydopptak. Vedrørende behandling og lagring av data har vi fulgt retningslinjene som følger av SIKT og NMBU's policy.

⁵⁹ Aarset, 2023.

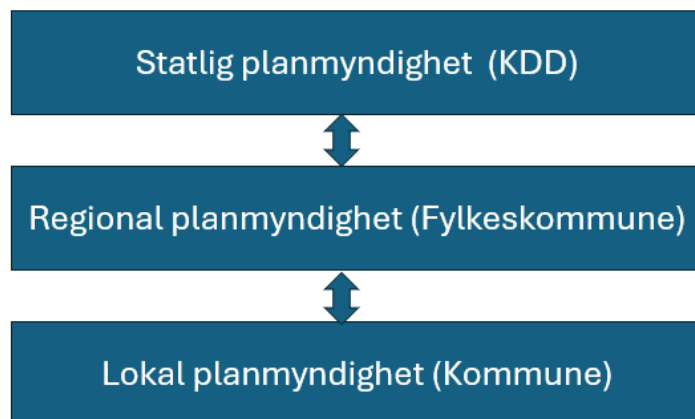
⁶⁰ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 83.

⁶¹ Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 85.

3. Oversiktskapittel – det norske plansystemet

3.1 Innledning

Før vi går nærmere inn på hensynssone med krav om felles planlegging, er det helt sentralt å gi et kort innblikk i det norske plansystemet. Plan- og bygningsloven § 3-2 første ledd regulerer hvem som har ansvaret for planleggingen. Ansvaret er delt i tre plannivå: statlig planmyndighet, regional planmyndighet og lokal planmyndighet.⁶² Ettersom studiet undersøker hensynssonen i Oslo kommune, vil oppgaven fokusere på den lokale planmyndigheten.



Figur 1- Det norske plansystemet. Egenprodusert etter Holth og Winge, 2019, s.54.

3.2 Det norske plansystemet

3.2.1 Plan- og bygningsloven

Offentlig kontroll og styring av arealbruken er helt nødvendig i et velfungerende samfunn. For å oppnå dette må myndighetene vedta regler for arealbruken til det beste for samfunnet. Av den grunn har vi plan- og bygningsloven, som gir myndighetene en rekke verktøy for å styre arealbruken i ønsket retning. Loven har et bredt virkeområde hvor det er mange hensyn som skal ivaretas, jf. §§ 1-1 og 3-1. Plan- og bygningsloven legger i stor grad ansvaret for arealdisponeringen til kommunene.⁶³

Plan- og bygningsloven omtales som en prosesslov for offentlige beslutninger. Med dette menes at den ikke avgjør utfallet av beslutningene, men oppstiller saksbehandlingsregler og rammer for planmyndighetenes skjønn.⁶⁴ Loven er sektorovergripende i den forstand at den favner over alle

⁶² Holth, F., & Winge, N, 2019, *Plan- og bygningsrett- kort forklart* (2.utgave) Oslo: Universitetsforlaget, s. 53.

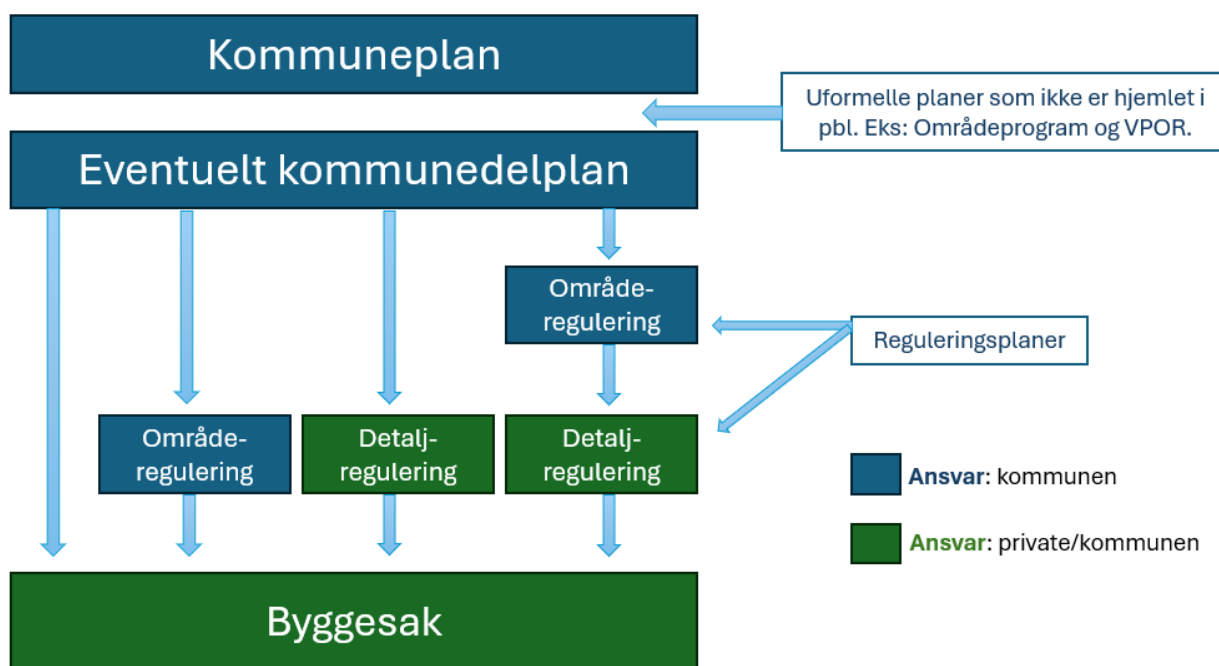
⁶³ Holth & Winge, 2019, s. 21.

⁶⁴ Holth & Winge, 2019, s. 25.

sektorinteresser. Samtidig er loven sektornøytral hvor alle samfunnsinteresser i utgangspunktet er likestilte.⁶⁵

3.2.2 Lokal planmyndighet

Den lokale planmyndigheten i Norge er kommunene. Plan- og bygningslovens § 3-3 gir kommunen fullmakt til å initiere, behandle, vedta og gjennomføre arealplaner.⁶⁶ Kommunene har derfor en helt sentral og avgjørende rolle med tanke på hvordan arealene skal disponeres i fremtiden. Kommunen kan benytte seg av flere plantyper: kommuneplan, kommunedelplan, områdereguleringsplan og detaljreguleringsplan.⁶⁷ Disse plantypene vil videre redegjøres for.



Figur 2- Plannivåer og prosess. Egenprodusert etter Ness & Øyasæter, 2021, s. 137.

3.2.2.1 Kommuneplan

Kommunen er pålagt å utarbeide en planstrategi minst én gang hver valgperiode på fire år, jf. pbl. § 10-1. Planstrategi knytter seg til den ønskede samfunnsutviklingen, og utformes etter behovet i den enkelte kommunen. Det blir fastsatt retningslinjer med hensyn til langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorens virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov, jf. pbl. § 10-

⁶⁵ Holth & Winge, 2019, s. 24.

⁶⁶ Holth & Winge, 2019, s. 56.

⁶⁷ Holth & Winge, 2019, s. 101.

1 første ledd. Paragrafen legger opp til at kommunestyret skal vurdere gjeldende kommuneplan, og eventuelt gjøre endringer som samsvarer med planstrategien.

Planstrategien er i seg selv ingen egen plantype, men utarbeidelse av kommuneplan skal skje på bakgrunn av kommunens planstrategi. Kommuneplanen anses å være kommunes viktigste overordnede plan. Det følger av pbl. § 11-1 at kommunen skal ha en samlet kommuneplan, bestående av en samfunnsdel og en arealdel. Samfunnsdelen er et strategisk styringsdokument som skal belyse langsiktige utfordringer, mål og strategier innad i kommunen, jf. pbl. § 11-2. Dokumentet har sin funksjon som retningsgivende, og er ikke juridisk bindende. Forholdene som blir tatt opp i samfunnsdelen gir videre grunnlaget for prioriteringer tilknyttet arealdelen.⁶⁸

Kommunen skal ha en arealplan som legger føringer for hele kommunens areal, jf. pbl. § 11-5. Kommuneplanens arealdel omhandler spørsmål av betydning for arealdisponeringen, for å sikre planmessig og forsvarlig arealutnytting.⁶⁹ Gjennom disse vurderingene kan hensynssoner implementeres i kommuneplanens arealdel, jf. pbl. § 11-8. Dette i tillegg til arealformål og planbestemmelser.

Arealformål med planbestemmelser i kommuneplanens arealdel er rettslig bindende for all fremtidig arealbruk etter pbl. § 11-6 første ledd. Rettsvirkningen er negativt begrenset ved at et tiltak «ikke må være i strid med

planens arealformål og generelle bestemmelser, samt bestemmelser knyttet til arealformål og hensynssoner». Det innebærer at verken offentlige eller private aktører kan iverksette tiltak som er i strid med det vedtatte arealformålet med bestemmelser, eller bestemmelser til hensynssone i arealplanen, jf. pbl. § 11-8. Begrensningen medfører at kommunen besitter god kontroll over arealdisponeringen for framtidig bruk eller endring av eksisterende bruk.



Figur 3 Kommuneplan 2015, arealdel for Oslo kommune. Kilde: PBE, Oslo kommune

⁶⁸ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008), s. 209.

⁶⁹ Holth & Winge, 2019, s. 103.

Arealdelen er altså et verktøy for å gjennomføre retningslinjene gitt i samfunnsdelen. Ettersom den skal utformes med et langsiktig perspektiv, er det behov for tilstrekkelig fleksibilitet da verden kan forandre seg mye på få år. Eksempelvis kan det oppstå nye behov, miljøkrav og teknologisk utvikling. Det er derfor et poeng i forarbeidene at kommuneplanens arealdel *«bør holdes på et relativt overordnet nivå og ikke ta for seg detaljer»*.⁷⁰ En mer detaljert regulering av arealbruken skal hovedsakelig gjøres i reguleringsplaner.

3.2.2.2 Kommunedelplan

Loven åpner også opp for at kommunen kan utarbeide kommunedelplaner for deler av kommunens områder. Slike planer utarbeides etter behov for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder, jf. pbl. § 11-1 tredje ledd. Kommunedelplaner er mer detaljert utformet, og kan derfor brukes som støtte til den foreliggende kommuneplanen, eller til å endre ønsket arealutnyttelse i et større avgrenset område innad i kommunen, jf. pbl. § 11-5 første ledd. Om et tema skal være gjenstand for separat kommuneplanarbeid, eller som en del av en samlet kommuneplan, er i stor grad lagt til kommunestyret å avgjøre.

3.2.2.3 Reguleringsplan

Vi har tidligere vært inne på at en mer detaljert styring av arealbruken skal skje gjennom reguleringsplaner. En reguleringsplan er også et plankart som illustrerer angitte arealformål med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. pbl. § 12-1 første ledd. På samme måte som kommuneplanens arealdel, kan reguleringsplaner inneholde hensynssoner, jf. pbl. §12-6. Når kommunen inntar hensynssoner i kommuneplan, gir det kommunen handlingsrom til senere å planlegge sonen ved utarbeidelse av reguleringsplan, jf. pbl. § 12-1. Hensynssonen vil da fungere som et virkemiddel på kommuneplannivå som kobler hovedhensyn til arealplanleggingen. På slik måte kan reguleringsplan regulere framtidig arealbruk innenfor et avgrenset område i kommunen, og er rettslig bindende.

⁷⁰ Ot.prp.nr.32 (2007-2008), s. 211.

Den lovfestede planplikten avgjør når det er behov for at reguleringsplaner blir utarbeidet. Det følger av pbl. § 12-1 tredje ledd at det *alltid* skal utarbeides reguleringsplaner ved «gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn», jf. pbl. §12-1 tredje ledd. Reguleringskravet må derfor vurderes både ut fra tiltakets størrelse og potensielle konfliktomfang.⁷¹ Formuleringen er vag, og planplikten vil derfor bero på en konkret vurdering av det enkelte tiltaket.

I kommuneplanens arealdel har kommunen likevel anledning til å fastsette planbestemmelser som regulerer når et tiltak utløser krav til reguleringsplan, jf. pbl. § 11-9 nr.1 til 8, jf. § 12-1 andre ledd. Gjennom bestemmelsene ligger det et kommunalt ansvar å sørge for at det utarbeides reguleringsplaner i henhold til det som er bestemt i kommuneplanens arealdel. I forlengelsen skal kommunen skjønnsmessig avveie behovet for planplikt i andre områder «*der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring*» av ulike tiltak, jf. pbl. § 12-1 andre ledd. Igjen møter vi en vag formulering som gir kommunen stor grad av skjønn. Det er nødvendig å påpeke at plikten til å utarbeide reguleringsplaner etter dette leddet er rettet mot kommunen, men også private har anledning til å fremme reguleringsplanforslag etter pbl. § 12-11.

Ved vedtakelsen av gjeldende plan- og bygningslov ble det innført to nye begreper innenfor regulering, henholdsvis «*områderegulering*» og «*detaljregulering*». Begge plantypene er regulert i lovens kapittel 12. Nedenfor vil det bli gitt en nærmere beskrivelse av de to ulike alternativene som går fram av pbl. § 12-1 fjerde ledd.

3.2.2.4 Områderegulering

En områderegulering brukes av kommunen der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller kommunen ser det nødvendig å angi mer detaljerte områdevis avklaringer av arealbruken, jf. pbl. § 12-2 første ledd. Plantypen tar gjerne for seg flere eiendommer eller et større område, og ble inntatt i loven på bakgrunn av et ønske om å styrke kommunens styringsmulighet i planleggingen.⁷² Slike planer er fremst ment å være kommunens planverktøy, og har til formål å sikre at utviklings- og byggeprosjekter underlegges en helhetlig vurdering. Typisk for å ivareta vernehensyn, sette rammer for videre utvikling eller for planlegging av et større område med flere

⁷¹ Holth & Winge, 2019, s. 113.

⁷² Holth & Winge, 2019, s. 116.

eiendommer og grunneiere.⁷³ Dette følger gjerne av at arealbruken ikke er tilstrekkelig avklart i kommuneplanens arealdel.

Kommunen har også anledning til å overlate ansvaret til å utarbeide forslag til områdereguleringsplan til andre myndigheter eller private aktører, jf. pbl. § 12-2 andre ledd. Likevel er det kommunen som besitter ansvaret for rammer, innhold og fremdrift i planprosessen. De aktuelle aktørene som bistår kommunen i en slik prosess, er derfor begrenset av aktuelle arealformål, hensynssoner og tilhørende planbestemmelser.

3.2.2.5 Detaljregulering

Detaljreguleringsplan er hjemlet i pbl. § 12-3, og anvendes for å styre arealbruken for mindre områder, slik som enkelttiltak og enkelteiendommer. Plantypen fastsetter rammene for utforming, bruk og vern av aktuelle bygninger, byrom og anlegg. På samme måte som de øvrige planene, fastsettes dette med arealformål, hensynssoner og tilhørende planbestemmelser. Forarbeidene beskriver plantypen som et instrument for gjennomføring av mer konkrete utbyggingsprosjekter.⁷⁴ Lovens oppstilling antyder at reguleringsplaner som ikke faller under kravene til en områderegulering etter pbl. § 12-2, er å anse som en detaljreguleringsplan etter § 12-3. Det understrekes at begge reguleringsplantypene inneholder samme hjemler til å gi hensynssoner og planbestemmelser.

Når private utbyggere skal realisere et utbyggingsprosjekt, vil det typisk utløse et krav om utarbeidelse av detaljreguleringsplan. Kravet vil enten være inkorporert i områdereguleringen, jf. pbl. § 12-7 nr. 11, eller i kommuneplanen jf. pbl. § 11-9 første ledd første punkt. Kompetansen til å fremme forslag til detaljreguleringsplan tilfaller *alle*, jf. pbl. § 12-3 andre ledd. Dersom private aktører utarbeider planforslag, følger det et særlig krav om «*fagkyndig*» gjennomførelse etter pbl. § 12-3 fjerde ledd.⁷⁵ Planområder som er underlagt hensynssone med krav om felles planlegging, medfører for private at det må utarbeides en detaljregulering som grunnlag for utbygging som omfatter alle eiendommene i hensynssonen.⁷⁶

⁷³ Ness & Øyasæter, 2018, s. 129.

⁷⁴ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008), s. 230.

⁷⁵ Myklebust, 2022, § 12-3 note 3.

⁷⁶ Ness & Øyasæter, 2021, s. 175.

3.2.3 Uformelle planverktøy i Oslo kommune

Det hender at kommuner tar i bruk andre retningsgivende virkemidler for utforming enn de overnevnte plantypene.⁷⁷ I Oslo kommune brukes flere typer politisk forankrede områdeutviklingsstrategier som planverktøy. Intensjonen med planverktøyene skal være å gi bedre grunnlag for å vurdere og veilede private planinitiativ i forhold til overordnede behov. Slike dokumenter omtales gjerne som «*uformelle planverktøy*».

3.2.3.1 Veiledende plan for offentlige rom (VPOR)

I Oslo kommune er det innført en «*lokal praksis*» med veiledende plan for offentlige rom «VPOR». Ifølge Ness og Øyasæter er VPOR uformelle planretningslinjer eller strategier som faller utenfor plan- og bygningslovens regler for arealplanlegging. Ettersom VPOR ikke er forankret i plan- og bygningsloven, er den heller ikke rettslig bindende for utbygger. VPOR skal ta særlig sikte på å gi nærmere retningslinjer for kvalitet og utforming av offentlige byrom og plasser, parker, gater og gangveier, som skal være tilgjengelig for allmennheten.⁷⁸ En VPOR skal ikke definere arealformål og utnyttingsgrad, da det hører hjemme i en reguleringsplan.⁷⁹ Planen kan likevel gi relativt detaljerte føringer for antall etasjer, høyder, balkonger og avgrensning av uteområder.⁸⁰



Figur 4- VPOR for Bryn. Kilde: PBE, Oslo kommune

⁷⁷ Ness & Øyasæter, 2021, s. 138.

⁷⁸ Ness & Øyasæter, 2021, s. 219.

⁷⁹ Ness & Øyasæter, 2018, s. 140.

⁸⁰ Ness & Øyasæter, 2021, s. 219.

3.2.4 En oversikt over hensynsone med krav om felles planlegging

3.2.4.1 Generelt om hensynssoner

Hensynssoner er et relativt nytt planverktøy som ble innført med plan- og bygningsloven av 2008.⁸¹ En hensynssone er et nyttig verktøy i planlegging som kan brukes på tvers av arealformålene for å ivareta spesielle hensyn og formål på et bestemt areal.⁸² Plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd gir en uttømmende opplisting av seks hensynssoner planmyndighetene kan anvende. Det er kommunen selv som legger føringer for inntatt hensynssoner i plan, i form av bestemmelser og retningslinjer. Bestemmelser knyttet til hensynssoner som er utformet som et «skal-krav» er rettslig bindende, jf. pbl. § 11-6 andre ledd, og kan dermed innebære inngripende rådighetsbegrensning for grunneier.

Hensynssoner inntas som oftest i kommuneplanens arealdel for å ivareta de aktuelle hensynene. En hensynssone inntatt i kommuneplanens arealdel skal legges til grunn for utarbeidelsen av en reguleringsplan, forutsatt at hensynene fortsatt er aktuelle på tidspunktet, jf. pbl. § 12-6.⁸³ Det er likevel ikke noe i veien for å innta nye hensynssoner i reguleringsplan, uten først å være inntatt i kommuneplanens arealdel. Det kan også inntas flere ulike hensynssoner i samme arealplan som kan overlappe hverandre ved behov.

3.2.4.2 Hensynssone med krav om felles planlegging

En av hensynssonene som kan inntas i plan er hensynssone med krav om felles planlegging. Hensynssonen krever at det utarbeides en reguleringsplan som grunnlag for utbygging, som omfatter alle eiendommene i sonen.⁸⁴ Satt med andre ord fratras adgangen fra private til å fremme reguleringsplan kun for sin egen eiendom i slike soner. Hensynssonen er særlig aktuell i tettbebygde strøk og områder som skal transformeres fra et arealformål til et annet, eksempelvis industriområde til boliger.⁸⁵ I slike områder er det ønskelig å motvirke spredning av bebyggelse, til fordel for å skape helhetlige løsninger.

⁸¹ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008), s. 217.

⁸² Holth & Winge, 2019, s. 106.

⁸³ Ness & Øyasæter, 2021, s. 174.

⁸⁴ Ness & Øyasæter, 2021, s. 175.

⁸⁵ Ness & Øyasæter, 2021, s. 175.

3.2.4.3 Lovgivers intensjon

Som nevnt ovenfor, ble lovhjemmelen til hensynssoner tilført som et nytt verktøy i plan- og bygningsloven av 2008. Planlovutvalget så behov for en mer direkte og varig hjemmel i kommuneplanens arealdel for å sikre ulike funksjoner, hensyn og restriksjoner, i sin andre delutredning til ny plan- og bygningslov.⁸⁶ Tidligere var arealformål og hensyn underlagt en samlebestemmelse i plan- og bygningslov av 1985 § 20-4. En slik fremstilling krevde mange underkategorier. Planlovutvalget mente det var fordelaktig at hensynssoner kunne angis som en egen skravur uavhengig av arealformålet, og samtidig tilknyttet entydige bestemmelser.

Intensjonen med hensynssonene var å skape en bedre forbindelse mellom ulike myndigheter og forvaltningsregimer, som kan omfatte samme areal og derfor må ses i sammenheng.⁸⁷ Videre at hensynssoner på kommuneplannivå skulle legge premisser for, og innarbeides i reguleringsplaner gjennom arealformål og bestemmelser. Bestemmelsen fikk en funksjon ved at den ga et grunnlag for å kunne vurdere nye planinnspill, eller gi veiledning ved behandling av søknader om dispensasjon fra plan.⁸⁸ Fremhevelse av hensynssoner i arealkartet kunne ifølge utvalget også bidra til å skape forutberegnelighet for tiltakshavere som fremmer søknad til å gjennomføre tiltak i tråd med plan.⁸⁹

Hensynssone med krav om felles planlegging ble innbakt som en av de foreslåtte hensynssonene i NOU av 2003. Planlovutvalget formulerte bestemmelsen som «*Sone for særlige samarbeids- eller eierformer, herunder blant annet sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer*».⁹⁰ I utredningen ble det påpekt at det i større utstrekning oppstod endringer i eiendoms- og driftsansvar.⁹¹ Eksempelvis kunne sonen anvendes der kommunen ønsket en spesiell eierform, slik som fellesareal.

Planlovutvalget understreket at ordlyden var formulert som generell, men skulle ha som hensikt å gi kommunen en hjemmel til å merke områder de mener har behov for felles planlegging. På daværende tidspunkt forelå det ikke en tilsvarende hjemmel for kommunene til å kreve et slikt samarbeid mellom eiendommer. Kommunen hadde kun anledning til å avslå planforslag med

⁸⁶ NOU 2003: 14, s. 100.

⁸⁷ NOU 2003: 14, s. 101.

⁸⁸ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008), s. 217.

⁸⁹ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008), s. 217.

⁹⁰ NOU 2003: 14, s. 22.

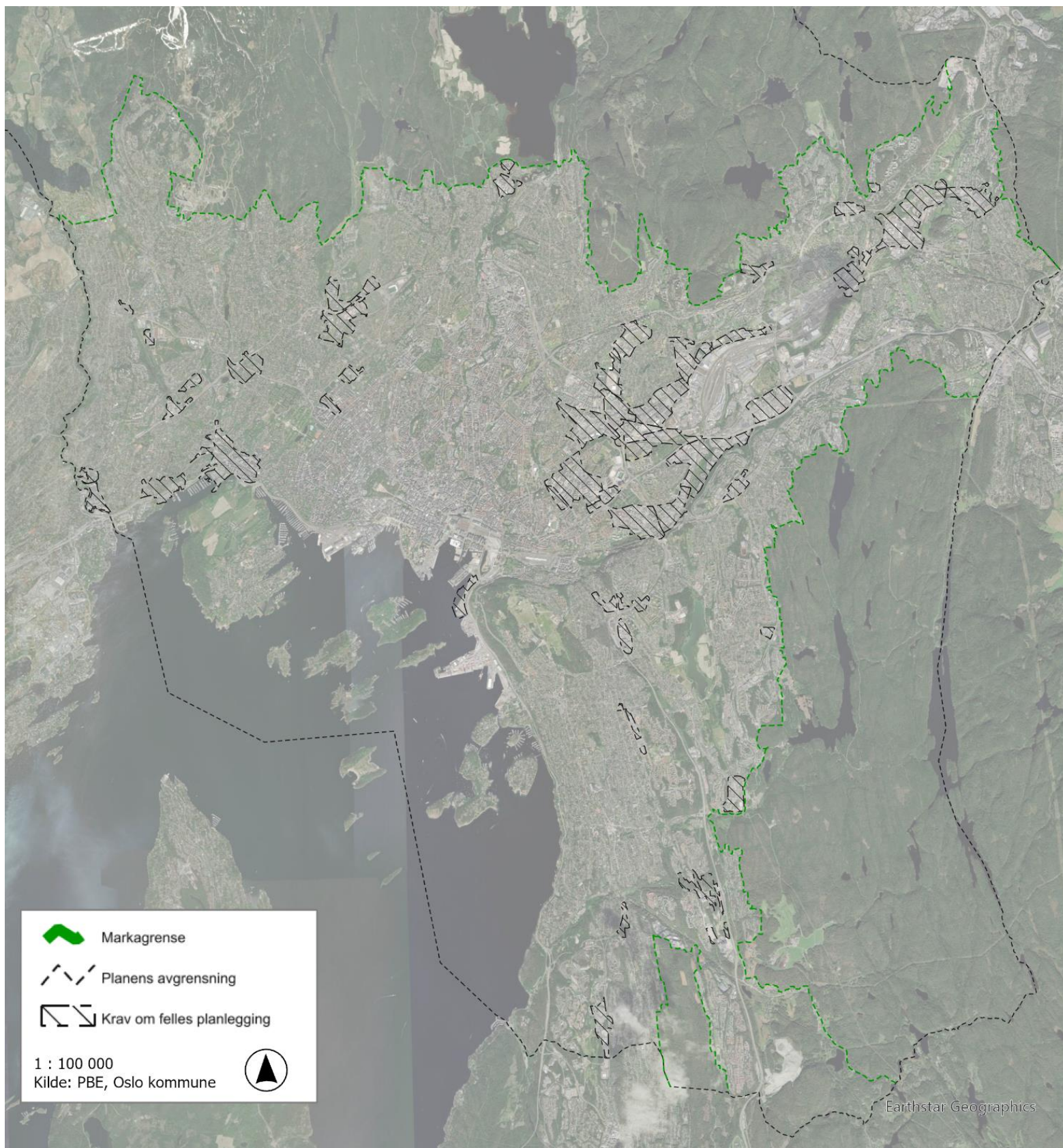
⁹¹ NOU 2003: 14, s. 306.

begrunnelse i at planområdet var for lite. Ved å innta krav om felles planlegging i en egen bestemmelse kunne dette rydde opp i flere uklarheter, gi en bedre formalisering, i tillegg til å effektivisere planprosessen gjennom en eksplisitt hjemmel.

Det antydes at årsaken til å skille dette ut som en hensynssone, og ikke som et arealformål, var å ta høyde for at det kunne skje endringer innenfor sonen. Umiddelbart kan det virke hensiktsmessig da det vil være enklere å korrigere en sone som går på tvers av flere eiendommer, kontra å endre arealformålet til hver enkelt tomt. Dette i tillegg til at hensynssonen kan fastsettes for arealer med ulike arealformål. I motsetning til plan- og bygningsloven av 1985, var intensjonen å gi kommunen flere virkemidler til å styre arealbruken ytterligere utover det konkrete arealformålet.

3.2.4.4 Bruken av hensynssonen i praksis i Oslo kommune

Oslo kommune har inntatt hensynssone med krav om felles planlegging i 61 utviklingsområder i kommuneplanens arealdel. Kommunen ønsker i transformasjonsområdene å ivareta en bymessig utvikling med høyere utnyttelse, god gate- og byromstruktur og sammenhengende grønnstruktur. For å oppnå dette, inntas hensynssonen i plan slik at arealbruken må avklares på et overordnet nivå. Det gis en nærmere redegjørelse av Oslo kommunes bruk av hensynssonen i delkapittel 5.2. I kartet nedfor er alle utviklingsområder med krav om felles planlegging markert.



Figur 5- Kart som viser områder i Oslo med hensynssone med krav om felles planlegging. Kilde: PBE, Oslo kommune

3.3 Eiendomsutvikling

I transformasjonsområder hvor hensynssonen befinner seg, er det som regel eiendomsutviklere som står for utviklingen. Eiendomsutviklere berøres ofte av kravet hvor de må utarbeide en plan i fellesskap, for å oppfylle kravet om felles planlegging. I følgende delkapittel vil det bli presentert teori knyttet til eiendomsutvikling, herunder redegjøre for de ulike fasene i eiendomsutviklingsprosjekter. Videre vil det bli konkretisert hvilken fase som står sentralt for oppgaven.

Eiendomsutvikling kan defineres som en prosess hvor man utvikler og transformerer et areal fra en tilstand til en annen, slik at det skapes økonomiske verdier.⁹² Dette utføres gjennom idé- og konseptutvikling, regulering og utbygging for salg eller utleie. Til tross for at definisjonen tilsier at det skapes økonomiske verdier, kan eiendomsutvikling også være risikofullt hvor fallgruver kan lede til store økonomiske tap. Som nevnt ovenfor, kan en hensynssone om felles planlegging skape begrensninger for eiendomsutvikler.

Utviklere etterstreber forutsigbarhet i alle prosjekter, slik at gjennomføringen kan planlegges på en mest mulig effektiv og rask måte. Likevel kan det være utfordrende å avklare hvilke risikoer og krav man kan møte på lang sikt.⁹³ Det er umulig å forutse alle forhold som inntreffer i et prosjekt og det må derfor tas høyde for at opprinnelig plan kan endres underveis. Krav fra offentlige myndigheter og andre aktører kan medføre endringer i prosjektet. Eksempelvis kan et tenkt prosjekt måtte justeres dersom det er inntatt krav om felles planlegging i kommuneplan hvor utviklingsprosjektet befinner seg.

Videre etterstreber utviklere fleksibilitet, med tanke på behov for endringer underveis.⁹⁴ Detaljerte bestemmelser og strenge bindende retningslinjer i plan kan gjøre det vanskelig å realisere et prosjekt. Hvis plan medfører at arealdisponeringen i stor grad låses, kan det medføre lang tidsbruk med unødige reguleringsplanendringer og dispensasjoner. Samtidig kan for fleksible planer skape uforutsigbarhet for hvordan området skal utvikles. Det gjelder å finne en riktig balanse mellom fleksibilitet og forutsigbarhet i plan. Dette for at planmyndigheten kan gi styrende krav til ønsket arealbruk, samtidig som utvikler får frihet til å finne gode løsninger for utviklingen.

⁹² Ness & Øyasæter, 2018, s. 11.

⁹³ Ness & Øyasæter, 2021, s. 15.

⁹⁴ Ness & Øyasæter, 2021, s. 171.

3.3.1 Fasene i eiendomsutviklingsprosjekter

Eiendomsutvikling deles i teorien inn i fire faser: tidlig fase, planleggings- og reguleringsfase, gjennomførings- og byggefase og drifts- og vedlikeholdsfase.⁹⁵ Fasene er ment å vise arbeidsprosessene, temaer og risikoer man ofte møter på i eiendomsutviklingsprosessen. I praksis er ikke fasene like oppdelt i et eiendomsutviklingsprosjekt.

Fasene som står sentralt for hensynssone med felles planlegging er tidlig fase og planleggings- og reguleringsfase. I tidlig fase gjelder det å vurdere en eiendoms utviklingspotensial, for å få rede på hvilke muligheter og potensial en eiendom har. Eiendomsutvikler bør ta utgangspunkt i gjeldende planer, planbestemmelser og planretningslinjer for arealbruken i området som kan gi en god indikasjon for vurderingen av utbyggingspotensial.⁹⁶



Figur 6 – Fasene i eiendomsutvikling. Egenprodusert etter Ness & Øyasæter, 2021, s.13

⁹⁵ Ness & Øyasæter, 2021, s. 11.

⁹⁶ Ness & Øyasæter, 2021, s. 39.

I utviklingen av en eiendom i tidlig fase hvor det er flere grunneiere involvert, kan det være gunstig å etablere et grunneiersamarbeid for å gå sammen om å planlegge arealdisponeringen av området. Det kan også avtales samarbeid om utarbeidelse av en felles reguleringsplan for eiendommene. I områder hvor det er inntatt hensynssone om felles planlegging, kan et grunneiersamarbeid om felles plan være helt nødvendig for å oppfylle hensynssonen.⁹⁷

Reguleringsplanen og utbyggingsprosjektet planlegges gjerne parallelt i planleggings- og reguleringsfasen.⁹⁸ Dette for å sikre en optimal tilpasning av plan i forhold til prosjektet og motsatt. Selve planprosessen er i flere kommuner tidkrevende, noe som kan være et resultat av at forslagsstiller og planmyndigheten har forskjellig syn på hva planen bør inneholde, eller hva som bør utredes. Ønsket utbygging, krav til utforming og kvalitet, og finansiering av kommunal infrastruktur styres i stor grad av politikken, selv om utvikler ser behov for andre løsninger i området.

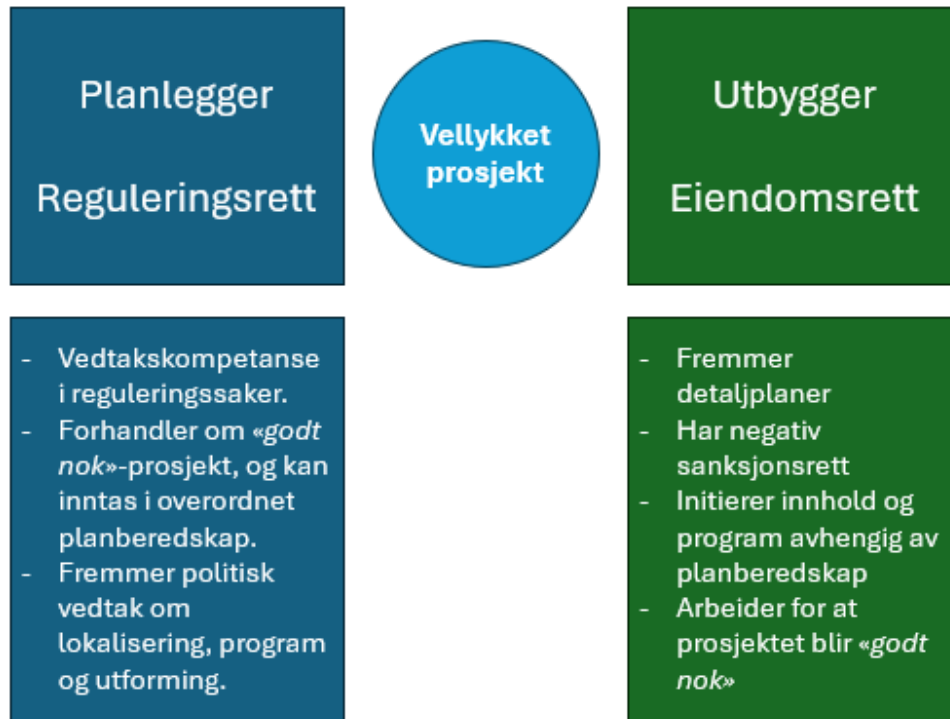
3.4 Forholdet mellom eiendomsutvikler og planmyndighet

En utbygger er avhengig av offentlig godkjenning fra plan- og bygningsmyndigheten for å få realisert et utbyggingsprosjekt.⁹⁹ Begge aktører har i en viss grad «makt», hvor eiendomsutvikler har eiendomsrett og planmyndighet har myndighet etter plan- og bygningslovgivningen. Uansett maktforhold, har begge aktørene en felles målsetting om å få til gjennomførbare planer og prosjekter.

⁹⁷ Ness & Øyasæter, 2021, s. 40.

⁹⁸ Ness & Øyasæter, 2021, s. 132.

⁹⁹ Ness & Øyasæter, 2021, s. 32.



Figur 7- Reguleringsrett vs. eiendomsrett. Egenprodusert etter Ness & Øyasæter, 2021, s. 34.

For å lykkes med eiendomsutvikling er det vesentlig å forstå at det offentlige rolle og kommunikasjon, er annerledes enn utviklers. Kommunen er gitt kompetanse til å styre arealbruken som i stor grad er basert på hensynet til det lokale selvstyret og kan kun i begrenset grad overprøves. Likevel er det vanlig praksis at private fremmer forslag til detaljreguleringsplan. Men, kommunen står i utgangspunktet fritt til å velge å ikke vedta en plan.¹⁰⁰

Kommunen forsøker som regel å overføre mest mulig kostnader forbundet med utviklingen av et område til utbygger, mens utbygger forsøker å optimalisere prosjektet innenfor egen tomt og oppnå mest mulig forutsigbarhet av hensyn til investeringer og prosjektkostnader.¹⁰¹ Når det er et felles ønske om utvikling, viser vanligvis kommunen vilje til å tilpasse seg utviklers ønsker. Dette omtales som utbyggers «negative sanksjonsmulighet». Men når utvikler er den eneste som har et sterkt ønske om å utvikle, vil risikoen for et negativt reguleringsvedtak ofte medføre at kommunen kan gå langt i å stille krav som må aksepteres av utvikler.¹⁰²

¹⁰⁰ Ness & Øyasæter, 2021, s. 33.

¹⁰¹ Ness & Øyasæter, 2021, s. 33.

¹⁰² Ness & Øyasæter, 2021, s. 33.

4. De rettslige rammene for hensynssone med krav om felles planlegging

4.1 Innledning

I denne delen av oppgaven vil vi redegjøre for innholdet i plan- og bygningslovens § 11-8 tredje ledd bokstav e. Bestemmelsen reiser flere rettslige problemstillinger. I redegjørelsen for gjeldende rett vil vi ta utgangspunkt i følgende fire delproblemstillinger:

Delproblemstilling 1: *Hva ligger i krav om felles planlegging etter loven?*

Delproblemstilling 2: *Hvor stort er kommunens handlingsrom til å innta krav om felles planlegging i plan?*

Delproblemstilling 3: *Hvilket rettslig handlingsrom har kommunen til å fastsette rettslig bindende planbestemmelser til en sone?*

Delproblemstilling 4: *Hvordan kan krav om felles planlegging oppfylles av utviklere?*

4.2 Hva ligger i krav om felles planlegging etter loven?

4.2.1 Hensynssoner

Det følger av plan- og bygningsloven at planmyndigheten i nødvendig utstrekning er gitt anledning til å implementere soner i arealkart der det foreligger viktige hensyn som må ivaretas. Bruken av hensynssoner er regulert gjennom pbl. § 11-8, og angir uttømmende i tredje ledd bokstav a til f hvilke hensynssoner som kan fastsettes. I arealkart markeres hensynssonene som egne soner, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for.¹⁰³

En hensynssone i seg selv er ikke rettslig bindende, men arealrestriksjonene kan komme til uttrykk gjennom rettslig bindende bestemmelser tilknyttet den aktuelle sonen. De generelle hjemlene til å gi planbestemmelser uavhengig av arealformål er pbl. § 11-9 (kommuneplanens arealdel) og § 12-7 (reguleringsplaner). Disse hjemlene kan også brukes til å fastsette planbestemmelser til arealer som er dekket av hensynssoner. I tillegg inneholder § 11-8 egne hjemler til å gi spesifikke bestemmelser til hensynssonene. Til hensynssonene kan det også gis retningslinjer, som fungerer som føringer for kommunen selv, og som andre myndigheter må forholde seg til når det treffes vedtak innenfor sonen.¹⁰⁴

¹⁰³ Tyrén, 2023, kommentar til § 11-8.

¹⁰⁴ Holth & Winge, 2019, s. 108.

På kommuneplannivå skal hensynssonene legges til grunn for videre regulering etter pbl. § 12-6, enkeltsaksbehandling og oppfølging med hjemmel i sektorlovverket.¹⁰⁵ Senere forslag som fremmes i form av område- og detaljreguleringer må derfor fremmes i tråd med hensynssonen som er lagt til grunn i overordnet plan.

4.2.2 Plan- og bygningslovens § 11-8 bokstav e

Plan- og bygningsloven § 11-8 bokstav e har følgende ordlyd:

«Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer, samt omforming og fornyelse.

Bestemmelser til denne sonen kan fastsette at flere eiendommer i et område skal undergis felles planlegging og at det skal brukes særskilte gjennomføringsvirkemidler. Det kan også gis bestemmelser med hjemmel i § 11-9 nr.3.»

Bestemmelsen åpner for å fastsette to hovedtyper av hensynssoner.¹⁰⁶ Dette ble klargjort i lov av 19. desember 2014 nr. 91, hvor det ble satt inn et komma mellom «(...) eierformer» og «samt omforming og fornyelse».¹⁰⁷ I kart- og planforskriften vedlegg 1 bokstav B¹⁰⁸, er de to hovedkategoriene delt inn i tre undergrupper: «krav om felles planlegging», «krav om omforming» og «krav om fornyelse». Vår oppgave er avgrenset til å omhandle krav om felles planlegging. For å redegjøre for hva som ligger i dette kravet, vil det være naturlig å undersøke grensen mot «omforming og fornyelse». I tillegg vil vi undersøke hvilke bestemmelser som kan gis til hensynssonen etter § 11-8 bokstav e andre ledd.

4.2.2.1 Krav om felles planlegging

Sone med «krav om felles planlegging» er én av gjennomføringssonene som går frem av lovhjemmelen. Sonen innebærer at det kan fastsettes et krav i arealdelen at flere eiendommer skal undergis felles planlegging. Kravet fungerer som et vilkår om å planlegge arealbruken for flere eiendommer under ett.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Regjeringen, 2022b, *kommuneplanens arealdel*, s. 53.

¹⁰⁶ Prop. 121 L (2013-2014) s.14.

¹⁰⁷ Innjord, 2020, s. 261.

¹⁰⁸ Forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften) FOR-2009-06-26-861.

¹⁰⁹ Innjord, 2020, s. 261.

Som nevnt innledningsvis er hensynssonen ikke rettslig bindende i seg selv, men kan suppleres med bestemmelse om felles planlegging. Dette i tillegg til bestemmelser om gjennomføringsmidler og bestemmelser om infrastruktur, se punkt 4.2.

Lovgiver gir uttrykk for at sone med krav om felles planlegging skal løses gjennom å gi føringer for «*særlige samarbeids- eller eierformer*». Etter regjeringens veileder til reguleringsplan brukes «*eierformer*» til å skille mellom offentlige friområder og felles (fri)områder.¹¹⁰ Eksempelvis kan det brukes der kommunen ønsker å legge til rette for ulike fellesløsninger, slik som felles avkjørsel eller felles parkeringsplasser.¹¹¹

4.2.2.2 Krav om omforming og fornyelse, og grensen mot hensynssone om felles planlegging
Gjennomføringssone med «*omforming og fornyelse*» brukes i kommuneplanens arealdel hvor det skal skje en «*målrettet og særskilt områdevis planlegging og gjennomføring for å omdanne, fornye eller videreutvikle et område*».¹¹²

Gjennomføringssone for «*omforming*» er inntatt som et nytt element i dagens plan- og bygningslov.¹¹³ Med omforming menes tiltak som skal tilrettelegge for ny bruk, enten i form av fortetting eller ved at det gis nytt formål.¹¹⁴ Kommunen kan legge sonen til områder hvor det skal skje en transformasjon fra A til B. Eksempelvis, ved transformasjon fra industriområde til et nytt boligområde.

Gjennomføringssoner for «*fornyelse*» er en videreføring av de tidligere reguleringsformålene «*fornylesområder*» og «*fellesområder*», jf. plan- og bygningsloven av 1985 § 25 nr. 7 og 8. Planlegging i slike områder krever ofte samarbeid om planløsning og gjennomføring av felles utbygging, infrastruktur, tiltak og drift for flere eiendommer sett under ett.¹¹⁵ Ut fra alminnelig språkforståelse kan en anta at sonen er ment å markere et behov for oppgradering. Eksempelvis, et boligområde som skal fornyes og gis en bedre bokvalitet.

Rettskildene gir ikke grunnlag for å trekke et klart skille mellom begrepene «*omforming*» og «*fornyelse*». En omforming vil ofte også innebære en fornyelse. I hovedtrekk kan forskjellen sies

¹¹⁰ Regjeringen, 2022a, *reguleringsplan*, s. 165.

¹¹¹ Innjord, 2020, s. 261.

¹¹² Ot.prp. nr.32 (2007-2008), s. 220.

¹¹³ Pedersen, et. al, 2018, s. 242.

¹¹⁴ Innjord, 2020, s. 262.

¹¹⁵ Pedersen et.al, 2018, s. 258.

å være at i soner for omforming skal det skje en endret bruk av et område, mens dette ikke er nødvendig for soner for fornyelse. Felles for begge gjennomføringssonene er uansett at de krever en samlet planprosess.

Oppsummert, oppstiller pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e tre soner som kan inntas i plan: felles planlegging, omforming og fornyelse. Grensen mellom de tre sonene og sonenes omfang virker uklar av lovens ordlyd og forarbeidene. Videre vil vi undersøke hvilke planbestemmelser som kan gis til sone med krav om felles planlegging, hjemlet i § 11-8 tredje ledd bokstav e.

4.3 Det rettslige handlingsrommet til å gi bestemmelser til hensynssone om felles planlegging

I dette punktet skal vi undersøke planmyndighetens rettslige handlingsrom til å gi bestemmelser til hensynssone med krav om felles planlegging. Som vi har pekt på ovenfor, er hensynssoner for felles planlegging og omforming og fornyelse, i seg selv ikke rettslig bindende. Det følger av ordlyden i pbl. §11-8 bokstav e, at gjennomføringssonene kan suppleres med rettslig bindende bestemmelser i plan. Dette i tillegg til de generelle hjemlene i §§ 11-9 og 12-7. Det kan gis en eller flere bestemmelser til én sone. Flere soner kan også legges sammen. Videre vil det redegjøres for de aktuelle bestemmelsene som fremkommer av § 11-8 tredje ledd bokstav e andre og tredje punktum. Det følger av ordlyden:

«Bestemmelser til denne sonen kan fastsette at flere eiendommer i et område skal undergis felles planlegging og at det skal brukes særskilte gjennomføringsvirkemidler. Det kan også gis bestemmelser med hjemmel i § 11-9 nr.3»

4.3.1 Bestemmelser om at «flere eiendommer i et område skal undergis felles planlegging»

Ordlyden «flere eiendommer i et område skal undergis felles planlegging» gir grunnlag for å drøfte flere problemstillinger. Det fremkommer av forarbeidene at det kan fastsettes som et krav i arealdel at flere eiendommer skal undergis «felles planlegging». Hva som inngår i «felles planlegging», fremstår som uklart i loven. Av forarbeidene fremkommer det at en slik bestemmelse vil fungere som et vilkår om en «samlet planlegging og planløsning» for å kunne ta deler av et slikt utbyggingsområde i bruk.¹¹⁶ Felles planlegging innebærer derfor å planlegge og fremme et samlet planforslag for «deler» av et utbyggingsområde. Foruten dette, er det ingen signaler i forarbeidene

¹¹⁶ Ot. prp nr.32 (2007-2008), s. 220.

som sier noe om hva felles planlegging kan innebære. Dette tyder på at kommunene har stor frihet til å fastsette bestemmelser om innholdet i bestemmelse om felles planlegging.

Etter ordlyden gjelder kravet om felles planlegging for «*flere eiendommer i et område*». Det fremstår som uklart hva som menes med «flere eiendommer i et område». Bestemmelsen gir ingen holdepunkter for om *alle* eiendommene innenfor sonen må planlegge området i fellesskap. Loven og forarbeidene indikerer heller ikke hvordan sonene skal utarbeides, før bestemmelse med krav om felles planlegging gis. Hva lovgiver har ment med formuleringen fremstår derfor som uklart.

I planlovutvalgets forslag var hjemmelen formulert slik: «*Kommunen kan gi bestemmelser (...) om hvilke eiendommer som skal undergis felles planlegging etter nr. 4 i samme paragraf*», jf. utvalgets forslag til § 9-9. Ordlyden antyder i større grad at intensjonen var at man skulle fastsette bestemmelse om og *hvilke* eiendommer som skulle undergis felles planlegging i sonen. I den vedtatte lovteksten er ordlyden i mindre grad konkretisert. Hvorfor ordlyden ble endret, gir ikke lovproposisjonen svar på.

4.3.2 Bestemmelser om gjennomføringsvirkemidler

Som vi har sett kan kommunen gi bestemmelser om «*særskilte gjennomføringsvirkemidler*» til hensynssonen. Bestemmelsene kan liste opp eiendommer i hensynssonen hvor det skal brukes konkrete gjennomføringsvirkemidler. Gjennomføringsvirkemidlene går ut på å fordele arealverdier og kostnader, til for eksempel felles atkomst, felles vei og friareal.¹¹⁷ Grunneierne som deltar, får sin del av utbyggingsgevinsten ved å investere i fellestiltakene. Ordningen er ment å motvirke at enkelte må betale for alt, og at andre som kommer etter ikke trenger å betale.¹¹⁸

Det fremkommer ikke av bestemmelsen hvordan gjennomføringsvirkemidler skal gis. Likevel nevner forarbeidene «*aktuelle ordninger i jordskifteloven*».¹¹⁹ Jordskifteretten er gitt hjemmel til å fordele «*planskapt netto verdiøkning*» mellom eiendommer som er omfattet av en reguleringsplan, med hjemmel i jordskiftelova §§ 3-30 til 3-32.¹²⁰ For at «*urbant jordskifte*» skal

¹¹⁷ Regjeringen, 2022b, s. 156.

¹¹⁸ Regjeringen, 2022b, s. 156.

¹¹⁹ Ot.prp. nr.32 (2007-2008), s. 220.

¹²⁰ Lov av 21.juni 2013 nr.100 om fastsetjing og endring av egedoms- og rettshøve på fast egedom m.m. (jordskiftelova).

stilles som krav til særskilte gjennomføringsvirkemidler, må det eksplisitt gå frem av bestemmelser til reguleringsplan, jf. pbl. § 12-7 nr.13.

Planskapt netto verdiøkning gjennom jordskifteretten kan illustreres med et eksempel. Et område med tre grunneiere skal transformeres fra industri- til sentrumsformål. Innenfor planområde legges to av grunneiernes arealer ut til bolig- og næringsbebyggelse, mens den tredje grunneiernes areal legges ut til friområde og vei. Ved å gi bestemmelse om fordeling av planskapt verdier vil verdiene fordeles på de tre grunneierne ut fra sonens totale verdi.

I tillegg gjelder de ordinære virkemidlene om ekspropriasjon, opparbeidelseskrav, refusjon og eventuelle avgifter for vann og avløp, samt reglene for utbyggingsavtaler ved fordeling av kostnader i denne hensynssonen.¹²¹

4.3.3 Bestemmelser om føringer for infrastruktur

Det følger av § 11-8 bokstav e siste punktum at det kan gis «bestemmelser med hjemmel i § 11-9 nr.3», som omhandler krav til nærmere angitte løsninger for infrastruktur. Hensikten med gjennomføringssonene er å sikre en felles planløsning som i stor grad ivaretar helhetlige løsninger, herunder infrastruktur. I følge Innjord mfl. kan lovhenvissningen derfor virke unødvendig.¹²² På den andre siden tydeliggjør bestemmelsen viktigheten av infrastruktur i helhetlig planlegging.

4.3.4 Bestemmelser om særlige eierformer

I hvilken grad kommunen kan pålegge «særlige (...) eierformer» gjennom planbestemmelser, går ikke klart frem av lovteksten. Slik vi leser ordlyden, gir ikke bestemmelsen en klar hjemmel til at det kan fastsettes krav om særlige eierformer. Det kan imidlertid tenkes at dette var hensikten til å begynne med. Planlovutvalget brukte en annen formulering i sitt forslag til denne hensynssonen i NOU av 2003. I utvalgets forslag var sonen formulert som: «Sone for særlige samarbeids- eller eierformer, herunder blant annet sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer».¹²³

I den vedtatte lovbestemmelsen er ordlyden snudd på hodet sammenlignet med planlovutvalgets forslag.

¹²¹ Regjeringen, 2022b, s. 156.

¹²² Innjord, 2018, s. 262.

¹²³ NOU 2003: 14, s. 22.

Slik vi forstår det, var intensjonen at man i hensynssonen også kunne styre eierform. Da det fremkommer som uklart om en kan gi bestemmelser om eierform etter nåværende bestemmelse, stilles det spørsmål ved om slike bestemmelser kan gis etter lovens mer generelle hjemler til å gi planbestemmelser.

Det fremstår altså som uklart hva man har tenkt fra planlovutvalgets forslag til proposisjon. Om det har vært lovgivers intensjon, i motsetning til de andre hensynssonene etter pbl. § 11-8, at det ligger hjemler til å gi planbestemmelser i selve angivelsen av hensynssonen, er usikkert. Etter vårt syn fremkommer det som ulogisk i lys av hvordan ordlyden i bokstav e er bygget opp. Bokstaven har en egen hjemmel til å gi bestemmelser i annet ledd. Det taler for at den er ment å forstås som de resterende hensynssonene, nettopp at benevnelsen av hensynssonen og hvilke hensyn den er ment å ivareta kommer først. Deretter må en fastsette planbestemmelser på vanlig måte som konkretiserer kravene i sonen. I forlengelsen er det pbl. § 11-8 bokstav e andre punktum, § 11-9 og § 11-10 som er av interesse.

I planlovutvalgets forslag fulgte det en selvstendig hjemmel til å gi planbestemmelser av utvalgets forslag til § 9-9, som tilsvarer gjeldende § 11-9. Dette var en klar hjemmel som uttrykte at «*I vedtak om arealdel kan kommunen gi bestemmelser (...) om hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesarealer*». Det ble altså foreslått en eksplisitt hjemmel til å gi bestemmelser om «*fellesarealer*». Denne ble ikke videreført i lovens generelle hjemmel til å gi planbestemmelser uavhengig av arealformål i § 11-9, men ble inntatt som egen bestemmelse til arealformålene etter § 11-7, jf. § 11-10 nr. 3.

Det går fram av regjeringens veileder, at en sentral forskjell fra 1985-loven til 2008-loven er at fellesområde kan høre under flere arealformål.¹²⁴ Dette eksemplifiseres ved at uteoppholdsarealer som skal være felles for flere eiendommer kan ligge under arealformålene bebyggelse og anlegg, men kan også være del av grønnstruktur. En felles avkjørsel til flere eiendommer hører under samferdselsanlegg. Det vesentlige er at disse suppleres med bestemmelse som angir at områdene er felles. Dette tyder på at den foreslåtte hjemmelen til å gi bestemmelse om eierform til en hensynssone, ble endret til å være en egen planbestemmelse til arealformål, jf. pbl. §§ 11-10 nr. 3

¹²⁴ Regjeringen, 2022a, s. 175.

og 11-7. Etter vårt syn kan det derfor ikke stilles bestemmelse om «*særlige eierformer*», med hjemmel i pbl. § 11-8 bokstav e.

Plan- og bygningslovens § 11-9 gir hjemmel til å gi generelle bestemmelser til plan, som ikke trenger å være knyttet til enkelte arealformål eller hensynssoner.¹²⁵ Uavhengig av bestemmelsene til hensynssonene i § 11-8, kan kommunen gi generelle bestemmelser til hensynssonen som er oppramset § 11-9 nr.1 til 8.

4.3.5 Oppsummering av handlingsrommet til å gi planbestemmelser

Slik vi ser det, er krav om felles planlegging både en hensynssone og en bestemmelse til hensynssone. Hva som skiller hensynssonen og bestemmelsen er uklart, og svært lite omtalt i rettskildene. Etter gjennomgang av juridisk litteratur og forarbeidene ser vi at det ikke er noen klare rammer for hva hjemmelen innebærer. Dette medfører at felles planlegging etter loven forstås bredt, som gir kommunen et stort skjønn, se punkt 4.3.

Det samme gjelder grensen mot sone for omforming og fornyelse. Vi mener hensynssone med krav om felles planlegging har virkninger for *hva og hvordan* et område skal utvikles. Mens sone om omforming og fornyelse uten tilhørende bestemmelser, i større grad sier noe om *hva* som skal skje i området.

Oppsummert, ser vi at det foreligger vide rammer for kommunen til å avgjøre hvordan § 11-8 bokstav e brukes i praksis. Etter vår mening, kommer dette av at hjemmelen virker uklar uten tydelige rammer.

4.4 Hvordan kan krav om felles planlegging utkvitteres av en eiendomsutvikler?

4.4.1 Innledning

I dette delkapittelet vil vi redegjøre for hvordan krav om felles planlegging kan «*utkvitteres*» av eiendomsutviklere og andre involverte i den aktuelle sonen.

4.4.2 Et vilkår om en samlet planlegging og planløsning

Når det stilles krav om felles planlegging, er det et vilkår om en samlet planlegging og planløsning for å kunne ta i bruk deler av et utbyggingsområde.¹²⁶ Forslagsstillerne som står bak planleggingen,

¹²⁵ Myklebust, 2024, § 11-9 note 1.

¹²⁶ Ot.prp.nr.32 (200-7-2008), s. 220.

enten de er private eller offentlige, må samarbeide om planutarbeidelsen.¹²⁷ Resultatet av plansamarbeidet vil være en samlet plan for et større område som omfatter flere eiendommer.

Hvilken type reguleringsplan (områderegulering eller detaljregulering) som kan benyttes for *utkvittering* av hensynssonen, går ikke direkte frem av lovteksten. Det fremgår av pbl. § 12-6 første ledd, at de hensyn og restriksjoner som er fastsatt gjennom hensynssoner til kommuneplanens arealdel, jf. pbl. § 11-8, skal legges til grunn for utarbeidelse av reguleringsplan. Videre skilles det mellom områderegulering og detaljregulering. I utgangspunktet er det kommunen selv som skal utarbeide en områderegulering, jf. pbl. § 12-2 andre ledd. Et unntak fra denne regelen er dersom planområdet ligger innenfor en hensynssone med krav om felles planlegging, jf. pbl. § 11-8 bokstav e. I disse sonene kan kommunen pålegge private og offentlige myndigheter å utarbeide en områderegulering, som i utgangspunktet er et kommunalt ansvar.¹²⁸ Videre kreves det en detaljregulering for å følge opp føringene i områdereguleringen.

Alternativt følger det ikke et krav om områderegulering. Private tiltakshavere og andre myndigheter har da rett til å fremme forslag til detaljregulering, jf. pbl. § 12-3, som i vårt tilfelle må ivareta den fastsatte hensynssonen i overordnet plan. Krav om felles planlegging kan altså *utkvitteres* både gjennom områderegulering og detaljregulering for samlede planområder. Myndigheten er lagt til kommunen å avgjøre behovet for plantypen i de ulike områdene.

4.4.3 Kan det fremmes planforslag som kun omfatter egen eiendom?

En samlet plan innebærer en plan for hele området hensynssonen gjelder. En utvikler har ikke anledning til å fremme en reguleringsplan som kun gjelder sin egen eiendom. Som tidligere nevnt, kan dette medføre begrensninger for utvikler. Dersom en utvikler mot formodning skulle fremme en reguleringsplan som kun omfatter sin eiendom, gir planbestemmelsene til sone om felles planlegging et avslagsgrunnlag for kommunen. Kommunen kan si nei til planlegging og planforslag som kun gjelder deler av et samlet område, med begrunnelse i at planområdet er for lite.¹²⁹ Det er altså inntatt en eksplisitt hjemmel som kan rettes mot den enkelte forslagsstiller.¹³⁰

¹²⁷ Regjeringen, 2022b, s. 155.

¹²⁸ Regjeringen, 2022a, s. 24.

¹²⁹ Ot.prp. nr.32 (2007-2008), s. 220.

¹³⁰ Ot.prp. nr.32 (2007-2008), s. 220.

Hjemmelen medfører at private innenfor et område må samarbeide om utarbeiding av felles forslag til reguleringsplan.

4.4.4 Kreves det at alle grunneiere i området deltar i planleggingen?

Verken lovteksten eller forarbeidene gir holdepunkter for om det stilles krav om at alle grunneierne deltar i planleggingen. Spørsmålet er behandlet i lovkommentaren til Pedersen mfl., hvor det presiseres at dersom et reguleringsforslag arealmessig omfatter de eiendommer som i henhold til hensynssonen undergis felles planlegging, må kravet anses oppfylt.¹³¹ Dette tyder på at bestemmelsen åpner for at én utbygger eller kommunen alene kan utarbeide planforslag dersom det oppfyller kravene til felles planlegging, og planen inkluderer alle eiendommene innenfor sonen. For øvrig ville det komme i konflikt med hvem som har anledning til å utarbeide og fremme et planforslag etter pbl. §§ 12-2 og 12-3, dersom kravet til om felles planlegging uttrykte noe annet.

I regjeringens veileder, gis det uttrykk for samme utgangspunkt. Det legges til grunn at hensynssonen bare bør brukes slik at planlegging antas å la seg gjennomføre innen rimelig tid, slik at hensynssonen ikke virker som et langvarig byggeforbud.¹³² På bakgrunn av overnevnte, legger vi til grunn at det ikke stilles krav om at alle grunneierne innenfor sonen deltar i planleggingen. Dette for å unngå at noen enkelte grunneiere blokkerer et potensielt planforslag.

Oppsummert, har vi avdekket hvordan hensynssone med krav om felles planlegging kan oppfylles. Det stilles krav om at minst én utvikler eller kommunen fremmer en reguleringsplan, herunder områderegulering eller detaljregulering, for hele sonen underlagt kravet.

4.5 Avsluttende vurderinger

Ovenfor har vi gjennomgått de rettslige rammene for hensynssone med krav om felles planlegging, som viser at det er en kompleks og skjønnsmessig bestemmelse innenfor plan- og bygningsloven. Et klart hovedinntrykk, er at bestemmelsen gir få føringer for kommunens anvendelse av hensynssonen. Dette medfører at kommunen har et stort skjønn i å bestemme hvordan hensynssonen skal implementeres og anvendes i praksis.

¹³¹ Pedersen O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S., Os, A, (2018). *Plan- og bygningsrett, del I Planlegging og ekspropriasjon* (3. Utgave). Universitetsforlaget, s. 258.

¹³² Regjeringen, 2022a, s. 132.

Videre vil vi i kapittel 6 redegjøre for hvordan Oslo kommune har valgt å anvende forvaltningsskjønnet ved implementering av hensynssonen i kommuneplanen. Dette vil gjennomføres ved å se til hvordan kravet om felles planlegging har vært løst i tre ulike transformasjonsområder i Oslo.

5. Tre utviklingsområder i Oslo kommune

5.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi presentere casestudiet fra ulike utviklingsområder i Oslo kommune. Vi vil først redegjøre for hensynssonens utbredelse i kommunen. Deretter vil vi presentere tre utviklingsområder i Oslo hvor det er sone med krav om felles planlegging. Dette for å kartlegge hvordan hensynssonen fungerer i praksis i ulike transformasjonsområder. Avslutningsvis vil vi gjennomgå aktørenes generelle synspunkter om hensynssonen, som er uavhengig av casestudiene. Dette for å undersøke fordeler og utfordringer på et mer overordnet nivå.

I redegjørelsen av casestudiene vil vi ta utgangspunkt i følgende delproblemstillinger:

Delproblemstilling 5: *Hvordan har man løst hensynssone med krav om felles planlegging i den aktuelle sonen?*

Delproblemstilling 6: *Hvordan påvirker kravet om felles planlegging samarbeidet mellom eiendomsutviklerne, kommunale myndigheter og andre interessenter i utviklingen av området?*

Delproblemstilling 7: *Hvordan opplever eiendomsutviklere kommunens handlingsrom til å legge føringer for utviklingen i et område med krav om felles planlegging?*

5.2 Bruken av hensynssone med krav om felles planlegging i Oslo kommune

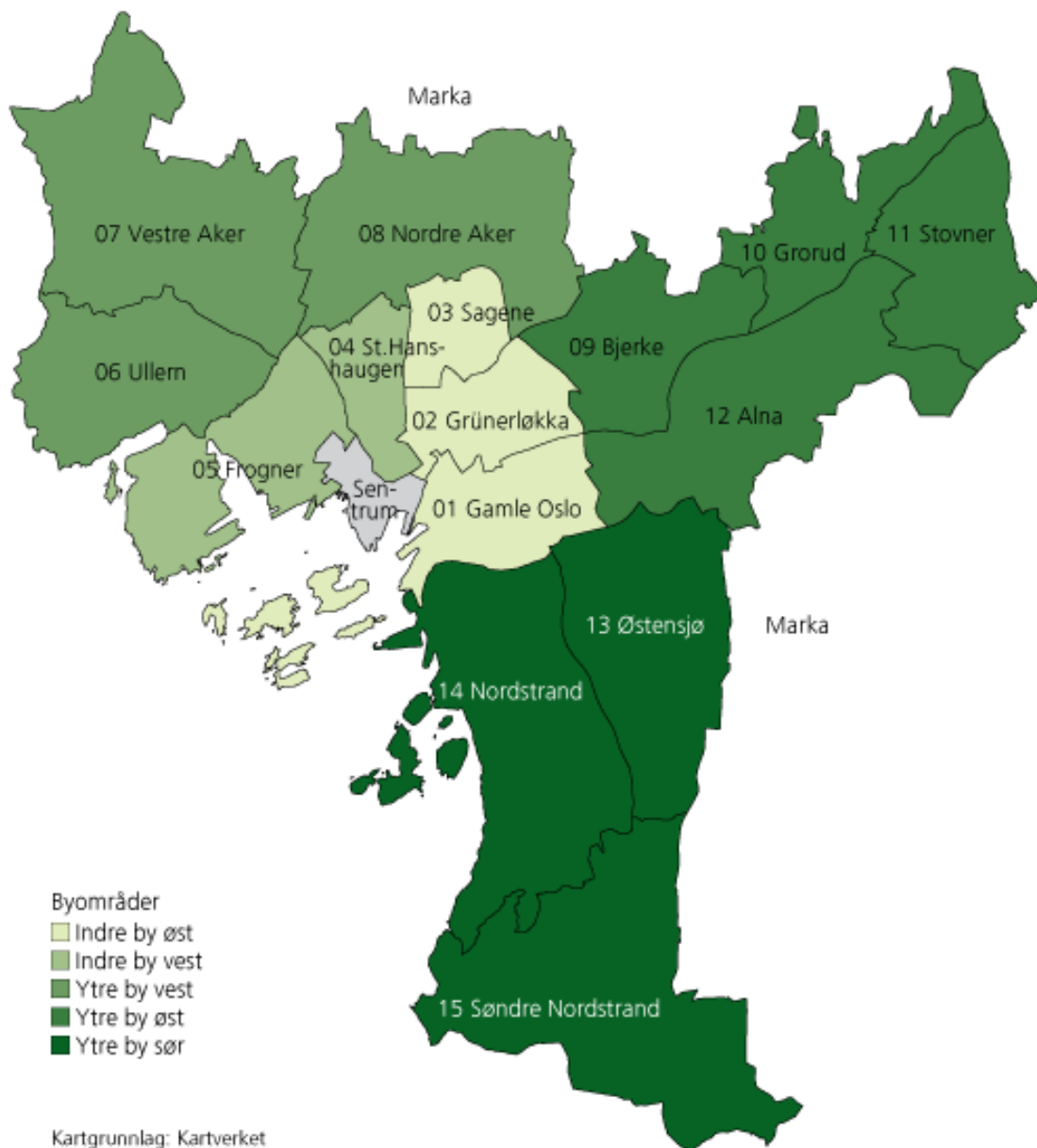
Krav om felles planlegging ble introdusert som hensynssone for første gang da Oslo kommune vedtok gjeldende kommuneplan i 2015.¹³³ Kommunen underla de fleste utviklingsområdene i Ytre by med hensynssonen.¹³⁴ Indre by og Ytre by brukes om inndelingen av bebyggelsen i Oslo. Kjentegnet for Ytre by er utviklingsområder som i stor grad er lavt utnyttet og dominert av næringsbebyggelse, men som ofte ligger i nærheten av eksisterende eller tenkte kollektivknutepunkt.

Oslo kommune ønsker i disse områdene å ivareta en bymessig utvikling med høyere utnyttelse, god gate- og byromstruktur og sammenhengende grønnstruktur. For å oppnå dette, har kommunen inntatt hensynssonen i plan slik at arealbruken må avklares på et overordnet nivå. Formålet med

¹³³ Oslo kommune, 2015, *Kommuneplan 2015 – juridisk arealdel*, s. 8.

¹³⁴ Oslo kommune, 2015, s. 15.

hensynssonen, er som nevnt å sikre at utviklingsområder ikke blir utviklet av enkeltprosjekters avgrensninger og dermed unngå «frimerkereguleringer».¹³⁵



Figur 8- Oslos bydeler og byområder. Kilde: Kartverket

¹³⁵ Ness & Øyasæter, 2021, s. 38.

5.2.1 Kravet om felles planlegging i kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplan for Oslo 2018: *Samfunnsdel med byutviklingsstrategi*, ble vedtatt av Oslo bystyre 30.01.19. Den omhandler hvordan Oslo kommune skal utvikle tjenestene, legge til rette for samfunnsutvikling og løse oppgavene best mulig frem mot 2040.¹³⁶

Det fremkommer av samfunnsdelen at alle utviklingsområder i ytre by, utenom Ensjø, har krav om felles planlegging.¹³⁷ Det er et nødvendig virkemiddel for å sikre at områdene utvikles helhetlig og klimasmart, med god bymessig kvalitet og tilstrekkelige arealer til kommunal, sosial og teknisk infrastruktur.¹³⁸ Kravet om felles planlegging betyr at det vil bli utarbeidet en overordnet plan for området, som byens innbyggere får anledning til å medvirke til. Det er denne planen som vil konkretisere hva som faktisk vil skje i det enkelte området, for eksempel knyttet til utnyttelsesgrad og byggehøyder.¹³⁹

I samfunnsdelen påpekes det at kravet om felles planlegging i utviklingsområder kan løses på ulike måter. I områder med høy kompleksitet og mange involverte grunneiere, eller behov for betydelige investeringer i ny infrastruktur, vil kommunen benytte områderegulering. Dette gjelder også hvor det ikke er særskilt krav om områderegulering. I mindre komplekse situasjoner og der grunneierne har felles interesser, eller kan oppfordres til det, vil kommunen planlegge gjennom utvidet program med veiledende plan for offentlig rom (VPOR). Kravet om felles planlegging kan også løses gjennom felles, privat detaljregulering som dekker hele utviklingsområdet. Det vil være mest aktuelt i mindre utviklingsområder med lav kompleksitet og få grunneiere.¹⁴⁰

Videre understreker kommunen i samfunnsdelen at ved planarbeid i utviklingsområder skal det vurderes å bruke mulighetsstudier som utforsker ulike løsninger, der dette er relevant, samt kartlegge verneverdier, biologisk mangfold og utrede miljø- og klimaeffekter.¹⁴¹ Uavhengig av plantype skal det vektlegges grundige medvirkningsprosesser slik at innbyggere og grunneieres

¹³⁶ Oslo kommune, 2019A, *Kommuneplan 2018- samfunnsdel*, s. 3.

¹³⁷ Oslo kommune, 2019A, s. 63.

¹³⁸ Oslo kommune, 2019A, s. 72.

¹³⁹ Oslo kommune, 2019A, s. 75.

¹⁴⁰ Oslo kommune, 2019A, s. 72.

¹⁴¹ Oslo kommune, 2019A, s. 72.

kunnskap om områdene benyttes og hensyntas. Innbyggere og grunneiere skal ha god forutsigbarhet med hensyn til når og hvordan området skal utvikles.¹⁴²

5.2.2 Kravet om felles planlegging i kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel ble vedtatt av bystyret 23.09.2015, og angir hovedtrekkene i den fremtidige arealdisponeringen i byens ulike områder. Den setter rammer og har til formål å gi forutsigbarhet for innbyggere, grunneier og utbyggere.

I kommuneplanens arealdel har Oslo kommune markert sonene med krav om felles planlegging som *H810_2 – Krav om felles planlegging*.¹⁴³ Kommuneplanens arealdel oppstiller bestemmelser til utviklingsområdene som gir overordnede føringer for områdene og hvilke forhold som avklares gjennom felles planlegging. Videre oppstilles unntaksmuligheter for enkelte tiltak og fra krav om felles reguleringsplan.¹⁴⁴ Nedenfor vil vi gjennomgå bestemmelsene med krav om felles planlegging i kommuneplanens arealdel.

Oslos kommuneplanbestemmelse § 11.2 «*Ytre by: utviklingsområder, kollektivknutepunkter og stasjonsnære områder*» har en utfyllende oppramsing av hva som skal avklares og sikres gjennom hensynssonen.¹⁴⁵ I korte trekk skal hensynssone med krav om felles planlegging i ytre by sikre:

- Areal til teknisk, sosial, blågrønn og kulturell infrastruktur.
- Bymessig utforming av området ved høy tetthet og arkitektonisk kvalitet, finmasket gate- og byromstruktur, variert arealbruk, utadrettede funksjoner i 1.etasje, solfylte byrom og integrering av viktige eksisterende steds kvaliteter.
- Stasjonsområder for skinnegående trafikk skal gis en sentral rolle som sted.
- Prioritering av gang- og sykkeltrafikk.
- God gang- og sykkeltilgjengelighet til kollektivmidler.
- Vei- og gatesystemet skal prioritere lokalsamfunnet fremfor gjennomgangstrafikk.
- Tilfredsstillende skjerming mot støy- og luftforurensning.

¹⁴² Oslo kommune, 2019A, s. 75.

¹⁴³ Oslo kommune, 2015, s. 30.

¹⁴⁴ Oslo kommune, 2015, s. 15.

¹⁴⁵ Oslo kommune, 2015, s. 26.

Listen er omfattende og dekker et vidt spekter av kvaliteter som skal oppfylles, med tilhørende retningslinjer.

Av kommuneplanens bestemmelse § 17.1 «Hensynssone for krav om felles planlegging H-810 (jf. pbl § 11-8 e)» nr. 1 fremkommer det at innenfor utviklingsområder avgrenset med hensynssone H-810-2 stilles krav om felles planlegging for hvert hensynssonefelt før gjennomføring av tiltak.¹⁴⁶ Videre i § 17.1 nr. 2, 3 og 4 fremkommer tre unntak hvor kommunen kan unnta krav om felles planlegging i hensynssone H-810.¹⁴⁷

Etter bestemmelse § 17 nr. 2 i kommuneplanens arealdel kan kommunen gjøre unntak fra krav om felles planlegging for større områder som «nylig har vedtatt planprogram/områdeprogram eller andre veiledende dokument som dekker behovet for felles planlegging». Et veiledende dokument kan eksempelvis være en VPOR, som ofte er inntatt i utviklingsområder i Oslo. Kommunen kan gi unntak fra kravet om felles planlegging, dersom tre vilkår er oppfylt; det foreligger et planprogram/områdeplan eller veiledende dokument (1), som nylig er vedtatt (2) og som må dekke behovet for felles planlegging (3). Videre oppstiller planbestemmelsen et kan-skjønn, hvor kommunen velger om det skal gis unntak, selv om vilkårene er oppfylt.

I bestemmelse nr. 3 åpnes det for å gi unntak fra kravet om felles planlegging for mindre «transport- og infrastrukturtiltak», forutsatt at tiltakene ikke vanskeliggjør helhetlig utvikling. Denne bestemmelsen illustrerer viktigheten av infrastrukturtiltak i utviklingsområder.

§ 17 Hensynssone med krav om felles planlegging for flere eiendommer samt omforming
§ 17.1 Hensynssone for krav om felles planlegging H-810 (jf. pbl § 11-8 e)

1. Innenfor utviklingsområder avgrenset med hensynssone H-810-2 (jf. pbl § 11-8 e) stilles det krav om felles planlegging for hvert hensynssonefelt før gjennomføring av tiltak.
2. Kommunen kan gjøre unntak fra krav om felles planlegging i hensynssone H-810 for større områder som nylig har vedtatt planprogram/områdeprogram eller andre veiledende dokument som dekker behovet for felles planlegging.
3. Forutsatt at tiltaket ikke vanskeliggjør helhetlig utvikling innenfor den aktuelle hensynssone, kan mindre transport- og infrastrukturtiltak unntas fra kravet om felles planlegging.
4. Enkle tiltak, så som oppføring av mindre bygg, mindre tilbygg, påbygg, underbygg og vesentlig endring/repasjon av bygning, konstruksjon eller anlegg, samt fasadeendring og bruksendring, som ikke vanskeliggjør helhetlig utvikling innenfor den aktuelle hensynssonen, samt er i tråd med føringene gitt for utviklingsområdene i ytre by i §11.2, kan av kommunen unntas fra krav om felles planlegging.

Figur 9- Utklipp fra Oslo kommuneplan 2015. Kilde: PBE, Oslo kommune

¹⁴⁶ Oslo kommune, 2015, s. 30.

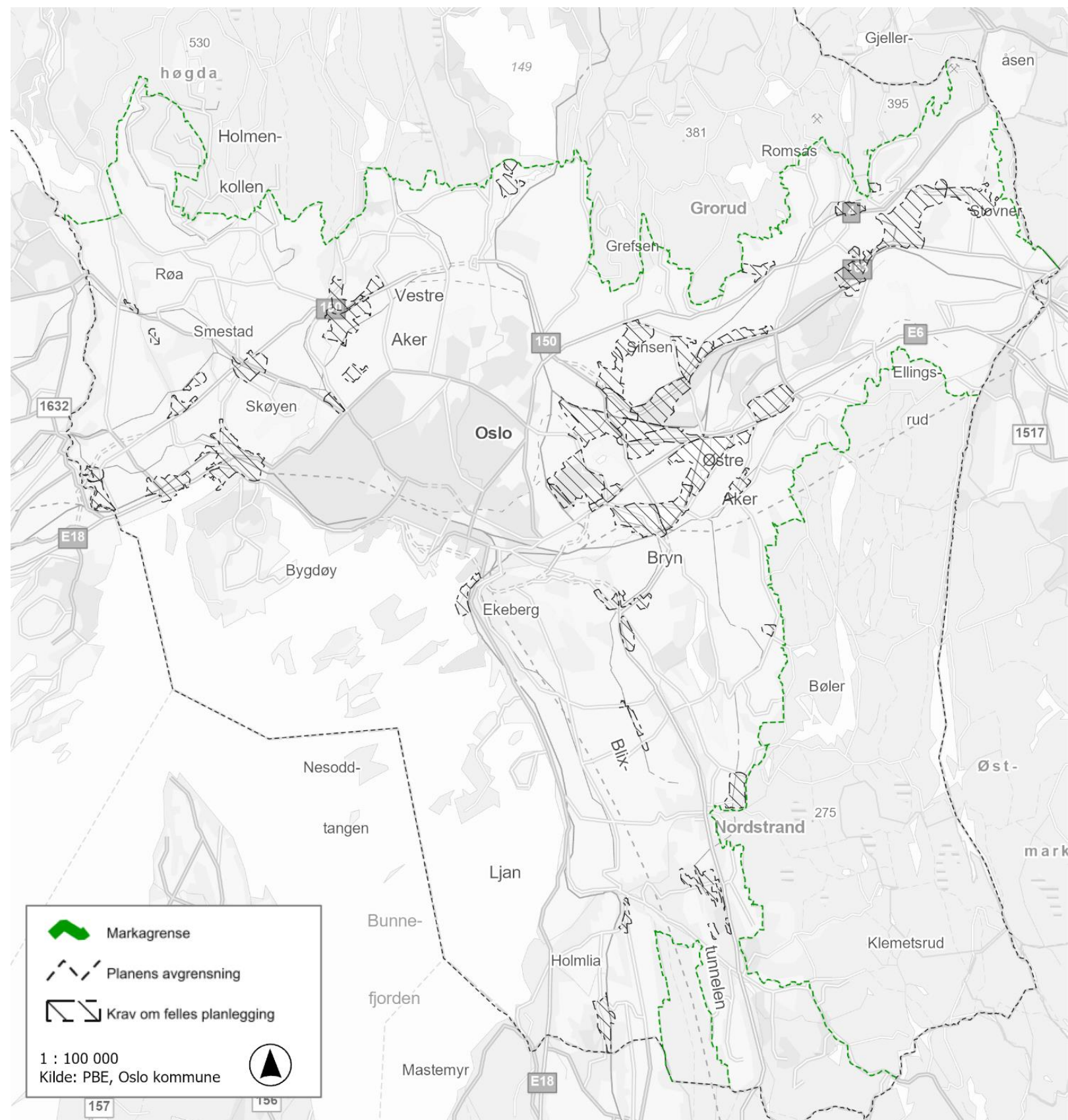
¹⁴⁷ Oslo kommune, 2015, s. 30.

Det siste unntaket fra kravet om felles planlegging er i nr. 4 og retter seg mot «*enkle tiltak*». Dette gjelder oppføring av mindre bygg, mindre tilbygg, underbygg og vesentlig endring/reparasjon av bygning, konstruksjon eller anlegg, samt fasadeendring og bruksendring, som ikke vanskeliggjør helhetlig utvikling innenfor den aktuelle hensynssonen. Samtidig må vilkåret være i tråd med føringene gitt for utviklingsområdene i ytre by i § 11.2.

5.3 Presentasjon av utvalg

I denne delen av oppgaven vil vi presentere vårt utvalg i casestudiet. Med utgangspunkt i empirien har vi valgt tre transformasjonsområder i Oslo kommune, undergitt felles planlegging. Vi ønsker å undersøke hvordan hensynssonen har blitt løst, eller forsøkt løst, i de tre utviklingsområdene.

Ved utvalget av utviklingsområder la vi til grunn kriteriene for valg av case, som ble presentert i punkt 2.4.1.3. Som nevnt, er hensynssonen dominerende i ytre by og det ble dermed mest naturlig å velge caser fra dette området. Resultatet er tre utviklingsområder i ytre by øst; Økern, Helsefyr og Lambertseter-Karlsrud. Områdene har etter vår vurdering flere ulikheter, med tanke på beliggenhet, antall grunneiere i sonen, eierstruktur, størrelse og planprosess. Dette resulterte i at vi nærmere kan undersøke hvordan kravet om felles planlegging er blitt oppfylt i disse tre ulike caseområdene. I det følgende vil vi først redegjøre for caseområdene, for å deretter svare på delproblemstillingene.



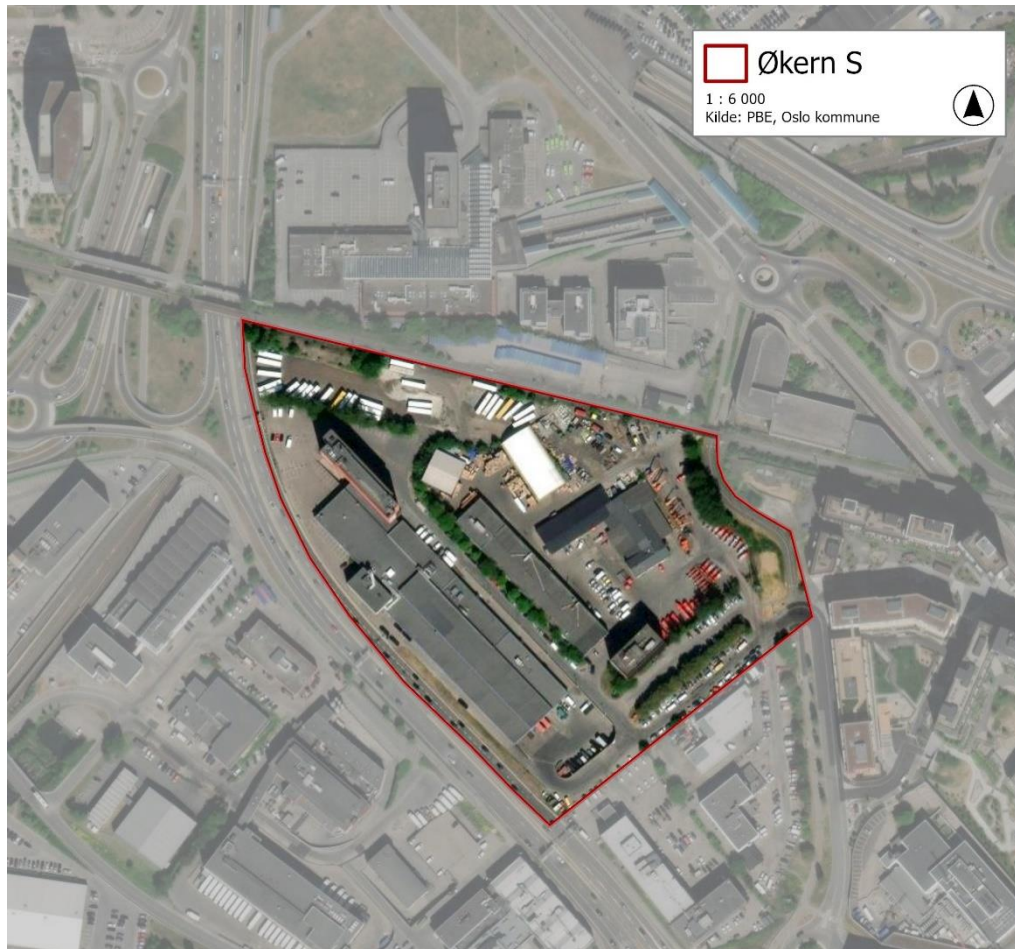
Figur 10- Kartillustrasjon av sonene med krav om felles planlegging i Oslo kommune. Kilde: PBE, Oslo kommune

5.4 Case 1: Økern S: Selma Ellefsens vei

5.4.1 Innledning

Økern står foran en fullstendig forvandling - industriområdene skal utvikles til et nytt levende sentrum i et urbant miljø midt i Hovinbyen.¹⁴⁸ På grunn av områdets store transformasjon er det inntatt flere soner med krav til felles planlegging på Økern. En av disse sonene er Økern S (Syd), som ligger i Selma Ellefsens vei 8-10, 15-23 med flere.¹⁴⁹ Økern S befinner seg like sør for kollektivknutepunktet Økern T-bane og er derfor godt egnet for bymessig utvikling.

I det følgende delkapittelet vil vi undersøke hvordan kravet om felles planlegging har fungert på Økern S. Dette vil vi gjøre med grunnlag i saksdokumenter, og intervju med eiendomsutviklerne og saksbehandlere i plan- og bygningsetaten (PBE).



Figur 11- Sonen med krav om felles planlegging på Økern S. Kilde: PBE, Oslo kommune.

¹⁴⁸ Skanska, (u.å.), «Økern blir et helt nytt bysentrum».

¹⁴⁹ Oslo kommune, 2023B, *Regulerings sak med saksnummer 201618936*.

5.4.2 Involverte aktører i sonen med krav om felles planlegging

Caseområdet på Økern S består av kun tre grunneiere som alle er eiendomsutviklere. Vi har gjennomført et gruppeintervju med tre prosjektledere fra eiendomsselskapene, for å få et innblikk i hvordan det har vært å være eiendomsutvikler i et område med krav om felles planlegging. Etter fullført gruppeintervju har vi intervjuet tidligere saksbehandler og nåværende saksbehandler i plan- og bygningsetaten som sammen har bistått i utviklingen av Økern S over flere år.

Aktører i sonen	Rolle i planområdet
Eiendomsutvikler	Grunneier i Selma Ellefsens vei 6, 8, 10
Eiendomsutvikler	Grunneier i Selma Ellefsens vei 13, 15, 17, 21
Eiendomsutvikler	Grunneier i Selma Ellefsens vei 19, 23, 25, 27
Plan- og bygningsetaten	Planmyndighet

Tabell 1- Oversikt over aktørene på Økern. Egenprodusert med data fra Oslo kommunes saksinnsyn

5.4.3 Hvordan har man forsøkt å løse hensynssone med krav om felles planlegging på Økern S?

Økern S er en egen sone med krav om felles planlegging i kommuneplan. Planområdet er strukturert som en trekant, med tre grunneiere. De tre grunneierne ønsket å omregulere og transformere området fra industri- til sentrumsformål med nye boliger og arbeidsplasser.¹⁵⁰ Vi vil i det følgende delkapittelet undersøke hvordan eiendomsutviklere og offentlige myndigheter har forsøkt å «utkvittere» kravet om felles planlegging på Økern S.

Eiendomsutviklerne fikk ved oppstart av utvikling av sine eiendommer rede på kravet om felles planlegging, og ble oppmerksom på at kravet medfører at utviklerne blir «tvunget» inn i et plansamarbeid.¹⁵¹ I denne sonen kan kravet om felles planlegging «utkvitteres», ved at grunneierne går sammen om en felles detaljreguleringsplan for hele området. Dette på bakgrunn av at området er lite, med lav kompleksitet og få grunneiere.¹⁵²

¹⁵⁰ Oslo kommune, 2023D, *Planforslag til offentlig ettersyn*, s. 1.

¹⁵¹ Ness & Øyasæter, 2021, s. 21.

¹⁵² Oslo kommune, 2019A, s. 72.

Tidlig i planprosessen la Plan- og bygningsetaten til grunn at det kunne gis unntak fra kravet om felles planlegging, for større områder som nylig har vedtatt planprogram/områdeprogram eller andre veiledende dokumenter med samme funksjon som felles planlegging etter plan- og bygningsloven.¹⁵³ Utviklingsområdet er omfattet av Planprogram med VPOR for Hasle og Valle Hovin. Dette er et strategisk dokument som ifølge planbestemmelsene til sonen kan gi unntak fra kravet.¹⁵⁴ Hensikten med planprogrammet er å avklare og fastsette overordnede rammebetingelser for utviklingen av et større område sett i sammenheng.¹⁵⁵ Utviklerne ble derfor oppfordret til å følge føringer gitt i Planprogram med VPOR, slik at det kunne oppnås en helhetlig planlegging som kravet til felles planlegging er ment å sikre.



Figur 12- Planprogram med VPOR for Hasle og Valle Hovin. Kilde: PBE, Oslo kommune

De tre eiendomsutviklerne ble dermed nødt til å samarbeide om å utarbeide et felles planforslag i tråd med føringer i overordnet plan. Under intervju opplyste utviklerne at det har vært svært ressurskrevende å etterleve kravene som stilles i overordnet plan. Per april 2024 har utviklerne innlevert planforslag, som de håper vil gå videre til politisk behandling. Grunneierne mener at hensynssonen har medført mye tidsbruk, og at det er hensynssonen som er hovedårsaken til at det per dags dato fremdeles ikke er vedtatt en reguleringsplan.

5.4.4 Hvordan påvirker kravet om felles planlegging samarbeidet mellom eiendomsutviklere og kommunale myndigheter i utviklingen av Økern S?

Som nevnt ovenfor, har grunneiersamarbeidet vært sentralt i utviklingen av Økern S. I denne underproblemstillingen undersøkes hvordan eiendomsutviklerne har opplevd samarbeidet, og

¹⁵³ Oslo kommune, 2023D, s. 12.

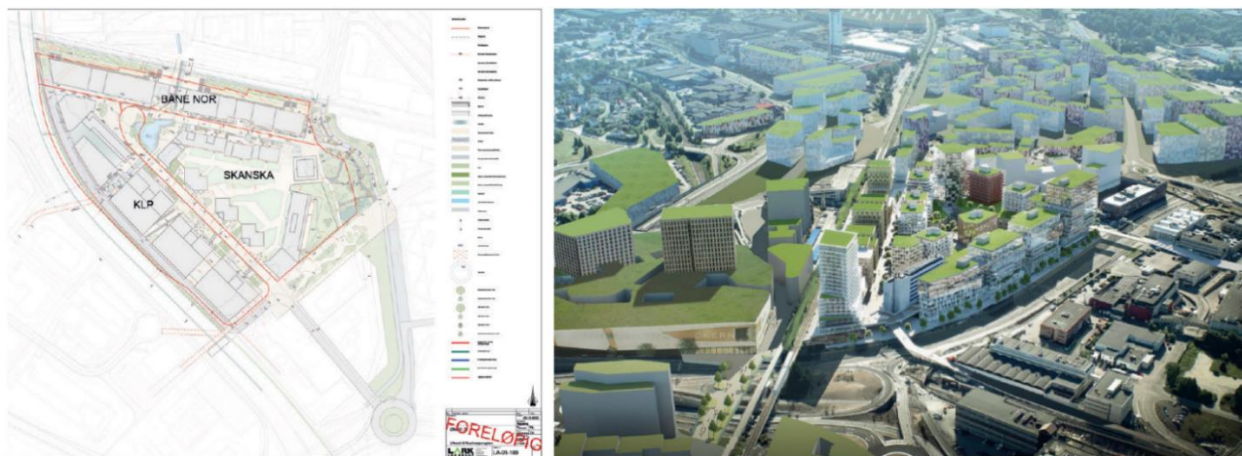
¹⁵⁴ Oslo kommune, 2020, *Planprogram med VPOR for Hasle og Valle Hovin*, s. 11.

¹⁵⁵ Oslo kommune, 2020, s. 3.

hvordan det har vært å samhandle med offentlige myndigheter for å imøtekomme gitte føringer i planprosessen.

Eiendomsutviklerne understreket i intervjuet, at suksessfaktoren med det interne samarbeidet i hensynssonen i stor grad avhenger av de involverte aktørene. Samarbeid med aktører som forespeiler like ambisjoner og utviklingstakt innenfor sonen, kan være avgjørende for progresjonen i planarbeidet. Eksempelvis kunne en «mindre ressurssterk» utvikler i sonen føre til økt finansiell risiko for de resterende utviklerne, spesielt i trange økonomiske tider. Det kunne skapt utfordringer, dersom én av de involverte aktørene ønsket en lengre utviklingstakt, for eksempel på grunn av langvarige og solide leiekontrakter på nåværende eiendom. Dette elementet kan bidra til en økt finansiell risiko for utviklere i en sone med krav om felles planlegging.¹⁵⁶

Samtidig konstaterte utviklerne at samarbeidet trolig ikke ville sett annerledes ut, dersom området var uten hensynssonen. I utviklingen av Økern S har forslagsstillerne vært nødt til å samarbeide med naboeiendommer som er utenfor sonen, og dette samarbeidet har fungert like godt som det interne samarbeidet i sonen. Ettersom vi befinner oss i et transformasjonsområde, er utbyggerne avhengig av og interessert i å planlegge sammen for å oppnå kvaliteter i området.¹⁵⁷



Figur 13- Skisse av planlagt områdeutvikling. Kilde: Ness & Øyasæter, 2021, s. 40.

Et gjentagende tema under intervjuet var behovet for samarbeid og dialog med offentlig myndighet. Det er klart at Oslo kommune ønsker å levere forutsigbarhet i planprosessene. Imidlertid ble det pekt på at kommunens ønske om forutsigbarhet i planprosessene, oppleves

¹⁵⁶ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler, 27.02.2024.

¹⁵⁷ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler, 27.02.2024.

misforstått.¹⁵⁸ Det er allerede bestemt hvilke tiltak som må foreligge, som vilkår for at forslagsstillerne skal kunne utvikle området. Detaljgraden på føringene som blir gitt, anses å begrense utviklernes handlingsrom, og reduserer dermed forutsigbarheten. Prosjektlederne mente at et tidligere samarbeid mellom utviklerne og kommunen i større grad ville bidra til forutsigbarhet. «*Felles planlegging*» bør derfor involvere eiendomsutviklerne på et tidligere stadium.¹⁵⁹

En utfordring som ble fremhevet av prosjektlederne er ulike og misvisende innspill fra forskjellige etater og statlige organer om utviklingen av området. Dette ble illustrert med et eksempel om krav om opparbeidelse av barnehage, der ulike etater kom med motstridende uttalelser om barnehagebehovet i Oslo. Dette skapte vanskeligheter og lite forutsigbarhet i prosjekteringen. Prosjektlederne argumenterte for at etatene og statlige organer imellom i større grad, også burde sikre *felles planlegging*, i tråd med hensynssoenen.

¹⁵⁸ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler, 27.02.2024.

¹⁵⁹ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler, 27.02.2024.



Figur 14- Illustrasjon av tenkt fremtidig utvikling av Økern S. Kilde: Dark Arkitekter.

En informant fra plan- og bygningsetaten var enig i at det kan være vanskelig å samhandle med andre etater, fordi etater prioriterer ulike behov. Informanten understreker viktigheten av å avsette areal til barnehageformål til fremtiden, kontra risikoen for å la slike arealer stå ubenyttet. Dette innebærer en kompleks vurdering av behov og fremtidige planer, som kan være vanskelig å samkjøre med andre offentlige organer.¹⁶⁰

Funnene i intervjuene viser at samarbeidet mellom grunneierne i hovedsak har fungert godt. Samarbeidet mellom forslagsstillerne, planmyndigheten og andre offentlige aktører har i større

¹⁶⁰ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., saksbehandler i Plan- og bygningsetaten, 05.04.2024.

grad vært utfordrende. Det oppstilles rigide føringer, i tillegg til at etatene verner om sine interesser, og snakker forbi hverandre, mener prosjektlederne.

5.4.5 Hvordan opplever eiendomsutviklere kommunens handlingsrom til å legge føringer for utviklingen i et område med krav om felles planlegging?

I den følgende delproblemstillingen vil vi se på hvilke krav kommunen stiller til eiendomsutviklerne som følge av hensynssonen, og hvordan utviklerne opplever kommunens mulighet til å legge føringer for utviklingen på Økern S.

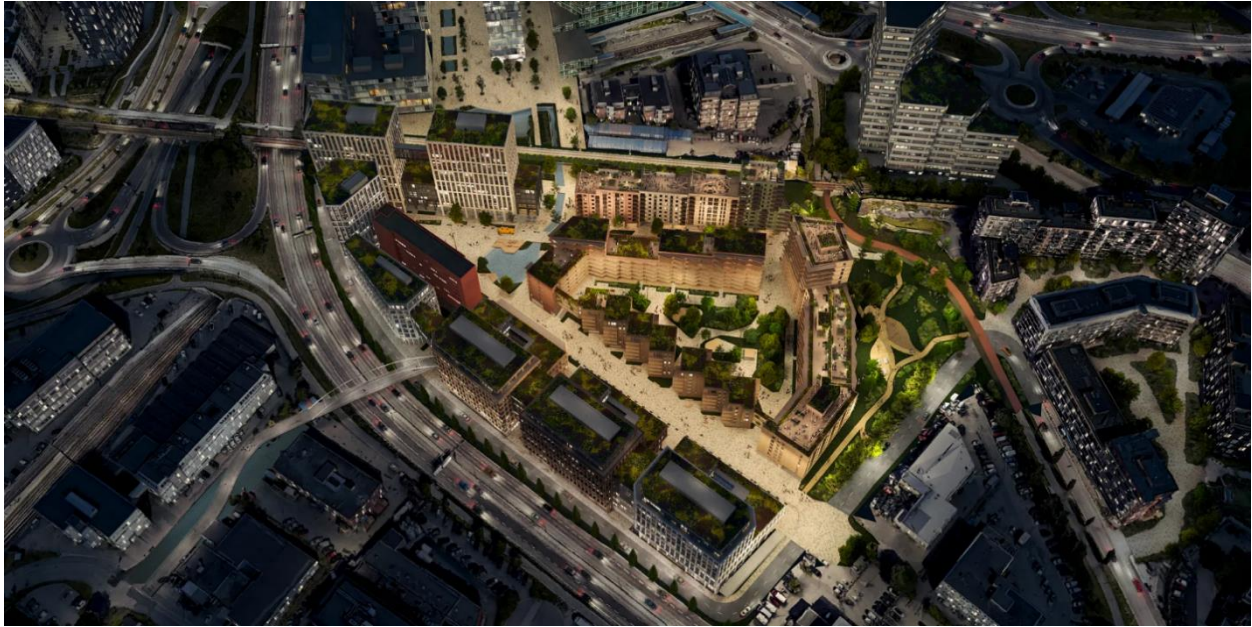
Tidlig i planleggingsprosessen ble det stilt krav til eiendomsutviklerne om å følge opp føringer i overordnede planer, for å oppfylle kravet om felles planlegging. Eiendomsutviklerne delte i intervju, at de opplever at kommunen har betydelig myndighet til å legge føringer for planleggingen og utviklingen av planområdet. På Økern S opplever utviklerne å få omfattende krav «lempet på dem», for å få tillatelse til å utvikle området.

Til tross for at VPOR i utgangspunktet skal være en «veiledende» plan for «*offentlige rom*», opplever utviklere at den i realiteten er bindende og omfatter flere detaljer enn kun offentlige rom. VPOR-en på Økern inneholder detaljerte bestemmelser om bygninger og høyder, noe som skaper motstand blant utviklerne. Prosjektleder viste til den første vedtatte VPOR-en på Ensjø som et eksempel på en vellykket tilnærming av en veiledende plan. Den forholdt seg til overordnet planlegging i området og inkluderte kostnadsberegninger som ga god forutsigbarhet til utviklerne. Prosjektlederen mener VPOR har forandret seg svært mye den senere tid. Dette er en misforståelse av forutsigbarhet, som fører til mye vansker i planleggingen.¹⁶¹

En annen utfordring ifølge utviklerne er at kravet om felles planlegging og VPOR gjelder for et altfor stort område. Dette gjør det praktisk talt umulig å oppfylle kravene, spesielt på store områder som Økern. Det kan fungere på enkelttomter, men ikke på mange hundre mål.¹⁶²

¹⁶¹ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler, 27.02.2024.

¹⁶² Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler, 27.02.2024.



Figur 15- Planlagt utvikling av Økern S. Kilde: Dark Arkitekter.

Alt sett under ett, konkluderte eiendomsutviklerne med at kommunen har et stort handlingsrom til å gi føringer for utviklingen på Økern med hjemmel i bestemmelsen om krav om felles planlegging. Videre at de gitte føringene fra planmyndigheten, begrenser utviklernes handlingsrom og vanskeliggjør utviklingen av Økern S.

5.4.6 Oppsummering

Gjennom analysen av casestudiet på Økern S har vi fått innblikk i kompleksiteten og utfordringene som kan oppstå på grunnlag av kravet om felles planlegging. Utfordringene illustrerer nødvendigheten av et tydelig samspill mellom eiendomsutvikler og kommunen i planprosessen.

Det er tydelig at utviklerne mener kommunen har et vidt handlingsrom til å legge føringer for utviklingen av planområdet ved bruk av hensynssonen. Samtidig oppleves kravene som, å være svært ressurs- og tidkrevende for eiendomsutviklerne.

5.5 Case 2: Helsfyr: Fredrik Selmers vei

5.5.1 Innledning

Det andre casestudiet vi har valgt å undersøke er planområdet på Fredrik Selmers vei 2, 3 og 5, lokalisert på Helsfyr i den østlige delen av bydel Gamle Oslo.¹⁶³ Helsfyr anses å være velegnet til bymessig utvikling grunnet sin nærhet til kollektivknutepunkt, og har de senere årene vært under en stor utvikling. Casestudiet vi ønsker å fokusere på ligger øst for Grenseveien og sør for Innspurten, mellom Helsfyr T-bane og Valle Hovin.¹⁶⁴ Tidligere har dette området vært regulert til industriformål, og vært benyttet til kontorvirksomhet.



Figur 16- Kartillustrasjon av sonen med krav om felles planlegging på Helsfyr. Kilde: PBE, Oslo kommune

¹⁶³ Oslo kommune, 2023B, *Regulerings sak med saksnummer 201716171, S-5204*.

¹⁶⁴ Oslo kommune, 2023A, *Byrådssak 231/2023 – Detaljregulering – Fredrik Selmers vei 2-5*.

I det følgende delkapittelet vil vi undersøke hvordan kravet om felles planlegging har blitt håndtert i utviklingen av Fredrik Selmers vei. Undersøkelsen er basert på saksdokumenter og intervjuer med eiendomsutviklerne og planmyndigheten.

5.5.2 Involverte aktører i sonen med krav om felles planlegging

Caseområdet av Fredrik Selmers vei består av tre grunneiere, herunder to store eiendomsutviklere og et mindre familieeid eiendomsselskap. Vi har gjennomført intervju med eiendomsutvikler og saksbehandler fra plan- og bygningsetaten som har fulgt plansaken over en lengre periode.

Aktører i sonen	Rolle i planområdet
Eiendomsutvikler	Grunneier i Fredrik Selmers vei 2
Eiendomsutvikler	Grunneier i Fredrik Selmers vei 3
Eiendomsutvikler	Grunneier i Fredrik Selmers vei 5
Plan- og bygningsetaten	Planmyndighet

Tabell 2- Oversikt over aktørene på Helsfyr. Egenprodusert med data fra Oslo kommunes saksinnsyn

5.5.3 Hvordan har man forsøkt å løse hensynssone med krav om felles planlegging i Fredrik Selmers vei?

Casestudiet i Fredrik Selmers vei, er en egen sone undergitt krav om felles planlegging. Sonen omfatter som nevnt tre eiendommer med tre grunneiere. To av grunneierne begynte i henholdsvis 2017 og 2016 oppstartsfasen med å utvikle sine eiendommer. Utviklingen ble satt på vent, da plan- og bygningsetaten påpekte at det er inntatt sone med krav om felles planlegging i kommuneplan for de tre eiendommene. Dette medførte at hensynssonens vilkår om felles planlegging måtte oppfylles, som et premiss for videre utvikling. I følgende delkapittel vil vi undersøke hvordan eiendomsutviklere og offentlige myndigheter har forsøkt å «utkvittere» kravet om felles planlegging i Fredrik Selmers vei.

Allerede fra oppstartsmøtet ble det uttrykt at de tre grunneierne hadde ulikt utgangspunkt for planarbeidet.¹⁶⁵ To av grunneierne, delte et ønske om å utvikle eiendommene. Deres motivasjon for utviklingen, var manglende leietakere i bygget og nylig kjøpt eiendom, og de ønsket fortgang i reguleringen.¹⁶⁶ Den tredje grunneieren, var i gang med en større rehabilitering av eiendommen da kravet om felles planlegging ble et tema. Denne grunneieren hadde derfor ingen

¹⁶⁵ Oslo kommune, 2019B, *Referat fra orienteringsmøtet*, s. 2.

¹⁶⁶ Oslo kommune, 2019B, s. 4.

utviklingsplaner av betydning de nærmeste 15-20 årene, og ingen interesse i å delta i utviklingen av sin tomt og planområdet.

Til tross for uenighet, ble det i 2018 inngått en samarbeidsavtale mellom de tre grunneierne for å imøtekomme kravet om felles plan. Grunneierne forsøkte å komme til enighet i planarbeidet, men over tid viste det seg at dette var svært vanskelig. Etter omtrent to år hadde grunneierne fortsatt ikke klart å utarbeide en felles detaljreguleringsplan for sonen.



Figur 17- Venstre: opprinnelig hensynssone. Høyre: justert hensynssone. Kilde: PBE, Oslo kommune.

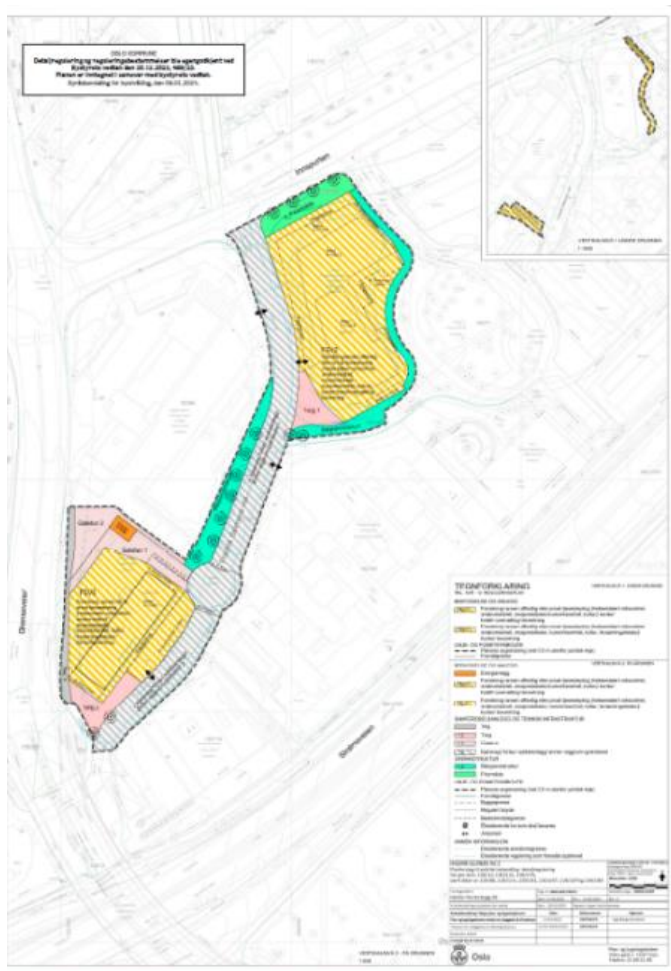
Plan- og bygningsetaten så at planarbeidet var vanskelig og at det stagnerte utviklingen i området.¹⁶⁷ Etter flere år med forsøk på å oppfylle hensynssonen var etaten og grunneierne blitt godt kjent med planområdet. I 2023 fastslo plan- og bygningsetaten at hensynene bak kravet om felles planlegging var godt nok ivaretatt til å kunne unnta den ene grunneieren fra hensynssonen. Det ble derfor foretatt en ny avgrensning av sonen med krav om felles planlegging, som var håndterbar både for de gjenværende grunneierne og etaten selv. Dette resulterte i at de to andre grunneierne fremmet en detaljregulering for sine eiendommer, som ble vedtatt av Oslo bystyret i desember 2023.

¹⁶⁷ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., saksbehandler i Plan- og bygningsetaten, 05.04.2024.

Etter en langvarig planprosess med etterfølgende justeringer av sonen underveis, ble kravet om felles planlegging løst i planområdet på Fredrik Selmers vei.

5.5.4 Hvordan påvirker kravet om felles planlegging samarbeidet internt og eksternt i sonen med krav om felles planlegging?

I intervju med grunneierne og planmyndighet kom det tydelig frem at samarbeidet både internt og eksternt i sonen har vært utfordrende. Som nevnt, ønsket ikke *den ene grunneieren* å delta i samarbeidet og utviklingen av planområdet. Fra start påvirket dette det interne samarbeidet i negativ forstand, opplyser prosjektleder. Prosjektlederen mener at de to årene hvor de forsøkte å inkludere «den ene grunneieren» i planarbeidet, medførte mye bortkastet tid og ressurser. Videre antas det å ha blitt brukt om lag fire millioner kroner ekstra på å felles planlegge med *den ene grunneieren* uten involvering. Dette skapte unødvendig støy i planarbeidet, og flere konflikter kunne vært unngått dersom de var uten hensynssonen.¹⁶⁸ Ved spørsmål om



Figur 18- Plankart detaljregulering. Kilde: PBE, Oslo kommune.

samarbeidet ville sett annerledes ut dersom planområdet ikke var underlagt hensynssonen, mente eiendomsutviklerne at det uansett ville blitt etablert et «områdeforum».

«Kravet om felles planlegging kan gi et mye større konfliktnivå» - Prosjektleder

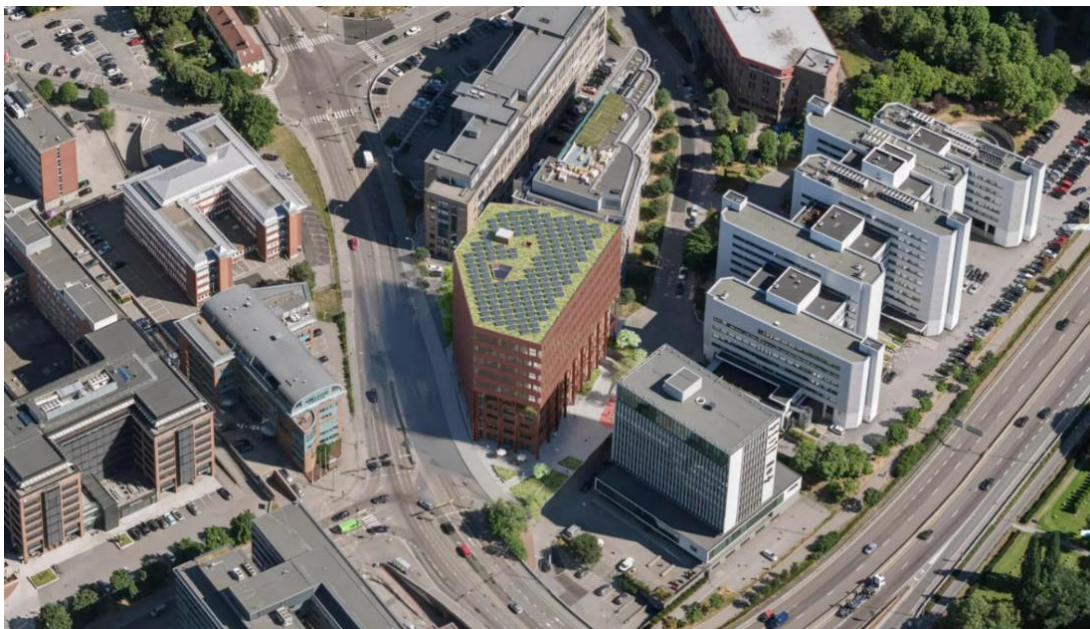
Samtidig uttrykte de to prosjektlederne en viss grad av forståelse for situasjonen som den ene grunneieren befant seg i. Hensynssonen satte den ene grunneieren i en negativ posisjon, og

¹⁶⁸ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler, 16.04.2024.

samtligte prosjektledere oppfattet plan- og bygningsetaten som lite lydhør fra start. Samarbeidet bar preg av at den ene grunneieren hadde en familieeid eiendom som ble forvaltet som grunneierens «*livsverk*».¹⁶⁹ Dette i motsetning til de to prosjektlederne, som var ansatt i et konsern og dermed ikke hadde et «*personlig*» forhold til eiendommene. De svært ulike forholdene til og målsettingene for eiendommene, ga et ulikt utgangspunkt som gjorde samarbeidet krevende.

Når det kommer til samarbeidet mellom grunneierne og planmyndighetene viser det seg at dette også var en utfordring. Fra eiendomsutviklernes side var det frustrerende at de hadde brukt to år på å fremme en detaljregulering uten involvering fra den ene grunneieren, som likevel senere ble unntatt fra hensynssonen. De to prosjektlederne påpeker at en bedre dialog fra start kunne spart dem for mye tid, arbeid og konflikt.¹⁷⁰

I intervju med saksbehandler i planområdet ble det betente samarbeidet bekreftet. Selv opplyser etaten at de hadde strukket seg langt i planarbeidet og bistått med utredninger, som følge av manglende kvalitet på innlevert arbeid av eiendomsutviklerne. Det var nødvendig å adressere utfordringene som måtte løses gjennom felles planlegging på et godt nok nivå, noe som ble krevende for eiendomsutviklerne i dette planområdet.¹⁷¹



Figur 19- Illustrasjonsbilde av planlagt utvikling. Kilde: Grape Architects

¹⁶⁹ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler, 16.04.2024.

¹⁷⁰ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler, 16.04.2024.

¹⁷¹ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., saksbehandler i Plan- og bygningsetaten, 05.04.2024.

Etaten erkjenner at det ikke var et enkelt arbeid, da den foreliggende sonen ikke fremsto som særlig gjennomtenkt fra kommunens side. På Helsefyrt har man valgt å gå bort fra deler av hensynssonen, og endret på premissene ved at det ble utarbeidet et planprogram. Planprogrammet for Helsefyrt viser en annen avgrensning enn hensynssonen som går fram av kommuneplanens arealdel. Denne faktoren kompliserte planarbeidet, og etaten påtok seg en koordinerende rolle for å lette på samarbeidet, forteller saksbehandleren. Det ble også nødvendig å undersøke alternative løsninger, da grunneierne ikke kom til enighet.

«Dersom etaten insisterer samarbeid på en ukonstruktiv måte, skjer det ingen fremdrift»

-Saksbehandler i plan- og bygningsetaten

Det er tydelig at aktørene har motstridende meninger om hverandres innsats i planprosessen. Dette kan skyldes at aktørene i planprosessen snakket forbi hverandre. Hensynssonen har skapt store utfordringer for samarbeidet både internt og eksternt, noe som har ledet til en kostbar og langvarig prosess.

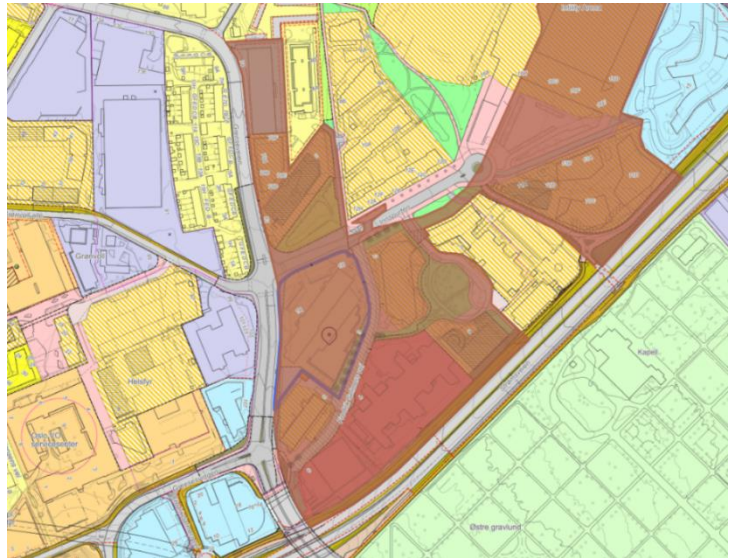
5.5.5 Hvordan opplever eiendomsutviklere kommunens handlingsrom til å legge føringer for utviklingen i et område med krav om felles planlegging?

I den følgende delproblemstillingen vil vi se på hvilke krav kommunen stiller til eiendomsutviklerne som følge av hensynssonen, og hvordan utviklerne opplever kommunens mulighet til å legge føringer for utviklingen i Fredrik Selmers vei.

Den ene prosjektlederen mener at kommunen har hatt et stort handlingsrom i planarbeidet, med hjemmel i hensynssonen.¹⁷² Dette ble tydelig da kommunen bestemte seg for å endre sonens avgrensning etter noen år. Kommunens mulighet til å gjøre slike endringer indikerer en vid fullmakt til å styre arealutviklingen i transformasjonsområder.

¹⁷² Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler, 16.04.2024.

Det var det frustrasjon over urettferdighet i oppfølgingen av kravet om felles planlegging. Det ble hevdet at andre utviklingsprosjekter i nærområdet, som også var underlagt felles planlegging, ble behandlet annerledes. I disse prosjektene blir ikke hensynssonen med krav om felles planlegging fulgt opp.¹⁷³ Det virker derfor tilfeldig hvor kommunen velger å følge opp kravet om felles planlegging, noe som blir ansett som urettferdig av forslagsstilleren.



Figur 20- Hensynssonen på Helsfyr, hvor FSV kun er en del av sonen.
Kilde: PBE, Oslo kommune.

5.5.6 Oppsummering

I det foregående har vi undersøkt hvordan kravet om felles planlegging har blitt håndtert på Helsfyr gjennom en casestudie.

Casestudiet belyser utfordringene som oppstår når det er grunneiere med ulike utgangspunkt i et planområde med krav om felles planlegging. Den ene grunneieren er et tydelig eksempel på en grunneier som mot sin vilje blir «tvunget» inn i et plansamarbeid, hvor interessene ikke var sammenfallende med de øvrige grunneierne. Samtidig viser de to prosjektlederne de negative konsekvensene av at én grunneier ikke deltar i planleggingen. Studiet illustrerer også betydningen av god kommunikasjon og samarbeid mellom alle involverte parter for effektivt å håndtere helhetlig utvikling av transformasjonsområder.

¹⁷³ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler, 16.04.2024.

5.6 Case 3: Lambertseter – Karlsrud: Cecile Thoresens vei

5.6.1 Innledning

Til sist har vi valgt å bruke en sone på Lambertseter - Karlsrud som en casestudie.¹⁷⁴ Planområdet befinner seg i nord-sør retning mellom Lambertseter og Karlsrud T-banestasjon, og har en langstrakt utforming. Majoriteten av planområdet ligger mellom T-banesporene og Cecile Thoresens vei, i tillegg til et mindre område vest for Karlsrud T-banestasjon.

I det følgende delkapittelet vil vi undersøke hvordan kravet om felles planlegging har fungert på Lambertseter – Karlsrud. Dette gjøres med grunnlag i saksdokumenter, og intervjuer med eiendomsutviklerne og plan- og bygningsetaten.



Figur 21- Kartillustrasjon av sonen med felles planlegging på Lambertseter-Karlsrud. Kilde: PBE, Oslo kommune

¹⁷⁴ Oslo kommune, 2023C, *Reguleringssak med saksnummer 201801721*.

5.6.2 Involverte aktører i sonen med krav om felles planlegging

Casestudiet på Lambertseter – Karlsrud består av seks grunneiere, herunder fem private eiendomsutviklere. Vi har gjennomført intervju med én av prosjektlederne for å få et innblikk i hvordan det har vært å være eiendomsutvikler i et område med krav om felles planlegging. Prosjektlederen har en ledende rolle i utviklingen av området og er med å representere eiendomsutviklerne utad i planprosessen. I tillegg har vi intervjuet nåværende saksbehandler i plan- og bygningsetaten som har bistått i planprosessen over lengre tid.

Aktører i sonen	Rolle i planområdet
Eiendomsutvikler	Grunneier i Rasch vei 38
Eiendomsutvikler	Grunneier i Cecilie Thoresens vei 1
Eiendomsutvikler	Grunneier i Cecilie Thoresens vei 5-7
Eiendomsutvikler	Grunneier i Cecilie Thoresens vei 9-11
Oslo kommune	Grunneier i Cecilie Thoresens vei 11 B
Eiendomsutvikler	Grunneier i Cecilie Thoresens vei 13-15
Plan- og bygningsetaten	Planmyndighet

Tabell 3- Oversikt over aktørene på Helsfyr. Egenprodusert med data fra Oslo kommunes saksinnsyn.

5.6.3 Hvordan har man forsøkt å løse hensynssone med krav om felles planlegging på Lambertseter?

I kommuneplanen for Oslo 2015 er Lambertseter- Karlsrud definert som et utviklingsområde underlagt krav til felles planlegging, jf. pbl. § 11-8 bokstav e. I denne sonen håndteres kravet om felles planlegging ved at kommunen benytter en områderegulering. Dette er kommunal praksis i soner med høy kompleksitet og mange involverte parter.¹⁷⁵

Caseområdet består av seks grunneiere, herunder private utviklere og kommunen. Et flertall av de private aktørene har i lengre tid vært interessert i å realisere sine eiendommer, og startet tidlige prosesser med å utarbeide detaljreguleringsplaner for sine egne eiendommer.¹⁷⁶ Imidlertid ble disse planprosessene satt på vent i 2018. Plan- og bygningsetaten



Figur 22- Områderegulering for lambertseter- Karlsrud. Kilde: PBE, Oslo kommune

¹⁷⁵ Oslo kommune, 2019A, s.72.

¹⁷⁶ Oslo kommune, (u.å.) *Lambertseter- Karlsrud- Planarbeid*.

fikk da politisk bestilling om å utarbeide områdereguleringen, der politikernes intensjon var å sikre tilstrekkelig kontroll med utviklingen av området.¹⁷⁷ Kravet i kommuneplanen om felles planlegging og den politiske bestillingen har vært en forutsetning for planarbeidet i området. Dette har medført at grunneierne må avvente sine utviklingsplaner, og vente med å fremme detaljregulering til kommunens områdeplan er vedtatt.¹⁷⁸

Plan- og bygningsetaten har i forlengelsen ledet et omfattende planarbeid for Lambertseter – Karlsrud. Forslaget til områderegulering ble sendt til politisk behandling i desember 2023, men er per mai 2024 fortsatt ikke vedtatt.

I motsetning til de andre casestudiene, løses kravet om felles planlegging i denne sonen ved at kommunen tar ansvaret for «*felles planlegging*», jf. pbl. § 11-8 bokstav e. I dag ligger planforslaget på rådhuset for politisk behandling. Plan- og bygningsetaten har åpnet for at grunneierne kan starte sine egne detaljreguleringsprosesser, selv om områdereguleringen ikke er vedtatt. Det vil da være utbyggers risiko å starte opp før områdereguleringen er vedtatt.¹⁷⁹

5.6.4 Hvordan påvirker kravet om felles planlegging samarbeidet mellom eiendomsutviklere og kommunale myndigheter i utviklingen av Lambertseter?

Transformasjonsområdene på Lambertseter-Karlsrud utgjør en «*stripe*» av eiendommer som er underlagt krav om felles planlegging. En saksbehandler fra plan- og bygningsetaten mener at det i stor grad har vært forsøkt et samarbeid mellom etaten og grunneierne i området. Siden 2016 har det vært forsøkt dialog og prosess, da etaten startet prosessen med å gjennomføre en «*Oslo-charrette*». En charrette er en type workshop hvor forskjellige interessentgrupper deltar, som berørte naboer og ulike brukergrupper.¹⁸⁰ Oslo-charretten ble brukt for å få frem ideer som ble konkretisert i et utkast til felles forslag til plangrep for området. Plangrepet ble et viktig grunnlag i områdereguleringsarbeidet.

I ettertid har grunneierne laget et eget plangrep for utviklingen av området. Plangrepet har tilsvarende grunnlag for gater og offentlige rom som charretten, men den har ulikheter i utnyttelse, høyder og til dels arealformål.¹⁸¹ Plangrepet har ingen formell samarbeidsavtale, men er et initiativ

¹⁷⁷ Personlig kommunikasjon i e-post med N.N., saksbehandler i Plan- og bygningsetaten, 30.04.2024.

¹⁷⁸ Oslo kommune, (u.å.) *Lambertseter- Karlsrud- Planarbeid*.

¹⁷⁹ Personlig kommunikasjon i e-post med N.N., saksbehandler i Plan- og bygningsetaten, 30.04.2024.

¹⁸⁰ Ness & Øyasæter, 2021, s. 150.

¹⁸¹ Personlig kommunikasjon i e-post med N.N., saksbehandler i Plan- og bygningsetaten, 30.04.2024.

fra grunneierne som ønsker å utvikle sine eiendommer på sikt.¹⁸² Grunneierne har med det gått inn i områdereguleringsprosessen med andre forventninger enn etaten. Det har derfor vært vanskelig å opprette et godt samarbeidsklima mellom grunneierne og etaten, forteller saksbehandler.

Etter eiendomsutviklerens syn har det interne samarbeidet i grunneiergruppen fungert tilsynelatende godt gjennom årene. På en annen side er det klart at tomtene langs Cecilie Thoresens vei eies av ulike aktører med ulike forutsetninger, bindinger og fremdriftsperspektiv. I forlengelsen har ikke alle grunneierne vært like delaktig i det interne samarbeidet i planområdet. Enkelte tomter har en velfungerende drift med langsiktige leieavtaler. Selv om en snarlig utvikling av disse tomtene ikke har vært gjennomførbart på grunn av eksisterende leiekontrakter og forpliktelser overfor leietakere, har disse grunneierne bidratt positivt til samarbeidet. Dette ved blant annet å bekoste felles utredninger som områdereguleringen krever.¹⁸³



Figur 23- Illustrasjon av dagens situasjon og fremtidig situasjon iht. områdereguleringen. Kilde: PBE, Oslo kommune

Grunneiergruppen etterlyser større grad av «tillitsbasert» planlegging.¹⁸⁴ Det er et sterkt ønske fra grunneierne om å samarbeide tettere og tidligere i planprosessen. Dette for sammen å avklare målsetninger og suksesskriterier. Prosjektlederen påpeker at man stort sett er enig med planmyndigheten, men at det savnes forhandlinger og kompromiss på de områdene man ikke alltid deler det samme synspunktet.¹⁸⁵ Det gis uttrykk for at samarbeidet hittil er gjort på en «bakvendt» måte. Eksempelvis kunne det vært mer lønnsomt å slippe til utviklernes egne arkitekter til å

¹⁸² Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler, 17.04.2024.

¹⁸³ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler, 17.04.2024.

¹⁸⁴ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler, 17.04.2024.

¹⁸⁵ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler, 17.04.2024.

utarbeide byggegrenser, i stedet for at plan- og bygningsetaten står for dette arbeidet. Slik situasjonen er nå, bortfaller den «felles planleggingen» i stor grad ettersom planmyndigheten tar hovedgrepet.¹⁸⁶

Videre fortelles det i intervju at samhandlingen med andre etater har vært utfordrende, fordi etatene har hver sine «brannfakler». De aller fleste har gode intensjoner med sine krav, men grunneierne opplever at prioriteringer blir fraværende da det ikke i tilstrekkelig grad foretas en vurdering av fordeler og ulemper. Grunneiergruppen stiller seg derfor kritisk til om det i områdereguleringen er gitt rammer som faktisk gir rom for å nå målene.



Figur 24- Perspektiv av Karlsrud torg. Kilde: PBE, Oslo kommune

5.6.5 Hvordan opplever eiendomsutviklere kommunens handlingsrom til å legge føringer for utviklingen i et område med krav om felles planlegging?

Prosjektlederen mener at kommunens handlingsrom er betydelig når kommunen tar seg av «*felles planleggingen*» av sonen. Hovedtemaet under intervju med utvikler, var hvordan kommunens

¹⁸⁶ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler, 17.04.2024.

detaljerte områderegulering begrenser utviklernes handlingsfrihet og stagnerer utviklingen av området.

Informanten mener at kommunens forslag til områderegulering er altfor detaljert, spesielt når det gjelder utnyttelse og rekkefølgekrav.¹⁸⁷ Dette begrenser ifølge en eiendomsutvikler friheten til å planlegge området. Videre hevdes det at føringene som er satt, har konsekvenser for gjennomføringen av utviklingen av hele området. Kravene som er satt i plan medfører betydelige kostnader som må tas med i utregningen av lønnsomheten i utviklingsprosjektet, forteller utvikleren.

For enkelte av utviklerne er kravene i den foreslåtte reguleringsplanen så omfattende og kostbare at det er mer lønnsomt for dem å fortsette nåværende drift av eiendommen.¹⁸⁸ Utvikleren ser ingen økonomisk gevinst i å utvikle området til boliger, i tråd med kommunens overordnede plan. Dersom en utvikler velger å ikke bidra i utviklingen, vil det innebære betydelige ringvirkninger for resten, og i verste fall stanse utviklingen. Prosjektlederen stiller spørsmål ved om dette er ønskelig etter flere års arbeid med områdereguleringen, og om dette sikrer forutsigbarhet for innbyggere og grunneiere.

På den andre siden har saksbehandler vurdert forhold som eiendomsutviklerne anfører opp mot politisk vedtatte overordnede føringer. Det er ikke nødvendigvis alltid samsvar mellom eiendomsutviklernes ønsker og de politiske føringene. I dette prosjektet hadde flere utviklere prosjekter på gang før områdereguleringsprosessen startet. Disse prosjektene har utviklerne ønsket at skal «passe inn» i områdereguleringen, men når prosjektene ikke lar seg forene med målene for områdereguleringen, så bidrar det muligens til at utviklerne opplever planen som for detaljert.¹⁸⁹ Detaljeringsgraden gikk noe ned etter offentlig ettersyn av planforslaget, nettopp på bakgrunn av eiendomsutviklernes tilbakemeldinger.¹⁹⁰

Oppsummert, mente utvikleren at kommunen har stor beslutningsmakt når de selv tar seg av «*utkvitteringen*» av kravet om felles planlegging for hele transformasjonsområdet. På den andre

¹⁸⁷ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler, 17.04.2024.

¹⁸⁸ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler, 17.04.2024.

¹⁸⁹ Personlig kommunikasjon i e-post med N.N., saksbehandler i Plan- og bygningsetaten, 30.04.2024.

¹⁹⁰ Personlig kommunikasjon i e-post med N.N., saksbehandler i Plan- og bygningsetaten, 30.04.2024.

siden mener saksbehandler at begrensingene kommer av politisk overordnede planer som må følges opp.

5.6.6 Oppsummering

Planområdet skiller seg fra områdene på Økern og Helsefyr ved at det er flere grunneiere involvert, i tillegg til at Plan- og bygningsetaten utarbeider en områderegulering for å oppnå helheten som hensynssonen forsøker å ivareta.

Det er tydelig at det har vært forsøkt samarbeid fra begge sider. I hvilken grad samarbeidet har vært vellykket fremstår som uklart. Per i dag fremstår det i større grad som en arbeidsfordeling, der etaten utarbeider områdereguleringen og grunneiernes rolle har vært å gi innspill til planarbeidet. For å effektivisere planprosessen bidrar grunneierne også økonomisk med hensyn til utredningene som områdereguleringen krever.¹⁹¹

Eiendomsutviklerne mener det kan være uheldig at kommunen tar seg av kravet om felles planlegging alene, da det etterlater lite handlingsrom for utviklere. Videre at en tidligere og større involvering av grunneierne i planområdet ville gitt en bedre «*felles planlegging*» for området. På den andre siden mener planmyndigheten at føringene i områdereguleringen er nødvendig for å sikre den politiske intensjonen om kontroll på utviklingen av området.

¹⁹¹ Personlig kommunikasjon i e-post med N.N., saksbehandler i Plan- og bygningsetaten, 30.04.2024.

Casestudie	Adresse	Antall grunneiere i sonen	Hvordan utkvitteres kravet om felles planlegging	Status på kravet om utarbeidelse av en felles overordnet plan for området	Samlet saksbehandlings tid for regulerings sak
Økern	Selma Ellefsens vei	3	Grunneiersamarbeid, Felles detaljregulering	Nei, Forslagsstillere utarbeider planforslag til politisk behandling.	7 år og 4 måneder m.m.
Helsfyr	Fredrik Selmers vei	2 (tidl.3)	Grunneiersamarbeid, Felles detaljregulering	Ja, Detaljregulering godkjent 20.12.2023.	6 år og 2 måneder.
Lambertseter Karlsruud	Cecile Thoresens vei	6	Kommunen, Områderegulering	Nei, Planforslag til politisk behandling 20.12.2023	6 år og 3 måneder m.m.

Figur 25- Presentasjon av casestudie. Alle data hentet fra saksinnsyn 26.04.2024.

5.7 Aktørenes generelle synspunkter

5.7.1 Innledning

For å få innsikt i hvordan hensynssonen fungerer i praksis, har vi foretatt intervjuer av fagpersoner som har god kjennskap til planprosesser i soner med krav om felles planlegging. I dette delkapittelet vil vi presentere funnene fra intervjuene. Informantgruppen består av to jurister, to eiendomsutviklere, en arkitekt, en byplanlegger og tre saksbehandlere fra plan- og bygningsetaten,

Informanter
Eiendomsutvikler 1
Eiendomsutvikler 2
Jurist 1
Jurist 2
Arkitekt
Byplanlegger 1
Byplanlegger 2
Saksbehandler 1
Saksbehandler 2
Saksbehandler 3

alle med betydelig erfaring med hensynssonen. Det understrekes at elementene som tas opp i delkapittelet fremstilles som generelle og derfor uavhengige av caseområdene presentert ovenfor.

5.7.2 Informanter

Vi har intervjuet ti informanter med kunnskap om hensynssonen med krav om felles planlegging. Som nevnt i metoddelen, er informantenes navn og arbeidsplass anonymisert. Tabellen til venstre viser arbeidstitelen til de ti informantene.

Tabell 4- Egenprodusert oversiktstabell over informantene.

5.7.3 Fordeler knyttet til krav om felles planlegging

Under intervjuene med informantene ble det belyst flere fordeler ved bruk av hensynssonen. Først og fremst foreligger det en bred enighet om at hensynssonens *intensjon er god*. Hensynssonen har en ambisjon om å gi forutsigbarhet ved at det oppstilles en helhetlig struktur for områder som imøtekommer en stor og krevende omveltning.¹⁹² Oslo er et eksempel på en kompleks by, hvor det fra et tidlig stadium er nødvendig å se et område under ett for å avgjøre hva som er riktige byutviklingsgrep. I forlengelsen kreves det *tydelige mål og prosesser* for hvordan området skal transformeres.¹⁹³

Videre betraktes kravet som et nødvendig virkemiddel for å *sikre samarbeid*, både internt og eksternt i planområdet. Byområdene skal transformeres fullstendig og få en helt ny struktur. På tvers av eiendomsgrenser skal det opparbeides teknisk infrastruktur, blågrønne strukturer og

¹⁹² Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., jurist 1, 05.02.2024.

¹⁹³ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., jurist 1, 05.02.2024.

sosiale elementer, noe som åpenbart krever samarbeid. Ofte er aktører mest opptatt av å utvikle egne prosjekter, og mangler en helhetlig forståelse av byutviklingskvalitetene. Dette utfordrer samarbeidskompetansen- og viljen på en positiv måte, noe som kan bidra til å profesjonalisere den private delen av byutviklingen.¹⁹⁴ I enkelte områder bidrar hensynssonen til å framtvinge et samarbeid mellom utviklerne og kommunen for å etablere felles mål for et større område.¹⁹⁵

Flere av informantene deler synet om at det er fornuftig at grunneierne i et område kommer til *enighet om en planstrategi* for detaljregulering, slik at man slipper å gå veien om områderegulering eller tyngre planprosesser. Områderegulering medfører en svært tidkrevende planprosess, som i stor grad ofte ekskluderer utviklere fra planprosessen.¹⁹⁶

Hensynssonen fungerer også som et virkemiddel for *strategisk styring*, ettersom kommunen kan identifisere soner som de ønsker å prioritere for utvikling.¹⁹⁷ I Oslo kommune har planetaten gått grundig til verks med å definere utviklingsområder. Kommunen sender dermed tydelige signaler til fremtidig ønsket byutvikling.

5.7.4 utfordringer knyttet til krav om felles planlegging

I intervjuene med informantene kom det frem flere ulemper som utfordrer både prosessen og resultatene ved utvikling i hensynssonen. Vi vil i det følgende gjennomgå disse ulempene.

Generelt er krav til felles planlegging ofte forbundet med en *lang og tung prosess* med omfattende involvering av ulike parter.¹⁹⁸ Det kan medføre forsinkelser og komplikasjoner i prosjektutviklingen.

Samtlige av informantene belyste utfordringer knyttet til at *sonene er for store*. Store soner med krav om felles planlegging medfører som regel at mange grunneiere med ulike målsetninger må samarbeide. Spesielt oppstår det utfordringer når det er mange «*små aktører*» involvert i sonen.¹⁹⁹ Det er enklere å se for seg at to til tre grunneiere klarer å oppfylle kravet i fellesskap. På den andre siden er det ingen automatikk i at det er smidigere med få grunneiere. En av informantene hadde

¹⁹⁴ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., byplanlegger 1, 16.02.2024.

¹⁹⁵ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., arkitekt, 20.02.2024.

¹⁹⁶ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., byplanlegger 2, 09.02.2024.

¹⁹⁷ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., byplanlegger 1, 16.02.2024.

¹⁹⁸ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., byplanlegger 1, 16.02.2024.

¹⁹⁹ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., arkitekt, 20.02.2024.

tidligere erfaring fra et prosjekt hvor det kun var tre grunneiere, men med svært ulik tidshorison for utviklingsplanene noe som skapte utfordringer.²⁰⁰

Flere av informantene påpekte at avgrensningene til *sonene virker vilkårlige*, tilfeldige og uhensiktsmessige. Noen soner er basert på en historisk situasjon som ikke lenger er oppdatert i forhold til hva som allerede er utbygd. Det stilles også spørsmål om sonene som ble etablert i 2015, fortsatt er hensiktsmessige etter dagens situasjon.

Dersom kommunen benytter en områderegulering for å *utkvittere* kravet om felles planlegging, kan det oppstå utfordringer knyttet til *prioriteringer* når de kommer i gang med planen. Eksempelvis er Skøyenplanen en av de planene som hittil har vært den mest omfattende og krevende når det gjelder felles planlegging. Planen har tatt så lang tid at den nesten er utdatert innen den er ferdig, forteller arkitekten.²⁰¹ Videre er det et problem med den offentlige planleggingen at planene er altfor *detaljerte* på områdereguleringsnivå. Dette fører til utfordringer når man senere kommer til detaljene hvor utviklernes handlingsrom begrenses. Når kommunen tar seg av kravet om felles planlegging, blir det fort «*motsetningsforhold, drakamp og forhandlinger*».²⁰²

Det er klart at kommuneplanen spiller en viktig rolle ved å angi områder som kommunen ønsker å prioritere for utvikling. Likevel blir det av flere aktører problematisert at kommuneplanen gjennom hensynssonen peker på for mange utviklingsområder. Fordi det trykkes på alle knappene samtidig, oppstår det en *knapphet på ressurser* i de enkelte planområdene. Etatene er i *liten grad koordinert*, noe som gjør det vanskelig å jobbe parallelt og bruke ressurser i de samme områdene.²⁰³ Det er ønskelig med større grad av fokusområder, slik at man har nok kapasitet der man ønsker utvikling. Informantene fra Plan- og bygningsetaten var enig i at det kan bli utfordrende når det er store og krevende planoppgaver som skal løses av små aktører. I slike tilfeller er man ofte avhengig av kommunens bistand, men kommunen har ikke alltid ressursene som kreves. En av utfordringene man ser er at etaten ikke er godt nok koordinert opp mot forslagsstillerne.²⁰⁴

²⁰⁰ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., arkitekt, 20.02.2024.

²⁰¹ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., arkitekt, 20.02.2024.

²⁰² Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., arkitekt, 20.02.2024.

²⁰³ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., saksbehandler 1 i Plan- og bygningsetaten, 03.04.2024.

²⁰⁴ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., saksbehandler 1 i Plan- og bygningsetaten, 03.04.2024.

Under intervju ble «*gratispassasjerproblemet*» nevnt som en utfordring til hensynssonen. Jurist 1 forteller om en konkret sak, hvor én av grunneierne i sonen ikke ønsket å delta i planleggingen, selv om dette var nødvendig for å oppfylle kravene i hensynssonen.²⁰⁵ Etter flere diskusjoner fremmet forslagsstillerne en plan, uten involvering fra den ene grunneieren. Dette medførte at prosessen ble vesentlig mer tidkrevende og kostbar for de øvrige. Samtidig kan grunneieren som nektet å delta, dra nytte av planen i fremtiden uten å ha deltatt i planprosessen. Man vil derfor i praksis kunne møte grunneiere internt i soner, som venter på at kostnader til felles infrastruktur og rekkefølgekrav tas av andre, før man igangsetter egne prosjekter. På denne måten forringer disse *gratispassasjerene* plansamarbeidet i sonen.²⁰⁶

På den andre siden, blir det av en saksbehandler pekt på at det er en demokratisk rett for en grunneier å velge ikke å utvikle sin tomt.²⁰⁷ Dersom kommunen har andre ambisjoner for tomten, må de kjøpe den. Når det oppstår slike problemstillinger der én av grunneierne ikke ønsker å delta, må man finne en annen måte å løse situasjonen på.

Samtlige informanter ga uttrykk for at hensynssonen slik den er nedfelt i Oslo kommunes arealplan, medfører en rekke utfordringer som kan *stagnere utviklingen av transformasjonsområder*. Flere faktorer som samarbeid, økonomi, tid og ambisjoner kan føre til at utviklingen av et område med krav om felles planlegging stanser. I Oslo er hensynssonen dominerende i transformasjonsområder, hvor det ofte skjer en utvikling fra industri til bolig. Eiendomsutvikler 2 forteller at *boligbehovet i Norge er større enn normalt*.²⁰⁸ Årsaken er en uvanlig sterk befolkningsvekst, kombinert med den svakeste målte igangsettingen av nye boliger siden 1999.²⁰⁹ Stagneringen av transformasjonsområder er uheldig for boligmangelen vi nå står ovenfor. Spesielt med tanke på hvor utbredt hensynssonen er i Oslo kommune, hvor alle utviklingsområder foruten Ensjø, har krav om felles planlegging. Dette viser viktigheten av å utarbeide gode mekanismer for å løse helhetlig utvikling i transformasjonsområder, meddeler utvikleren.

«*En ulempe med virkemidlet er at den kan legge lokk på områder*» -Byplanlegger 2

²⁰⁵ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., jurist 1, 05.02.2024.

²⁰⁶ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., jurist 1, 05.02.2024.

²⁰⁷ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., saksbehandler 1 i Plan- og bygningsetaten, 03.04.2024.

²⁰⁸ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler 2, 16.04.2024.

²⁰⁹ Boligprodusentene & prognosesenteret, *Svakeste målte igangsetting av nye boliger*, 2023.

Eiendomsutvikler 1 påpekte at samhandlingen mellom grunneierne og kommunen er svært **avhengig av saksbehandler** i plan- og bygningsetaten.²¹⁰ Utvikleren har vært involvert i flere prosjekter med hensynssonen, hvor det er stor variasjon i hvor langt saksbehandlerne strekker seg for å bistå grunneierne. Informanten forteller at i enkelte prosjekter har saksbehandleren strukket seg langt for å imøtegå deres utfordringer. Eksempelvis ved å endre hensynssonens geografiske avgrensning. Mens i andre tilfeller oppleves det lite hjelp og veiledning. Informanten mener at graden av bistand fra saksbehandler trolig spiller en avgjørende rolle.²¹¹

Flere informanter påpekte at **kommunen har et betydelig handlingsrom** når det gjelder å stille krav om felles planlegging. Dette handlingsrommet gir kommunen mulighet for å gi og følge opp krav til grunneierne. Til syvende og sist må utviklerne innrette seg etter kommunens krav dersom de ønsker å realisere området. Kommunen besitter derfor betydelig makt i slike situasjoner. Kravet om felles planlegging gis prioritet over eldre planer, noe som gir bestemmelsen trinnhøyde. Dette medfører at selv om en grunneier har rett til å bygge, må man likevel innrette seg kravene som stilles av kommunen gjennom felles planlegging.²¹²

Byplanlegger 2 legger til grunn at Oslo kommune har en lang **tradisjon for å lage sine egne planverktøy** og tolke de på sine egne måter.²¹³ Derfor vil lovgivers intensjon ikke nødvendigvis samsvare med hva Oslo kommunes intensjon med bruken av hensynssonen er. Ulempen er ikke knyttet til virkemidler i seg selv, men **bruken av virkemidlet**. Det er bruken av virkemidlet i Oslo inntatt på altfor mange store områder som pekes på som en utfordring. Kommunen har ikke ressurser til å effektivt følge opp alle disse sonene, mener byplanleggeren.

«Ulempene omhandler den lange og detaljerte prosessen som felles planlegging ofte medfører, samt utfordringer knyttet til kommunikasjon og samarbeid mellom offentlige og private aktører» - Eiendomsutvikler 1

²¹⁰ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler 1, 27.02.2024.

²¹¹ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler 1, 27.02.2024.

²¹² Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., jurist 2, 07.02.2024.

²¹³ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., byplanlegger 2, 09.02.2024.

Svært kostbart
 Etatene samhandler ikke
 Motsetningsforhold
 Høyt konfliktnivå
 Utviklingen stagnerer
 Komplikasjoner
 Sikrer samarbeid
 Uhensiktsmessige soner
 Lang og tung prosess
 Gamle soner
 Dårlig kommunikasjon
 Lite forutsigbarhet
 Avhengig av saksbehandler
 Forhandlinger
 Prioriteringer
 Knapphet på ressurser
 Helhetlig planlegging
 Vanskelig samarbeid
 Gratispassasjerproblemet
 Tidskrevende
 Lite samarbeid med PBE
 God intensjon
 Enighet om planstrategi
 Strategisk styring
 For mange grunneiere
 Små aktører
 Ulik utviklingstakt
 Drakamp
 Sonene er for store
 Forsinkelser

Figur 26- Egenprodusert ordsky som illustrerer informantenes synspunkter.

5.7.5 Hvordan kan hensynssone med krav om felles planlegging endres eller forbedres?

Etter spørsmålet om hensynssonens utfordringer, spurte vi informantene om hvordan hensynssonen kan forbedres eller endres.

Jurist 1 opplyste at forbedring av hensynssonen og eventuelle **endringer i lovverket** har vært gjenstand for diskusjon i flere omganger.²¹⁴ Enkelte mener at hensynssonen har vært for streng i visse områder. Videre er større grad av samskaping mellom forslagsstillere og kommunen et ønske. Avstanden mellom de som faktisk eier og skal utvikle, og føringene som kommer fra Plan- og bygningsetaten, oppleves som for stor. Kommunen planlegger, men det er utbyggere som skal realisere utviklingen. Erfaringsvis er det svært ulik praksis i forskjellige kommuner.²¹⁵

²¹⁴ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., jurist 1, 05.02.2024.

²¹⁵ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., arkitekt, 20.02.2024.

Videre påpeker jurist 2 at hensynssonen kan forbedres ved å ha en **klarere og tydeligere lovhjemmel**.²¹⁶ I nåværende hjemmel i Plan- og bygningsloven er det uklart hva som er skillet mellom sone med felles planlegging, og sone om omforming og fornyelse. Det foreligger også tvil om hvilke bestemmelser lovhjemmelen oppstiller. Dette gir kommunen et vidt handlingsrom til å utøve mye skjønn i utøvelsen av planverktøyet. Lovbestemmelsen bør derfor klargjøres i større grad.

Videre trekkes det fram at **samarbeidsmodeller** burde vurderes i områder som har en «enklere» struktur og grunneiersammensetning. Ut ifra en tilsvarende modell kan man bli enig om noen prinsipper for planarbeidet.

«Jeg har ikke et klart svar på hvordan hensynssonen kan forbedres, men det å ivareta intensjonen med felles planlegging er viktig. Så vi er nødt til å finne mekanismer for å få det til» - Arkitekten

Samtlige påpekte at sonene kun bør omfatte eiendommer med **profesjonelle aktører i eiendomsbransjen som er utviklingsklare**. Det kan i mange sammenhenger være vanskelig å involvere «vanlige» grunneiere i en planprosess, men det kan være også være kostbart og vanskelig å *ikke* involvere dem. Det ønskes derfor mindre soner, med utviklere som har et felles ønske om sammen å utvikle området. Det bør være tydelig fra start hvor kommunen ønsker felles planlegging, hvilke aktører den involverer og hvilke mål kommunen ser for seg for transformasjonsområdet.

Videre bør kommunen i større grad **felles planlegge** med utviklerne.²¹⁷ Det er ofte lagt detaljerte føringer for området før utviklerne starter utarbeidelsen av plan, som fører til at det er lite igjen å planlegge. Samtlige ønsker tydeligere krav og rammer fra kommunen og en tettere dialog. Videre kan virkemiddelet være enklere å forholde seg til for utviklerne dersom etatene og offentlige myndigheter er mer sammensveiset.

Avslutningsvis ble hensynssonens rekkevidde og omfang i ny kommuneplan drøftet med informantene. Det pågår nå et arbeid med en revisjon av kommuneplanens arealdel – Oslo frem mot 2040. Fåtalet mente det var sannsynlig at hensynssonen vil få en endret bruk, til tross for ny

²¹⁶ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., jurist 2, 07.02.2024.

²¹⁷ Personlig kommunikasjon i samtale med N.N., eiendomsutvikler 2, 16.04.2024.

byråd for byutvikling i Oslo kommune. Forslaget til ny kommuneplan som lå på høring i perioden 22.06.2023-22.12.2023, predikerte at flertallet av hensynssonene med krav om felles planlegging vil bli videreført uten endringer.

5.7.6 Avsluttende

Flere intervjuobjekter etterspør klarhet rundt kommunens handlingsrom og grenser for krav om felles planlegging. Dette ville bidratt til å skape tydeligere retningslinjer og forventninger for eiendomsutviklere og kommunen, ved utvikling i en sone med felles planlegging.

Når det gjelder nødvendigheten av hensynssonen for å sikre god utvikling i transformasjonsområder, uttrykte informantene både positive og negative synspunkter. Det ble påpekt at felles planlegging gir forutsigbarhet, men tar samtidig ikke hensyn til individuelle forhold i ulike områder.

5.8 Oppsummering av funn

Oppsummerende påvirker hensynssonen prosjektutviklingen. Både når det gjelder potensiale, som ofte er større fordi det er sammenfallende med at områdene er prioritert for utvikling, men ikke minst når det gjelder prosess og framdrift. Dette fordi hensynssonen kan skape en kompliserende faktor med hensyn til samhandling, tidsbruk og økonomi i prosjektene.

Når det kommer til helhetlig byutvikling, står de offentlige etatene og eiendomsutviklere ovenfor et betydelig samfunnsansvar. Hensynssonen er inntatt som et verktøy i plan- og bygningsloven og skal både forenkle og fremme dette arbeidet. Likevel tilsier våre funn at det er tvilsomt om bestemmelsen i seg selv og praktiseringen av denne i dag, kan forsvare intensjonen og bidra til dette samfunnsansvaret.

6. Analyse og konklusjon

6.1 Innledning

På bakgrunn av gjennomgang av det juridiske rammeverket, litteraturgjennomgang og casestudie, vil vi nå besvare forskningsspørsmålene, for å deretter besvare hovedproblemstillingen.

6.2 Hvor stort handlingsrom har kommunen til å innta hensynssone med krav om felles planlegging i plan?

I det følgende skal vi presentere en sammenfattende fremstilling og delkonklusjon tilknyttet forskningsspørsmål 1, om hvor stort handlingsrom kommunen har til å innta hensynssone med krav om felles planlegging. Funnene vil ta utgangspunkt i data fra casestudiet og det juridiske rammeverket.

I den juridiske delen av oppgaven har vi identifisert at kommunene har et vidt handlingsrom til selv å avgjøre hva som anses «*nødvendig*». Imidlertid er det uklarerhet rundt hva som inngår i nødvendighetsvilkåret, da det er meget skjønnsmessig. Uklarhetene knyttet til nødvendighetsvilkåret gir få føringer for kommunen om hvordan bestemmelsen skal anvendes. Lovens ordlyd og rettskildene, har vage begreper og rammer for kommunens skjønn. Dette resulterer i at kommunen har et stort handlingsrom til å innta hensynssoner i plan med tilhørende bestemmelser.

Disse uklarhetene kan skape usikkerhet for både forvaltningen og borgerne om bestemmelsens innhold. En slik uklarhet er uheldig dersom hverken offentlige myndigheter eller private aktører kan forutse hvilke virkninger hensynssonen fører med seg i et planområde. Videre kan det føre til at hensynssonen gir praktiske utfordringer i transformasjonsområder.

Casestudiet på Økern S illustrerer hvordan kommunens handlingsrom oppleves i praksis, når det gjelder å legge føringer for utviklingen i et område med felles planlegging. Eiendomsutviklerne opplever at kommunen har betydelig myndighet til å pålegge detaljerte krav og føringer, med hjemmel i hensynssonen. I sonen på Økern S mente grunneierne at kommunen brukte kravet om felles planlegging for å få gjennom overordnede ikke-juridiske planer som VPOR.

I casestudiet på Helsfyr, oppfattet grunneierne at kommunen har et vidt handlingsrom til å kunne endre sonen underveis i planprosessen. Samtidig ble det hevdet at andre grunneiere i nærområdet

ikke behøvde å følge opp kravet om felles planlegging. På Lambertseter- Karlsrud ble kravet om felles planlegging løst på en annen måte enn i de to øvrige casene, hvor kommunen selv tok seg av kravet, gjennom områderegulering. Det var ingen tvil om at grunneierne mente at kommunens handlingsrom var betydelig stort og at det i realiteten ble mindre rom for «felles planlegging». Utviklerne mente kommunens *utkvittering* av hensynssonen, begrenset deres handlingsrom i stor grad.

Slik det går fram av det rettslige rammeverket og casestudiet har kommunen et betydelig handlingsrom til å innta hensynssone med krav om felles planlegging. Av casestudiet ser vi at kommunens vide handlingsrom kan medføre praktiske utfordringer i utviklingsområdene.

6.3 Er det sammenheng mellom intensjonen med «*felles planlegging*» og praktiseringen av dette planverktøyet?

Vi har tidligere kommet til at bestemmelsens intensjon er å planlegge et større område under ett. Dette for å unngå frimerkereguleringer i utviklingsområder, og bestemmelsen fungerer som et vilkår for å planlegge arealbruken for flere eiendommer samtidig. I forlengelsen er det klart at dette krever samarbeid. Om det er tale om et internt samarbeid mellom grunneierne i planområdet, et internt samarbeid innad i planmyndigheten, eller et samarbeid mellom grunneierne og planmyndigheten, fremstår likevel som uklart.

Gjennom casestudien har vi avdekket ulike former for hvordan samarbeidet er løst. På Økern S og Helsefyr ble samarbeidet i stor grad overlatt til grunneierne, der de skulle fremme forslag til detaljregulering for å oppfylle kravet om felles planlegging. Dette i motsetning til Lambertseter – Karlsrud, hvor planmyndigheten har samarbeidet internt for å løse kravet om felles planlegging. Caseundersøkelsen viser at det er flere indikatorer som kan spille en avgjørende rolle for hvordan hensynssonen løses. Eksempelvis kan området i seg selv tvinge frem måter å løse kravet på. Faktorer som antall grunneiere i sonen, hvilken grad grunneierne er økonomisk stilt, eiendommenes tilstand og grunneiernes utviklingsambisjoner, kan være elementer som trekker samarbeidet i den ene eller andre retningen. Eksempelvis kan et større antall grunneiere i planområdet på Lambertseter være en avgjørende faktor for at kommunen ønsker å områderegulere før detaljregulering. Dette ved at kommunen ønsker å tilrettelegge for senere planprosess, hvor de aktuelle grunneierne i planområdet blir koblet på.

Det kan derfor stilles spørsmål ved om kravet faktisk bidrar til å fremtvinge «felles planlegging», eller om det i større grad fremmer en «helhetlig planlegging». Grunneierne spør at når områdereguleringen på Lambertseter – Karlsrud blir vedtatt, vil det foreligge så rigide føringer for detaljreguleringen at de ikke vil ha noen innvirkning på den «felles planleggingen». For å unngå misnøye og konflikter som følger av at aktørene snakker forbi hverandre i planprosessen, er det tydelig at det er et behov for en klarere rollefordeling og tidligere involvering. Etter vårt syn vil det kunne bidra til å løfte den «felles planleggingen» på en bedre måte, dersom det er dette lovgiver har ment. Eventuelt underbygge en større grad av «helhetlig planlegging». Like fullt vil det være enklere å ivareta de hensyn som bestemmelsen er ment til å ivareta.

Slik bestemmelsen er utformet i dag, og praktiseringen som foreligger, er det vanskelig å tolke hva «felles planlegging» innebærer, og ikke minst for hvem det gjør seg gjeldende for.

6.4 Hvordan kan hensynssonen forbedres for å imøtegå lovgivers intensjon?

Implementeringen av hensynssone med krav om felles planlegging viser seg å medføre en rekke utfordringer. I denne delproblemstillingen vil vi vise til oppgavens funn knyttet til hvordan hensynssonen kan forbedres for å møte lovgivers intensjon om en «felles planlegging». I det følgende vil vi presentere forslag til hvordan lovbestemmelsen kan forberedes og hvordan kommunens praktisering av verktøyet kan forbedres.

Hvordan kan praktiseringen av verktøyet forberedes?

Kommunens vide handlingsrom til å innta hensynssonen med tilhørende bestemmelser i plan, viser seg å skape frustrasjon og kompleksiteter i casestudiene. Det faktum at bestemmelsen gir kommunen få føringer, medfører at det stilles svært ulike krav til hensynssonen. Ulike krav i hvert planområde fører igjen til at eiendomsutvikler opplever lite forutsigbarhet og fleksibilitet. En balansert tilnærming, som både tar hensyn til kommunens behov for styring og utviklernes behov for forutsigbarhet og fleksibilitet, synes nødvendig for å sikre en effektiv og helhetlig arealplanlegging.

Basert på casestudiene er det noen særlige elementer som bør forbedres. Ved bruk av hensynssonen bør kommunen etterstrebe og fastsette mindre soner som inkluderer færre grunneiere. Det tydeliggjøres også at soner med grunneiere som har tilsvarende utviklingsplaner, gjør felles

planleggingen enklere. Samarbeid, uten medvirkning av de øvrige, viser casestudiet at er ressurskrevende og vanskeliggjør utbyggers prosjektgjennomføring. I sonene bør man derfor avgrense eiendommer som er ferdigutviklet, da de antageligvis ikke vil bidra aktivt og positivt til den samlede planen.

Samarbeid med kommunen oppleves generelt som en stor utfordring. Reguleringsprosesser bærer ofte preg av å være en forhandlingsplanlegging, hvor utvikler og kommunen har ulike målsettinger for utviklingen av området.²¹⁸ En konsekvens av å sette grensen for felles planlegging for vidt, kan være at samarbeid og helhetlig tenkning blir vanskelig, og i verste fall sette en stopper for byutviklingen.²¹⁹ Basert på casestudiene, er god dialog mellom planmyndighet og eiendomsutviklere en viktig faktor for å lykkes i sone med krav om felles planlegging. Kommunen bør derfor være tydelig på konkrete ønsker innenfor sonen. Dette kan være med på å redusere tidsbruk og kostnader. Videre bør planmyndigheten og aktuelle etater i større grad samhandle og komme til enighet om målsetninger for utviklingsområde. Dette vil spare alle aktører for tid- og ressursbruk.

I kommunens utarbeidelse av soner med krav om felles planlegging, foreligger det altså flere momenter som bør tas i betraktning. Med utgangspunkt i funnene i oppgaven, har vi oppsummert momenter som bør prioriteres og vurderes:

²¹⁸ Ness & Øyasæter, 2021, s. 153.

²¹⁹ Ness & Øyasæter, 2021, s.177.

- Soner uten unødvendig stort areal
- Soner som inkluderer færre grunneiere
- Soner med grunneiere som har tilsvarende utviklingsplaner
- Soner uten ferdigutviklede eiendommer
- Soner som følger eiendomsgrenser
- Større grad av koordinering, samarbeid og entydighet mellom etatene og offentlige myndigheter i sonene før man involverer grunneierne
- Større grad av felles planlegging og samarbeid mellom grunneier og planmyndigheten
- Tilstrekkelig med kapasitet og ressurser fra planmyndigheten til å bistå i planområdene
- Tydelige og konkrete ønsker fra planmyndigheten innenfor sonen
- Gode overordnede planer

Figur 27- Egenprodusert illustrasjon av viktige momenter som bør vurderes i utarbeidelse av hensynssonen.

Hvordan kan lovbestemmelsen tydeliggjøres?

Med utgangspunkt i drøftelsene over kan det stilles spørsmål ved om plan- og bygningslovens § 11-8 bokstav e, er hensiktsmessig utformet. Mye tyder på at det er behov for en klarere lovbestemmelse for å gi forutsigbarhet til aktørene. En bestemmelse med klarere utgangspunkter vil være enklere å anvende, både for lekfolk og jurister. Dermed vil det være enklere å ivareta de hensyn bestemmelsen er ment til å ivareta.

For å gi en større klarhet i utviklingsområdene burde det vurderes å innta klarere lovfestede rammer for planleggingen innenfor hensynssonen, herunder avgrensningen av sonen og hvordan «felles planleggingen» kan gjennomføres. Tydeligere beskrivelse i forarbeidene vil også være nødvendig for å supplere lovbestemmelsen.

6.5 Konklusjon

I denne delen av oppgaven vil vi besvare vår hovedproblemstilling: «*Hvordan påvirker hensynssone med krav om felles planlegging utvikling i transformasjonsområder?*». I det følgende vil vi med grunnlag i drøftelsen av de rettslige rammene og casestudiet, besvare hovedproblemstillingen. Avslutningsvis vil vi redegjøre for egne refleksjoner og komme med forslag til videre forskning.

6.5.1 Hvordan påvirker hensynssone med krav om felles planlegging utvikling i transformasjonsområder?

I oppgaven har vi undersøkt hvordan hensynssone med krav om felles planlegging påvirker utvikling i transformasjonsområder. Dette er undersøkt ved en gjennomgang av det juridiske rammeverket til plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e og hvordan hensynssonen praktiseres i Oslo kommune.

Hensynssone med krav om felles planlegging har utvilsomt en god intensjon. Studien vår viser betydningen av et planverktøy for å bidra til helhetlig utvikling av transformasjonsområder. Våre funn tydeliggjør viktigheten med samarbeid og samhandling for hvordan fremtidige områder skal utformes og samtidig sikre nødvendige kvaliteter i nye byområder. Til tross for enighet om behovet for helhetlig planlegging, viser studien at kravet om felles planlegging ikke nødvendigvis er et velegnet verktøy for å oppnå dette.

Som studien viser, inneholder bestemmelsen i pbl. § 11-8 bokstav e få føringer for hvordan planmyndigheten skal bruke planverktøyet og hvilke krav som kan stilles til bestemmelsene. Funnene i casestudien viser at grunneierne i sonene mener dette handlingsrommet medfører liten grad av forutsigbarhet i utviklingen av transformasjonsområdene og at dette begrenser eiendomsutvikler. Utviklernes forutsigbarhet i planprosessen er av stor betydning for gjennomføringen av et prosjekt. Som vi så på casestudiet på Lambertseter- Karlsrud, kan lite forutsigbarhet fra kommunen føre til at utviklerne vurderer å unnlate å utvikle området. Dette vil kunne føre til stagnering i utvikling av transformasjonsområder og være en uheldig situasjon som motvirker hensynssonens intensjon.

Slik det fremgår av drøftelsen, avdekker studien utfordringer knyttet til samarbeid mellom grunneierne innad i sonene med felles planlegging. På Helsefyr var det problematikk knyttet til at én grunneier nektet å delta i felles planlegging, fordi tomten allerede var ferdigutviklet. En annen

grunneier i sonen mente at kravet om felles planlegging førte til et høyt konfliktnivå mellom grunneierne. Funnene i studien indikerer at et plansamarbeid primært bør sikres gjennom frivillige samarbeidsavtaler i forkant av planarbeidet, i stedet for kommunal «*tvang*», da dette kan sette en stopper for utviklingen.²²⁰ Casestudiet viser også at det er lite effektivt med soner med krav om felles planlegging hvor grunneierne ikke har felles utbyggingsinteresser. Oppgaven viser derfor en viss usikkerhet knyttet til om plansamarbeid gir bedre resultat, enn om grunneierne individuelt hadde utarbeidet egne planer.

Våre funn viser også at hensynssonens intensjon svekkes dersom det blir vedtatt områderegulering for gjeldende planområde. Fordi det er kommunen som i hovedsak står for utarbeidelsen av områdereguleringer, forsvinner den «*felles planleggingen*» i stor grad. Samhandlingen mellom eiendomsutviklere og offentlig planmyndighet viskes derfor gradvis ut.

Til slutt viser funnene i oppgaven at uten en felles forståelse for hvordan området bør utvikles, og hvilke tiltak som er nødvendige, kan det bli vanskelig å få etablert frivillig grunneiersamarbeid. Casestudiene indikerer at kommunen må være en drivkraft i sonene med felles planlegging for å lykkes, noe som eiendomsutviklerne har savnet i caseområdene. Samtidig ser vi at dette er en oppgave planmyndigheten ønsker å oppfylle. Likevel oppleves utviklingsområdene i Oslo kommunen å være for mange, slik at det er vanskelig å konsentrere tilstrekkelig med ressurser i de enkelte planområdene.

Konklusjon

Oppgaven har avdekket at bestemmelsens intensjon er god, og at det er behov for et planverktøy som sikrer samlet og helhetlig planlegging i transformasjonsområder. Funnene i oppgaven viser at plan- og bygningsloven med forarbeider gir få føringer for kommunens handlingsrom til å innta bestemmelsen i plan med tilhørende bestemmelser. Dette viser seg å skape problemer i praksis, da hensynssonens utydelige rammer medfører flere hindringer ved utvikling i transformasjonsområder.

Konklusjonen blir dermed at selv om intensjonen bak bestemmelsen er god, optimaliseres ikke planverktøyet i praksis. Det er nødvendig med ytterligere forskning for å finne løsninger på

²²⁰ Ness & Øyasæter, 2021, s. 80.

hvordan hensynssonen bedre kan adressere de komplekse utfordringene knyttet til utviklingen av transformasjonsområder.

7. Avslutning

7.1 Innledning

I denne delen vil vi komme med noen avsluttende refleksjoner om eget arbeid. Verken bestemmelsen som går fram av pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e, eller praktiseringen av hensynssonen har det vært forsket særlig på tidligere. Det har derfor vært utrolig spennende, men til tider svært utfordrende å jobbe med tematikken. Til gjengjeld har vi opparbeidet økt forståelse for og kunnskap om det norske plansystemet og hvordan ulike aktører arbeider for å realisere planer.

Vi håper vi at oppgaven kan gi svar på hva hensynssone med krav om felles planlegging innebærer, hvordan hensynssonen kan *utkvitteres* og hvordan den kan anvendes på best mulig måte både av planmyndigheten og relevante aktører. Vi mener oppgaven setter fokus på en svært viktig og omfattende prosess i utviklingen av transformasjonsområder i Oslo. Forhåpentligvis vil studien bidra til å sette tematikken i søkelyset og bidra til videre diskusjon i fagfeltet.

7.2 Kritikk av eget arbeid

Masteroppgaven har bydd på flere utfordringer. Først og fremst har det vært utfordrende å skrive en oppgave om et tema hvor det foreligger svært lite teori. Som følger av at tematikken er lite behandlet i rettskildene, har vi hatt få konkrete holdepunkter å forholde oss til. Samtidig har vi opplevd stor interesse fra fagpersoner rundt tematikken, noe som gjør at vår oppgave har et tungt empirisk grunnlag.

Det er også et poeng at planprosessene i Oslo kommune ofte er preget av lang tidsbruk. Hensynssonen kom først inn i Oslos kommuneplan i 2015, noe som gjør at det er flere prosjekter som foreløpig ikke har kommet i gang med utviklingen. Det har derfor vært krevende å finne soner med krav om felles planlegging, hvor kravet er oppfylt og hvor man kan se ettervirkningene av hensynssonen.

Videre har det vært utfordrende å skrive samfunnsvitenskapelig metode med casestudie, da dette er noe nytt for oss. Eiendomsstudiet har hatt hovedfokus på juridiske oppgaver og gruppeprosjekt. Den juridiske metoden har også hatt sine utfordringer, som følger av at vi ikke studerer rettsvitenskap.

Oppgaven baserer seg på et flercasestudium og funnene representerer i hovedsak tre områder i Oslo. Det at vi har intervjuet andre aktører, uavhengige av casestudiet, øker overføringsverdien i noe grad. Det ville vært fordelaktig å intervju samtlige grunneiere i sonene og flere saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten. Det kunne bidratt til flere viktige funn for å besvare problemstillingene. For at funnene i større grad kan generaliseres til andre transformasjonsområder, kunne det vært interessant og undersøkt flere caseområder i andre deler av landet. Vi gikk bort fra dette, da tiden vi hadde til rådighet gjorde det nødvendig å avgrense oppgavens geografiske omfang.

7.3 Forslag til videre forskning

Til videre forskning kunne det vært interessant å undersøke praksisen i andre kommuner i landet. Som vi har vært inne på tidligere, skiller Oslo kommune seg i stor grad ut fra andre kommuner. Det kunne vært nyttig å studere om bestemmelsen anvendes andre steder i landet. Eventuelt, hvorfor andre kommuner ikke bruker planverktøyet?

Det kunne også vært interessant å undersøke resultatet av hensynssone med krav om felles planlegging over lengre tid. Som nevnt, er både områdereguleringer og detaljreguleringer tidkrevende og tunge prosesser. Det ville derfor vært spennende å undersøkt hvorvidt disse sonene er utformet helhetlig etter ferdig planprosess, utbygging og gjennomførte infrastrukturtiltak. Dette ville i større grad gitt svar på om hensynssonen bidrar til helhetlig utvikling av transformasjonsområder.

Kilderegister

Litteratur

- Aarset, Bernt. *Forelesning i troverdighet og bekreftbarhet (AOS340)*. Ås, 30. oktober 2023.
- Boe, E. M. (2012). *Grunnleggende juridisk metode, En introduksjon til rett og rettstenkning* (3. utg). Oslo: Universitetsforlaget.
- Boligprodusentene & Prognosesenteret. *Svakeste målte igangsetting av nye boliger*. 17.10.2023.
- Hentet fra Boligprodusentene 27.04.2024:
<https://www.boligprodusentene.no/artikkelarkiv/svakeste-malte-igangsetting-av-nye-boliger/>
- Calderon, David S. B. (2017). *Vis hensyn: Hensynssoner i norske plankart – symbolet, prosessen, resultatet*. Masteroppgave, Norges Miljø- og biovitenskaplige universitetet (NMBU), Ås.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Holth, F., & Winge, N. (2019). *Plan- og bygningsrett – kort forklart* (2 utgave). Oslo: Universitetsforlaget.
- Høgberg, A. P. & Sunde, J. Ø. (2019). *Juridisk metode og tenkemåte* (1.utg). Oslo: Universitetsforlaget.
- Innjord, Frode A. (2020), *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, bind 1, Gyldendal, Oslo
- Jacobsen, D. I (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* 2. utgave. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Johannessen, A., Tufte, P.A. & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5.utgave). Abstrakt forlag.
- Jørgensen, Emilie O. *Rekkefølgekrav – hvor langt kan kommunen gå?*. Tidsskrift for eiendomsrett 2017/1, Årgang 13, side 53-58.
- Leikvam, G. & Olsson, N. (2014). *Eiendomsutvikling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Moe, S. I. & Pedersen, O. (2021) *Er det nå fritt frem for kommunene å ilegge tunge rekkefølgekrav på utbygger?* Lastet ned: 09.02.24. Hentet fra Harris:
<https://harris.no/aktuelt/entra-saken-er-det-na-fritt-frem-for-kommunene-a-ilegge-tunge-rekkefolgekrav-pa-utbygger/>
- Myklebust, I., *Karnov lovkommentar til plan- og bygningsloven*. I *Lovdata Pro* (2022) hentet: 16.01.24.
- Ness, S., & Øyasæter, A. S. (2018). *Eiendomsutvikling - Fra planlegging til ferdigstillelse* (1.utgave) Oslo: Universitetsforlaget.

- Ness, S., & Øyasæter, A. S. (2021). *Eiendomsutvikling - Fra planlegging til ferdigstillelse* (2.utgave) Oslo: Universitetsforlaget.
- Nyhus, Øystein N. *Kommentar til Plan- og bygningsloven. I Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata* (2023) hentet 16.01.24.
- Oslo kommune (2023A). «Byrådssak 231/2023 – Detaljregulering – Fredrik Selmers vei 2-5 Bydel Gamle Oslo». Vedtatt 20.12.2023.
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2024504280&fileid=11202667>
Lest 21.02.2024.
- Oslo kommune. (2023B). «Fredrik Selmers vei 2 og 5 Helsfyr, Planforslag til politisk behandling, Detaljregulering med konsekvensutredning». Hentet fra saksinnsyn:
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2023061609&fileid=10794482>
. Lest 08.04.2024.
- Oslo kommune (2023C). «Områderegulering Lambertseter – Karlsrud – Planforslag til politisk behandling, 20.12.2023» Hentet fra saksinnsyn:
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2023179883&fileid=11180484>
Lest 20.04.2024
- Oslo kommune. (2023D). «Selma Ellefsens vei 15 m.fl.- Økern S, Økern – Planforslag til offentlig ettersyn, Planprogram og detaljregulering med konsekvensutredning» 21.02.2023.
Hentet fra saksinnsyn:
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2023021792&fileid=10643891>
Lest 15.02.2024
- Oslo kommune. (2020). «Planprogram med VPOR for Hasle og Valle Hovin».
Hentet fra saksinnsyn:
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2022038109&fileid=10131330>
- Oslo kommune. (2020). «Planprogram med VPOR for Hasle og Valle Hovin». Hentet fra saksinnsyn:
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2022038109&fileid=10131330>
- Oslo kommune (2019A). *Kommuneplan for Oslo 2018, Samfunnsdel med byutviklingsstrategi*. Vedtatt 30.01.19. Hentet fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13324093-1572596131/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Vedtatt%20kommuneplan%202018/Kommuneplan%20Oslo%20E2%80%93%20utskriftvennlig.pdf> Lest 07.04.2024
- Oslo kommune. (2019B). «Referat fra orienteringsmøtet – Fredrik Selmers vei 2, 3 og 5,

Helsfyr». Hentet fra saksinnsyn:

<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2019056677&fileid=8450591>

Lest 09.04.2024.

Oslo kommune. (2018A). «*Oppsummeringsnotat fra seminaret om Helsfyr Øst (Fredrik Selmers vei 2, 3 og 5)*». Hentet fra saksinnsyn:

<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2018063327&fileid=7952042>

Lest 02.04.2024.

Oslo kommune. (2018B). «*Strategisk plan for Hovinbyen*». Hentet fra saksinnsyn:

<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2020010672&fileid=9127592>

Lest 03.04.2024.

Oslo kommune. (2018B). «*Strategisk plan for Hovinbyen*». Hentet fra saksinnsyn:

<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2020010672&fileid=9127592>.

Lest 03.04.2024.

Oslo kommune. (2015). *Kommuneplan 2015 - Oslo mot 2030*. Hentet fra Oslo kommune:

<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1374702-1599727170/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Tidligere%20kommuneplandokumenter/Kommuneplan%202015%2C%20del%202%20A%20Juridisk%20arealdel.pdf> Lest: 16.01.2024

Oslo kommune (u.å.). «*Lambertseter-Karlsrud- Planarbeid*». Lastet ned 30.03.2024 fra

<https://www.oslo.kommune.no/slik-bygger-vi-oslo/lambertseter-karlsrud-planarbeid/#gref>

Oslo kommune (u.å.). «*Lambertseter-Karlsrud- Planarbeid*». Lastet ned 02.02.2023.

<https://www.oslo.kommune.no/slik-bygger-vi-oslo/lambertseter-karlsrud-planarbeid/#gref>

Pedersen, Odd J. Sandvik, Per. Skaaraas, Helge. Ness, Stein. Os, Audvar. *Plan- og bygningsrett, del I Planlegging og ekspropriasjon*. 3.utgave Universitetsforlaget: Oslo. 2018

Regjeringen ved Kommunal- og distriktsdepartementet (2022a). *Reguleringsplan*.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplan/id2928063/?ch=2>

Regjeringen ved kommunal- og distriktsdepartementet (2022b) *Kommuneplanens arealdel*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/135bf8fa9f264d7b86700a7711863578/no/pdfs/h-2481-b-kommuneplanens-arealdel.pdf>

Skanska Eiendomsutvikling. (u.å.) *Økern blir et helt nytt bysentrum*.

<https://bolig.skanska.no/nyheter/oekern-bli-et-helt-nytt-bysentrum> Hentet 16.02.24

Steinsvåg, A. B. (2015) *Hensynssoner som rettslig virkemiddel ved arealplanlegging*. Masteroppgave, Det juridiske fakultet: Universitetet i Bergen (UiB).

Store norske leksikon. *Økern* (28.10.2020) <https://snl.no/Økern> Hentet 14.02.24

Sørensen, Kitty M. *Kommentar til Høyesteretts dom i Mortensrud-saken HR-2021-953-A*. Juridika Ekspertkommentar, 22.05.2022.

Tyrén, Carl Wilhelm. *Plan- og bygningsloven: kommentarutgave*. I *juridika.no* 2023 hentet 17.01.24.

Yin, R. K (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. 6. Utgave. Thousand Oaks: Sage Publications.

Lov- og forskriftsregister

Lov av 21.juni 2013 nr.100 om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom m.m. (jordskiftelova).

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

Lov 14.juni 1985 Plan- og bygningslov. (Plan- og bygningsloven) – *Opphevet*.

Forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften).

Forarbeider og andre offentlige dokumenter

Det kongelige kommunal- og distriktsdepartementet, (2023). *Forslag til endringer i plan- og*

bygningsloven om grunneierfinansiering av infrastruktur, utbyggeravtaler mv. [Høringsnotat].

Hentet fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/896f46afc2b8465abd95a645aef5f178/horingsnotat_grunneierfinansiert_infrastruktur.pdf. Lest 09.02.24.

NOU 2001: 7 (2001) *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*.

Planlovutvalgets første delutredning. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/412be6d915d9425b840b5f4175c79a17/no/pdfa/nou200120010007000dddpdfa.pdf>. Lest 16.01.2024.

NOU 2003: 14 (2003) *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*.

Planlovutvalgets utredning med lovforslag. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a8cb45e34aeb40cd8fae53343158a172/no/pdfs/nou200320030014000dddpdfs.pdf>. Lest 16.01.2024.

Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).

Tabelliste

TABELL 1- OVERSIKT OVER AKTØRENE PÅ ØKERN. EGENPRODUSERT MED DATA FRA OSLO KOMMUNES SAKSINNSYN	59
TABELL 2- OVERSIKT OVER AKTØRENE PÅ HELSFYR. EGENPRODUSERT MED DATA FRA OSLO KOMMUNES SAKSINNSYN	67
TABELL 3- OVERSIKT OVER AKTØRENE PÅ HELSFYR. EGENPRODUSERT MED DATA FRA OSLO KOMMUNES SAKSINNSYN.	74
TABELL 4- EGENPRODUSERT OVERSIKTSTABELL OVER INFORMANTENE.	81

Figurliste

FIGUR 1- DET NORSKE PLANSYSTEMET. EGENPRODUSERT ETTER HOLTH OG WINGE, 2019, s.54.	25
FIGUR 2- PLANNIVÅER OG PROSESS. EGENPRODUSERT ETTER NESS & ØYASÆTER, 2021, s. 137.	26
FIGUR 3 KOMMUNEPLAN 2015, AREALDEL FOR OSLO KOMMUNE. KILDE: PBE, OSLO KOMMUNE.....	27
FIGUR 4- VPOR FOR BRYN. KILDE: PBE, OSLO KOMMUNE.....	31
FIGUR 5- KART SOM VISER OMRÅDER I OSLO MED HENSYSSONE MED KRAV OM FELLES PLANLEGGING. KILDE: PBE, OSLO KOMMUNE....	35
FIGUR 6 – FASENE I EIENDOMSUTVIKLING. EGENPRODUSERT ETTER NESS & ØYASÆTER, 2021, s.13.....	37
FIGUR 7- REGULERINGSRETT VS. EIENDOMSRETT. EGENPRODUSERT ETTER NESS & ØYASÆTER, 2021, s. 34.....	39
FIGUR 8- OSLOS BYDELER OG BYOMRÅDER. KILDE: KARTVERKET	52
FIGUR 9- UTKLIPP FRA OSLO KOMMUNEPLAN 2015. KILDE: PBE, OSLO KOMMUNE	55
FIGUR 10- KARTILLUSTRASJON AV SONENE MED KRAV OM FELLES PLANLEGGING I OSLO KOMMUNE. KILDE: PBE, OSLO KOMMUNE	57
FIGUR 11- SONEN MED KRAV OM FELLES PLANLEGGING PÅ ØKERN S. KILDE: PBE, OSLO KOMMUNE.	58
FIGUR 13- PLANPROGRAM MED VPOR FOR HASLE OG VALLE HOVIN. KILDE: PBE, OSLO KOMMUNE.....	60
FIGUR 14- SKISSE AV PLANLAGT OMRÅDEUTVIKLING. KILDE: NESS & ØYASÆTER, 2021, s. 40.	61
FIGUR 15- ILLUSTRASJON AV TENKT FREMTIDIG UTVIKLING AV ØKERN S. KILDE: DARK ARKITEKTER.....	63
FIGUR 16- PLANLAGT UTVIKLING AV ØKERN S. KILDE: DARK ARKITEKTER.	65
FIGUR 17- KARTILLUSTRASJON AV SONEN MED KRAV OM FELLES PLANLEGGING PÅ HELSFYR. KILDE: PBE, OSLO KOMMUNE	66
FIGUR 18- VENSTRE: OPPRINNELIG HENSYSSONE. HØYRE: JUSTERT HENSYSSONE. KILDE: PBE, OSLO KOMMUNE.	68
FIGUR 19- PLANKART DETALJREGULERING. KILDE: PBE, OSLO KOMMUNE.	69
FIGUR 20- ILLUSTRASJONSBLIDE AV PLANLAGT UTVIKLING. KILDE: GRAPE ARCHITECTS	70
FIGUR 21- HENSYSSONEN PÅ HELSFYR, HVOR FSV KUN ER EN DEL AV SONEN. KILDE: PBE, OSLO KOMMUNE.	72
FIGUR 22- KARTILLUSTRASJON AV SONEN MED FELLES PLANLEGGING PÅ LAMBERTSETER-KARLSRUD. KILDE: PBE, OSLO KOMMUNE	73

FIGUR 23- OMRÅDEREGULERING FOR LAMBERTSETER- KARLSRUD. KILDE: PBE, OSLO KOMMUNE.....	74
FIGUR 24- ILLUSTRASJON AV DAGENS SITUASJON OG FREMTIDIG SITUASJON IHT. OMRÅDEREGULERINGEN. KILDE: PBE, OSLO KOMMUNE	76
FIGUR 25- PERSPEKTIV AV KARLSRUD TORG. KILDE: PBE, OSLO KOMMUNE.....	77
FIGUR 25- PRESENTASJON AV CASESTUDIE. ALLE DATA HENTET FRA SAKSINNSYN 26.04.2024.....	80
FIGUR 27- EGENPRODUSERT ORDSKY SOM ILLUSTRERER INFORMANTENES SYNSPUNKTER.	86
FIGUR 28- EGENPRODUSERT ILLUSTRASJON AV VIKTIGE MOMENTER SOM BØR VURDERES I UTARBEIDELSE AV HENSYNSSONEN.	93

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

Vedlegg 3: Meldeskjema for behandling av personopplysninger (Sikt)

Vedlegg 4: Godkjent meldeskjema for behandling av personopplysninger (Sikt)

Intervjuguide til forskningsprosjektet

“Hvordan påvirker hensynssone med krav om felles planlegging utvikling i transformasjonsområder?”

Kort introduksjon om oss og temaet for oppgaven.

Vi ønsker at dere svarer så ærlig og utfyllende som mulig. Svarene vil danne grunnlaget for vår masteroppgave. Hovedtrekk i informasjonsskriv gjentas og forespørsel om bruk av lydopptak under intervjuet.

Innledende spørsmål:

1. Hvilken bedrift jobber du/dere i?
2. Hvor lenge har du/dere jobbet i eiendomsbransjen?
3. Hvilken rolle har du/dere i virksomheten?

Kjennskap til krav om felles planlegging:

1. Hvilket forhold har du/dere til hensynssone med krav om felles planlegging etter pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e?
2. I hvilken grad er dere inne på tematikken i din virksomhet?
3. Hva mener du/dere er fordelene med hensynssonen?
4. Hva mener du/dere er ulempene med hensynssonen?
5. Synes du/dere hensynssonen er nødvendig for å sikre god by- og eiendomsutvikling?
 - a. Hvorfor/ hvorfor ikke?
6. Synes du/dere hensynssonen virker etter sin hensikt?
 - a. Hvis nei, hvordan kan hensynssonen (hjemmelen) forbedres/ endres?

Case X:

1. Hvor befinner utviklingsområdet seg og hva skal dere utvikle?
2. Hvilke aktører er med i prosessen med utviklingen av området?
3. Hvor lenge har dere arbeidet med utvikling i denne sonen?
4. Hvor mye kunnskap hadde du/dere om hensynssonen da dere begynte utviklingen av X?
5. Hva innebærer hensynssonen i X -utviklingsområdet?

6. Hvordan har tematikken blitt løst i det aktuelle planområdet?
7. Kan du/dere si noe konkret om hvordan samarbeidet fungerte innad i sonen?
8. Har du/dere møtt på utfordringer i denne prosessen?
 - a. I så fall hvilke?
9. Har du/dere hatt positive erfaringer fra denne prosessen med tanke på hensynssonen?
 - a. I så fall hvilke?
10. Hvordan tror du/dere området hadde blitt utviklet foruten hensynssonen?

Lokal planmyndighet:

1. Hvordan opplever du/dere som grunneier(e) samarbeidet med planmyndighetene ved utvikling i sone med krav om felles planlegging?
2. Hvordan opplever du/dere bruken av hensynssonen i Oslo kommune?
3. Hvordan opplever du/dere kommunens handlingsrom til å innta krav om felles planlegging med tilhørende bestemmelser?

Avslutningsvis:

1. Er det noe du/dere ønsker å tilføye?
2. Er det noen du/dere mener vi burde snakke med videre?
3. Er du/dere åpen for at vi kontakter deg senere for flere spørsmål?

Tusen takk for din deltakelse.

Informasjonsskriv til intervju til masteroppgave

Dette er et spørsmål om å delta i forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvordan hensynssone med krav om felles planlegging fungerer i transformasjonsområder i Oslo kommune. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for forskningsprosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg som informant.

Formål

Vi er to masterstudenter i eiendom ved Norges miljø- og biovitenskaplige universitetet (NMBU). Dette forskningsprosjektet vil inngå i vår masteroppgave.

Masteroppgaven vil undersøke bestemmelsen om hensynssone med krav om felles planlegging i Oslo kommune, hjemlet i plan- og bygningslovens § 11-8 bokstav e. Vi ønsker å avdekke hvordan hensynssonen har fungert i praksis i transformasjonsområder i Oslo kommune. Dette innebærer å se hvordan hensynssonen har blitt forsøkt løst, hvordan samarbeidet har vært innad i sonen og resultatet av bruken av hensynssonen.

Hvem er ansvarlige for forskningsprosjektet?

Norges miljø- og biovitenskaplige universitet er ansvarlig for forskningsprosjektet.

Prosjektansvarlig og veileder er universitetslektor Ingrid Wang Larsen.

Studentene som utfører prosjektet, er Ida Bjørgum Holgersen og Inger Meringen Schjetne.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du er valgt ut på grunnlag av at du berøres direkte eller indirekte av hensynssonen med krav om felles planlegging. Det kan hende at du er grunneier i en sone med krav om felles planlegging, en bedrift som står for utvikling i et område med sonen eller en fagperson med erfaring om hensynssonen. Vi er av den oppfatning at din erfaring ved utvikling i hensynssonen vil bidra til å styrke vår masteroppgave og videre forskning om hensynssone med krav om felles planlegging.

Opplysningene som hentes inn i form av intervju vil brukes i vår masteroppgave.

Hva innebærer det for deg å delta?

Deltagelse i forskningsprosjektet innebærer at du deltar på et intervju som vil vare i omtrent en time. Samtalen kan gjøres fysisk i lokale, på video eller telefon. Hva du svarer på spørsmålene og om du vil svare på spørsmålene bestemmer du selv. Intervjuet vil følge en semistrukturert intervjuguide som er vedlagt.

Vi ønsker å bruke lydopptak, for å lettere kunne transkribere det du deler. Dersom du samtykker til dette, vil vi bruke UiOs nettskjema Diktafon for lydopptak.

Når intervjuet er ferdig, vil vi transkribere lydopptakene. Dersom du som intervjuets samtykker, vil du kunne siteres i oppgaven. Resten av svarene anonymiseres. De anonyme dataene vil brukes til empiri i masteroppgaven, herunder casestudiet.

Frivillig deltagelse

Det er frivillig å delta i forskningsprosjektet. Hvis du velger å delta i intervju, kan du når som helst trekke samtykket uten grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet.

Personvern

Vi vil bare bruke opplysningene om deg fra intervjuet til gjennomføring av masteroppgaven. Det er bare vi to som skriver masteroppgaven som har tilgang til opplysningene. Vi har taushetsplikt og ansvaret for behandlingen av personopplysningene dine.

Opplysningene som kan lede tilbake til deg slettes så snart anonymiseringen er gjennomført og senest innen 6 måneder.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger basert på ditt samtykke. Sikt personverntjenester ga forskningsprosjektet samtykket til å behandle personopplysninger til forskningsprosjektet den 07.02.2024.

Dine rettigheter

Dersom du kan identifiseres i forskningsprosjektet, har du rett til:

- Innsyn i hvilke opplysninger vi har innhentet om deg, og du vil få ettersendt disse opplysningene
- Å få rettet opplysninger om deg som er feilaktig eller misvisende

- Å få eliminert personopplysninger om deg
- Å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av personopplysninger

Spørsmål

Har du spørsmål om intervjuet eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, kan du kontakte ansvarlige for undersøkelsen:

- Inger Meringen Schjetne, telefon: +47 917 41 090, e-post: Inger.meringen.schjetne@nmbu.no
- Ida Bjørgum Holgersen, telefon +47 482 88 775, e-post: ida.bjorgum.holgersen@nmbu.no
- NMBU personvernombud, telefon +47 402 81 558, e-post: personvernombud@nmbu.no

Har du spørsmål knyttet til Sikt sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- Sikts personverntjenester på telefon +47 73 98 40 40

Med vennlig hilsen,

Ida Bjørgum Holgersen og Inger Meringen Schjetne

(Studenter)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Hvordan påvirker hensynssone med krav om felles planlegging utvikling i transformasjonsområder?», og har fått mulighet til å stille spørsmål.

Jeg samtykker til:

- Å delta i intervju
- At intervjuet tas opp med lydopptak
- At mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet
- At dataene lagres inntil 6 måneder etter prosjektslutt

(Signert av informant, dato)



Meldeskjema

Referansenummer

482655

Hvilke personopplysninger skal du behandle?

- Navn
- Kontaktinformasjon
- Stemme på lydopptak

Prosjektinformasjon

Tittel

«Hvordan påvirker hensynssone med krav om felles planlegging by- og eiendomsutvikling?»

Sammendrag

Masteroppgave i eiendom ved NMBU. Oppgavens formål er å undersøke hensynssoner med krav om felles planlegging. Det vil gjøres gjennom en juridisk tolkning av pbl. § 11-8 bokstav e. Formålet er å klarlegge hvilke rettslige krav som stilles for områder hvor en slik hensynssone er inntatt i plan, og dermed også å klarlegge grunneierne og eiendomsutviklerens handlingsrom innenfor sonen. Deretter skal vi gjennom utvalgte caser undersøke utviklingen av områder hvor det er inntatt hensynssone om felles planlegging i plan i praksis. Vi ønsker å undersøke utvikleres og kommuners samspill og erfaringer i slike planområder. Dette for å få en oversikt over virkningen av en rettslig bindende bestemmelse i plan, og hvordan det påvirker eiendom- og byutvikling.

Begrunn behovet for å behandle personopplysningene

For å redegjøre for hensynssonen i praksis i Oslo kommune er vi avhengig av informasjon fra fagkyndige, politikere, grunneiere, kommunalt ansatte og eiendomsutviklere. Det vil ikke være mulig å si noe om hensynssoner i praksis uten å innhente informasjon fra informantene.

Prosjektbeskrivelse

[Endelig prosjektskisse.pdf](#)

Ekstern finansiering

Ikke utfyllt

Type prosjekt

Master

Kontaktinformasjon, student

Inger Meringen Schjetne, inger.meringen.schjetne@nmbu.no, tlf: 91741090

Behandlingsansvar

Behandlingsansvarlig institusjon

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet – NMBU / Fakultet for landskap og samfunn / Institutt for eiendom og juss

Prosjektansvarlig

Ingrid Wang Larsen, ingrid.wang.larsen@nmbu.no, tlf: 67231240

Er behandlingsansvaret delt med flere institusjoner?

Nei

Utvalg 1

Beskriv utvalget

Eiendomsutviklere, kommunale ansatte, grunneiere og fagpersoner

Beskriv hvordan du finner frem til eller kontakter utvalget

Vi vil sende ut e-post til relevante aktører. Vi vil finne de via google-søk, linkedin og eget nettverk.

Aldersgruppe

30 - 60

Hvilke personopplysninger vil bli behandlet om utvalg {{i}}? 1

- Navn
- Kontaktinformasjon
- Stemme på lydopptak

Hvordan innhentes opplysningene om utvalg 1?

Personlig intervju

Vedlegg

[Intervjuguide i forskningsprosjektet.pdf](#)

Lovlig grunnlag for å behandle alminnelige personopplysninger

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Informasjon til utvalg 1

Mottar utvalget informasjon om behandlingen av personopplysningene?

Ja

Hvordan mottar utvalget informasjon om behandlingen?

Skriftlig (papir eller elektronisk)

Informasjonsskriv

[Informasjonsskriv.pdf](#)

Tredjepersoner

Innhenter prosjektet informasjon om tredjepersoner?

Nei

Dokumentasjon

Hvordan dokumenteres samtykkene?

- Muntlig
- Manuelt (papir)
- Elektronisk (e-post, e-skjema, digital signatur)

Beskriv hvordan muntlig samtykke dokumenteres

Hvordan samtykket vil dokumenteres vil avhenge av intervju type. Ved digitalt intervju vil samtykke enten innhentes ved lydopptak eller ved samtykke i e-post i forkant av intervjuet. I muntlig intervju vil intervjuobjektet skrive under på et samtykkeskjema.

Hvordan kan samtykket trekkes tilbake?

Intervjuobjektet kan når som helst trekke tilbake samtykke. Dette gjøres ved å ta kontakt med kontaktperson på telefon, mail, sms mm.

Hvordan kan de registrerte få innsyn, rettet eller slettet personopplysninger om seg selv?

De registrerte kan få innsyn ved å ta kontakt med kontaktperson. Deretter sender vi det transkriberte intervjuet per e-post. Dersom intervjuobjektet ønsker å rette eller slette opplysninger, tar hen kontakt.

Totalt antall registrerte i prosjektet

1-99

Tillatelser

Vil noen av de følgende godkjenninger eller tillatelser innhentes?

Ikke utfyllt

Sikkerhetstiltak

Vil personopplysningene lagres atskilt fra øvrige data?

Ja

Hvilke tekniske og fysiske tiltak sikrer personopplysningene?

- Fortløpende anonymisering

Hvor blir personopplysningene behandlet?

- Maskinvare
- Mobile enheter

Hvem har tilgang til personopplysningene?

- Student (studentprosjekt)

Overføres personopplysninger til et tredjeland?

Nei

Avslutning

Prosjektperiode

01.01.2024 - 15.05.2024

Hva skjer med dataene ved prosjektslutt?

Data anonymiseres (sletter/omskriver personopplysningene)

Hvilke anonymiseringstiltak vil bli foretatt?

- Personidentifiserbare opplysninger fjernes, omskrives eller grovkategoriseres
- Lyd- eller bildeopptak slettes

Vil enkeltpersoner kunne gjenkjennes i publikasjon?

Ja

Begrunn

Intervjuobjekteter som har samtykket til å siteres vil kunne gjenkjennes. Dette er i stor grad politikere og fagkyndige.

Tilleggsopplysninger



Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer

482655

VurderingstypeAutomatisk ?**Dato**

07.02.2024

Tittel

«Hvordan påvirker hensynssone med krav om felles planlegging by- og eiendomsutvikling?»

Behandlingsansvarlig institusjon

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet – NMBU / Fakultet for landskap og samfunn / Institutt for eiendom og juss

Prosjektansvarlig

Ingrid Wang Larsen

Student

Inger Meringen Schjetne

Prosjektperiode

01.01.2024 - 15.05.2024

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 15.05.2024.

[Meldeskjema](#) **Grunnlag for automatisk vurdering**

Meldeskjemaet har fått en automatisk vurdering. Det vil si at vurderingen er foretatt maskinelt, basert på informasjonen som er fylt inn i meldeskjemaet. Kun behandling av personopplysninger med lav personvernulempe og risiko får automatisk vurdering. Sentrale kriterier er:

- De registrerte er over 15 år
- Behandlingen omfatter ikke særlige kategorier personopplysninger;
 - Rasemessig eller etnisk opprinnelse
 - Politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning
 - Fagforeningsmedlemskap
 - Genetiske data
 - Biometriske data for å entydig identifisere et individ
 - Helseopplysninger
 - Seksuelle forhold eller seksuell orientering
- Behandlingen omfatter ikke opplysninger om straffedommer og lovovertridelser
- Personopplysningene skal ikke behandles utenfor EU/EØS-området, og ingen som befinner seg utenfor EU/EØS skal ha tilgang til personopplysningene
- De registrerte mottar informasjon på forhånd om behandlingen av personopplysningene.

Informasjon til de registrerte (utvalgene) om behandlingen må inneholde

- Den behandlingsansvarliges identitet og kontaktopplysninger

- Kontaktopplysninger til personvernombudet (hvis relevant)
- Formålet med behandlingen av personopplysningene
- Det vitenskapelige formålet (formålet med studien)
- Det lovlige grunnlaget for behandlingen av personopplysningene
- Hvilke personopplysninger som vil bli behandlet, og hvordan de samles inn, eller hvor de hentes fra
- Hvem som vil få tilgang til personopplysningene (kategorier mottakere)
- Hvor lenge personopplysningene vil bli behandlet
- Retten til å trekke samtykket tilbake og øvrige rettigheter

Vi anbefaler å bruke vår [mal til informasjonsskriv](#).

Informasjonssikkerhet

Du må behandle personopplysningene i tråd med retningslinjene for informasjonssikkerhet og lagringsguider ved behandlingsansvarlig institusjon. Institusjonen er ansvarlig for at vilkårene for personvernforordningen artikkel 5.1. d) riktighet, 5. 1. f) integritet og konfidensialitet, og 32 sikkerhet er oppfylt.



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway