



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2024 30 stp
Fakultetet for landskap og samfunn

Perspektiver på styring i Oslos revidering av kommuneplanens arealdel 2023 – målsetting, detaljering og handlingsrom

Perspectives on Governance in Oslo's revision
of the land-use element of the Municipal master
plan 2023 - Objectives, Detailing and Scope of
Action

Helene Transeth Mosling og
Kristoffer Brandys Pinheiro
Master i By- og regionplanlegging (M-BYREG)

Forord

Denne oppgaven markerer avslutningen på fem gode år på NMBU. Oppgaven har gitt oss mulighet til å fordype oss i et fremtredende tema gjennom studiet, nemlig forholdet mellom offentlige og private aktører i byutviklingen. Er det én ting dette arbeidet har vist – er det hvor utrolig komplekst og sammensatt byutviklingen er. I ekte Rittel- og Webber stil viste også denne oppgaven seg å være et skikkelig wicked problem; det ga mye lærdom.

I løpet av vår tid på NMBU har vi lært mye av entusiastiske ansatte på instituttet og fakultetet, som virkelig brenner for god undervisning, og av engasjerte og dyktige medstudenter. Vi har lært mye, knyttet gode bekjentskap og tar med oss verdifulle erfaringer videre.

På et koldtbord av fristende karriereveier har vi funnet hvert vårt startpunkt for den neste fasen – arbeidslivet. Vi tar med oss en sekk full av verktøy, erfaringer, og kunnskap pluss fra studieløpet og denne masteroppgaven.

Vi vil gjerne takke alle som har hjulpet oss gjennom opp- og nedturer i arbeidet med denne oppgaven. Takk til:

Vår veileder Marius Grønning for veiledning, motivasjon og gode (og til tider litt forvirrende) diskusjoner.

Informantene som tok seg tid til å snakke dyptgående med oss.

Plan og bygningsetaten i Oslo for å ha vist interesse i arbeidet, og tilbudt oss kontor plasser i sine lokaler.

Gode støttespillere på hjemmebane – både to og firebeinte – som har stilt opp når vi har trengt hjelp. Inkludert pappa Pinheiro som har lest korrektur.

Oslo / Ås, mai 2023

Helene Transeth Mosling og Kristoffer Brandys Pinheiro

Sammendrag

Høsten 2023 sendte og la Oslo kommune sitt forslag til ny kommuneplanens arealdel ut på høring og offentlig ettersyn. Høringen ga over 600 innspill og viste til en stor interesse for planen blant innbyggere, interesseorganisasjoner og bransjeaktører. Planforslaget har i høringsuttalelsene og media blitt kritisert for å være for omfattende og detaljert for en overordnet plan som kommuneplanens arealdel. Reaksjonene på planforslaget viser til en mangel i samsvar i forventningene planmyndighetene og gjennomføringsaktørene har til ny arealdel. Dette åpner for en interessant diskusjon om hva som ligger til grunn og hvorfor de ulike aktørene har forskjellige forventninger til kommuneplanens arealdel.

Denne oppgaven undersøker hva slags idé ulike aktører har om kommuneplanens arealdel som styringsverktøy i Oslo kommune. Problemstillingen undersøkes gjennom en abduktiv metode, hvor vi gjennom dokumentgjennomgang, analyse og intervjuer, har forsøkt å få innsikt i aktørenes egne opplevelse og forståelse av kommuneplanens arealdel som styringsverktøy.

Dokumentgjennomgangen og analysen tar utgangspunkt i plandokumenter relatert til gjeldende kommuneplan (fra 2015) og forslaget til ny arealdel av 2023. Gjennom intervjuene utforskes en bredde av perspektiver med utgangspunkt i informantens ulike roller som representerer *planmyndigheten* – i form av planleggere med erfaring i den offentlige forvaltningen, og *gjennomføringsaktører* – representert gjennom eiendomsutviklere som har arbeidet med prosjekter i Oslo fra tiden der 2015-planen var under arbeid, samt konsulenter (arkitektur, planlegging og juss) som har jobbet på oppdrag fra slike utviklere. Oppgavens teoretiske rammeverk bygger på Lester M. Salamon sin teori om nettverksstyring, og forsøker å tilrettelegge for en forståelse av både planmyndighetens og gjennomføringsaktørenes perspektiver. Teorien legger til rette for en utforskning av kommunens virkemiddelbruk, hvor vi fokuserer spesielt på den regulatoriske og strategiske funksjonen i Luigi Mazzas sin teori om planlegging som et dobbelt kretsløp.

Studien viser at det foreligger ulike oppfattelse og idéer av hva kommuneplanens arealdel som styringsverktøy skal være og gjøre blant aktørene. Dette fremkommer gjennom at det i planforslaget er uklarheter og enighet i målformulering og planens utforming, ulike syn på handlingsrommet planforslaget legger opp til og ulike begrepsforståelse av hva aktørene legger i forutsigbarhet. Samlet viser dette et behov for en tydeliggjøring og diskusjon om hva kommuneplanen som styringsverktøy faktisk skal styre mellom de ulike aktørene i Oslo kommune. Intensjonen i lovverket virker å være et godt utgangspunkt for dette.

Abstract

In the fall of 2023, Oslo municipality made its proposal for the new land-use element of the municipal available for consultation and public inspection. The consultation received over 600 submissions, indicating significant interest in the plan among residents, interest organizations, and industry stakeholders. The proposed plan has been criticized in consultation statements and the media for being too comprehensive and detailed for the municipal master plan. The reactions to the proposal highlight a lack of alignment in the expectations between the planning authorities and the implementing actors. This opens up an interesting discussion about the underlying reasons and why different stakeholders have varying expectations of the land-use element of the master plan.

This thesis explores the ideas various actors have about the land-use element of the municipal master plan as a management tool in Oslo municipality. The research question is investigated using an abductive method, where document reviews, analysis, and interviews were conducted to gain insight into the actors' own experiences and understanding of the land-use element of the municipal master plan as a management tool. The document review and analysis are based on planning documents related to the current municipal plan (from 2015) and the proposed new land-use element of 2023. The interviews explore a range of perspectives based on the informant's different roles representing the planning authority – including planners with experience in public administration, and implementing actors – represented by real estate developers who have worked on projects in Oslo since the 2015 plan was under development, and consultants (in architecture, planning, and law) who have worked on behalf of such developers. The theoretical framework of the thesis is based on Lester M. Salamon's theory of network governance and attempts to facilitate an understanding of both the planning authority's and the implementers' perspectives. The theory enables an exploration of the municipality's use of tools, focusing particularly on the regulatory and strategic function in Luigi Mazza's theory of planning as a dual circuit.

The study shows that there are varying perceptions and ideas about what the land use element of the municipal master plan as a management tool should be and do among the actors. This is evident as the plan proposal contains ambiguities and agreement in goal formulation and plan design, different views on the scope of action the plan proposal allows, and different conceptual understandings of what the actors mean by predictability. Collectively, this indicates a need for clarification and discussion about what the municipal master plan as a management tool should actually manage among the various stakeholders in Oslo municipality. The intention behind the legislation appears to be a good starting point for this.

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	3
Abstract	4
Innholdsfortegnelse	5
Del 1 – Hvordan forstå seg på en revidering av kommuneplanens arealdel	7
1. Introduksjon til oppgaven	8
1.1 Oppgavens kontekst og tema	8
1.2 Problemstilling	9
1.3 Oppgavens avgrensning	11
1.4 Oppgavens oppbygning	11
2. Metode	12
2.1 Forskningsdesign	12
2.2 Datainnsamling / Empiri	13
3. Planlegging og styring i et teoretisk perspektiv	17
3.1 Planlegging som styring og beslutningsmetode	18
3.2 Initiativ og gjennomføring	21
3.3 Kobling mellom styring og produksjon	23
3.4 Nettverksstyring i lys av systemets funksjoner	25
Del 2 – En fortelling om kommuneplanens arealdel	28
4. Lovverket og Oslo kommunes arealplanlegging	29
4.1 Hvilke intensjoner har lovgiver tillagt kommuneplanens arealdel?	29
4.2 Politisk styring i Oslo	33
4.3 Oslos overordnede arealplanlegging fra 1924 til i dag	35
4.4 Oslo kommunes revidering av kommuneplanen fra 2015 til i dag	40
5. Kommuneplanens arealdel i Oslo	42
5.1 Kommuneplanens arealdel 2015	43
5.2 Evalueringsarbeid av KPA2015	55
5.3 Forslag til kommuneplanens arealdel 2023	59

6. Resultat og tilbakemelding på KPA 2023.....	75
6.1 Høringsuttalelser	75
6.2 Resultater fra intervjuer	78
7. Styringsendringer	87
7.1 utfordringer planene skal løse	87
7.2 Målformuleringer	88
7.3 Bruk av virkemidler.....	88
Del 3 – Hva kan man lære av revideringen	93
8. Drøfting.....	94
8.1 Styring og kontroll i KPA	94
8.2 Utydelighet i målsettinger og uenighet i virkemidler.....	96
8.3 Oppfattelse av forutsigbarhet	97
8.4 Et dilemma i systemet og kulturen.....	98
8.5 Kjent og ukjent handlingsrom	99
8.6 Utnyttelse av strategisk potensiale	100
9. Konklusjon – Vikende oppfatninger av KPA som plan.....	103
9.1 Delkonklusjoner.....	103
9.2 Konklusjon på oppgavens hovedproblemstilling.....	104
Referanser	106
Figur- og tabelliste.....	111
Vedlegg	112
Vedlegg 1 – Utvalg gjennomgåtte høringsuttalelser	112
Vedlegg 2 – Intervjuguide.....	115

Del 1 – Hvordan forstå seg på en revidering av
kommuneplanens arealdel



1. Introduksjon til oppgaven

I dette kapittelet presenteres oppgavens kontekst, tema, problemstilling, avgrensning og oppbygning.

1.1 Oppgavens kontekst og tema

Høsten 2023 sendte Oslo kommune sitt forslag til ny kommuneplanens arealdel (KPA) på høring og offentlig ettersyn. Revideringen av gjeldende KPA fra 2015 begynte kort tid etter vedtaket av denne planen. Ni år senere ligger det en omfattende planprosess bak det nye forslaget, bestående av bl.a. planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel, evaluering av KPA 2015 og et planprogram som beskriver prosessen med utarbeidelse (Oslo kommune, 2021a).

Planforslagets høringsperiode som varte fra 23. juni 2023 til 22. desember 2023, ga over 600 høringsinnspill, og viser til en stor interesse for planen blant innbyggere, interesseorganisasjoner og bransjeaktører. Planforslaget har i høringsuttalelsene og media blitt kritisert for å være for omfattende og detaljert for en overordnet plan som kommuneplanens arealdel. Flere bransjeaktører mener planen mangler markedsforståelse, er for rigid, vil forlenge en allerede lang saksbehandlingstid, og som resultat ikke kunne tilrettelegge for tilstrekkelig boligbygging (Juven, 2024; Norsk Eiendom, 2024; OBOS BBL, 2023; OMA, 2023). Reaksjonene på planforslaget viser til en mangel på samsvar i forventningene kommunen (og dens etater) og bransjeaktører har til ny arealdel. Myndighetene som bruker planen som styringsverktøy anser planforslaget som en forbedring. Medieomtale og høringsinnspill fra gjennomføringsaktører, som i denne sammenhengen er eiendomsutviklere som står for utbyggingen, tyder på at de ikke deler denne oppfatningen.

Myndighetene er avhengige av å samarbeide konstruktiv med disse gjennomføringsaktørene. Tradisjonelt har styring vært preget av en streng hierarkisk og sentralisert struktur hvor myndighetene er isolert fra markedskrefter, innbyggerpress og hvor byråkratiet har stått fritt og alene i å gjennomføre politikk for å oppnå samfunnets felles mål og visjoner. Denne måten å styre samfunnsutviklingen på endret seg fundamentalt fra 80-tallet. Dette argumenterer Lester M. Salamon for i boka «*The Tools of Government*» (2002). Det har vært en endring av system som har åpnet grensene for hva som er den offentlige og private sfæren i styring. Resultatet av denne endringen er hva Salamon kaller *nettverksstyring*. Oppgaver som tradisjonelt har blitt ansett som tilhørende offentlige myndigheter blir i større grad løst av tredjeparter – både offentlig og private (Salamon, 2002).

Med dette følger også utvikling av planteorier, virkemidler i plansystemet, og perspektiver på hvordan man skal styre gjennom planlegging. Denne endringen ser man også som lagt til grunn i revideringen av Plan- og bygningsloven av 2008. Spørsmålet som har ligget til grunn for oppgaven har vært hvorvidt planleggingen i Oslo kommune – i planforslaget – tar inn over seg, og utnytter potensialet i disse endringene.

Som hovedstad og landets største by, kan Oslo kommune på flere måter anses som en foregangsaktør for planleggingen i resten av landet. Som administrasjon, har plan- og bygningsetaten i oppgave å integrere politikk i planer, mål og strategier. Det er dermed de som har ansvaret for å oversette arealpolitikken til virkemidler for gjennomføring. Kommuneplanens arealdel er et av disse virkemidlene, og er det overordnede verktøyet for kommunens styring av arealer.

For oss som planleggere er det viktig å forstå hvorfor forskjellige forventninger til kommuneplanens arealdel oppstår, og å kunne skille mellom hvilke utsagn og påståtte utfordringer som kommer frem i debatten er mer eller mindre legitime. De ulike aktørene har egne formål, målsettinger og utfordringer, men er samtidig gjensidig avhengige av hverandre. Denne oppgaven tar for seg tema styring og gjennomføring i kommuneplanens arealdel. Vår intensjon er at den vil gi grunnlag til å bedre forstå hvordan samspillet mellom partene fungerer, og hvilke motsetninger som ligger til grunn.

1.2 Problemstilling

Med grunnlag i kontekst og tema er oppgavens problemstilling:

Hva slags idé har ulike aktører om kommuneplanens arealdel som styringsverktøy i Oslo kommune?

For å besvare hovedproblemstillingen har oppgaven fire underproblemstillinger. Først er det viktig å forstå om - og i så fall hvilken endring Oslo kommunes bruk av kommuneplanens arealdel som styringsverktøy. Vi tar i betraktning det som framkommer med tydelighet i dokumenter og uttalelser, og gjør betraktninger om usagte, implisitte perspektiver som kan ha preget både planforslaget og reaksjonene. Første underproblemstilling er derfor:

P1: Hvordan er styringsinnretningen i Oslos kommuneplanens arealdel; har denne endret seg fra KPA2015 til forslaget i KPA2023?

En besvarelse av dette vil gi grunnlag for å se hvilke perspektiver på styring og virkemiddelbruk som ligger til grunn for Planforslaget av 2024, og vil kunne si noe om intensjonene Oslo kommune har for KPA som verktøy.

Nettverksstyring krever et samspill mellom styring; i denne sammenheng arealmyndighetene som lager planen og setter mål for den romlige utviklingen, og gjennomføring; aktører som initierer og utfører konkrete tiltak som til sammen kan bidra til å oppnå målene. Det er nødvendig å forstå de ulike aktørenes rolle og perspektiver i dette samspillet. Kommunen forsøker gjennom planer å påvirke hvilke - og hvordan - tiltak som iverksettes og utføres for å utvikle byen i tråd med politiske målsettinger. Derfor er det videre nødvendig å besvare:

P2: Hvilken kontroll over gjennomføringen kommer til uttrykk i planforslaget til kommuneplanens arealdel?

De to foregående spørsmålene vil bidra til en forståelse av kommunen som arealmyndighet sine perspektiver på styring og kontroll gjennom kommuneplanens arealdel. På lik linje vil det være nødvendig å undersøke hvilke perspektiver og premisser gjennomføringsaktørene, som initierer og utfører tiltakene, anser som nødvendig for deres initiativtaking. Her vil det være eksplisitte og implisitte perspektiver, og muligens mer og mindre legitime argumenter. Det vil alltid være en spenning mellom særinteresser og allmenninteresser, når markedsaktører møter et offentlig styringsapparat. Underproblemstilling 3 er derfor:

P3: Hvilket handlingsrom uttrykker bransjen at de ønsker, og hvilket handlingsrom trenger de?

Med disse underproblemstillingene belyst, er vi i stand til å vurdere hvorvidt planens perspektiver på styring svarer ut gjennomføringsaktørenes behov, slik at byutviklingen når sine målsettinger slik de er vedtatt politisk. I et nettverkstyrt samfunn står ikke myndigheten for gjennomføringen selv. Dette skaper et behov for bruk av nye virkemidler, som stimulerer gjennomføringsaktørene til å handle i tråd med myndighetenes mål og visjoner. Som teorigjennomgangen vil vise, er en slik stimulering avhengig av å utnytte planenes strategiske potensial for å sikre gjennomføringskraft. Denne strategiske funksjonen krever en annen tilnærming til utforming av planer enn hva man tidligere baserte seg på. Siste underproblemstilling blir dermed:

P4: Hvordan fremkommer strategiske virkemidler i kommuneplanens arealdel?

1.3 Oppgavens avgrensning

Oppgaven er avgrenset til å ta for seg arbeidet med kommuneplanen i Oslo kommune. Dette innebærer en overordnet historisk gjennomgang av kommuneplanen fra 1924 til i dag, den politiske styringen i kommunen og en gjennomgang av Plan- og bygningsloven av 2008 med lovgivers intensjoner.

Hovedparten av oppgaven tar for seg arbeidet med kommuneplanens arealdel fra 2015 til foreliggende planforslag 2023. Dette innebærer en analyse av utfordringer, målsettinger og virkemiddelbruk; først av KPA 2015 med tilhørende planstrategi, planprogram og kommuneplanens samfunnsdel (KPS) 2015, evaluering av KPA 2015, og deretter av planforslaget 2023 med tilhørende politisk bestilling, planstrategi, planprogram, KPS 2018 og en gjennomgang av høringsuttalelser til planforslaget.

1.4 Oppgavens oppbygning

Oppgaven er delt inn i tre hoveddeler, med ni underkapitler.

Del 1, som dette kapitlet er del av, består av tre kapitler og har til nå introdusert oppgavens kontekst, tema og problemstilling. Kapittel 2 tar for seg metoder benyttet i oppgaven. Kapittel 3 tar for seg oppgavens teoretiske rammeverk. Teorikapitlet vil benyttes ved analyse og diskusjon i del 2 og 3.

Del 2. Kapittel 4 tar for seg styring gjennom planer i Oslo kommune fra 1924 til i dag, den parlamentariske styringsformen i kommunen og en gjennomgang av lovgivers intensjoner i Plan- og bygningsloven av 2008. Kapittel 5 ser på utfordringer, målformuleringer og virkemidler brukt i gjeldende kommuneplan fra 2015, planforslaget 2023 og relevante funn fra evalueringen av KPA 2015. Kapittel 6 gjennomgår relevante høringsuttalelser på planforslaget 2023 og resultater fra gjennomførte intervjuer. Kapittel 7 er en analyse av endringene mellom KPA 2015 og planforslaget 2023.

Del 3 består av oppgavens drøftelse i kapittel 8 og konklusjon i kapittel 9. Drøftelsen baserer seg på det teoretiske rammeverket i kapittel 3 og funn gjort i dokumentgjennomgang, analyse av planene og intervjuer med utgangspunkt i hoved- og underproblemstillinger. Referanser og vedlegg er inkludert bakerst i oppgaven.

2. Metode

I dette kapitlet presenteres oppgavens metodiske tilnærminger. Kapitlet beskriver hvilke valg og avveininger som ble gjort angående forskningsdesign og metode for datainnsamling og analyse – både i oppgavens tidlige utformingsfase, og justeringer underveis i arbeidet. Det blir også redegjort for metodens påvirkning på dataens validitet, og vår nøytralitet i informasjonsinnhenting, analyse, og i framstilling av drøftingen av - og konklusjon på - forskningsspørsmålet og underproblemstillingene.

2.1 Forskningsdesign

I følge den norske sosiologi-professoren Tove Thagaard er en viktig målsetning med kvalitativ forskningstilnærming at man oppnår en forståelse av sosiale fenomener (Thagaard, 2018, s. 11). Flere norske forfattere innen samfunnsvitenskapelig metode utdyper at kvalitativ metode er spesielt godt egnet til å utforske fenomener man ikke har omfattende kjennskap til, og som det er forsket lite på (Johannessen et al., 2020). Gjennom kvalitativ forskning med en fenomenologisk tilnærming kan man analysere data basert på informantenes erfaringer og oppfatninger. *«Målet er å gi en presis beskrivelse av aktørenes egne perspektiver, opplevelser og forståelseshorisont»* (Johannessen et al., 2016, p. 78). Fenomenene oppleves individuelt, og påvirkes av den enkelte persons interesser, bakgrunn og forståelse.

I denne oppgaven har vi valgt en abduktiv tilnærming – i den forstand at vi forsøker å utforske, forstå, synliggjøre og forklare hvilken idé om styring som ligger til grunn for forslaget til ny kommuneplanens arealdel i Oslo kommune. I følge Thagaard kan analysen av data i en abduktive studie bidra til å utvikle teoretiske perspektiver, og motsatt vei gir de teoretiske perspektivene grunnlag for å utvikle forståelse av dataene (Thagaard, 2018, s. 184)

Utforming av oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål har foregått som en kontinuerlig prosess underveis i prosjektet. I følge Thagaard kjennetegnes kvalitative studier ved at *«metodeopplegget er preget av fleksibilitet»*, og at det er mulig å *«endre utformingen av prosjektene i løpet av undersøkelses-prosessen, og [...] innarbeide erfaringer og nye utfordringer underveis.»* (Thagaard, 2018, s. 16). Denne fleksibiliteten har vært viktig for vårt arbeid. Gjennomgående i prosessen har det vært interesse for å utforske utnyttelse av planleggingens strategiske funksjon. Formulering av problemstilling og forskningsspørsmål har utviklet seg ettersom data og inntrykk fra

teorigjennomgang, dokumentanalyse og innledende intervjuer har påvirket vår forståelse. Etter hvert landet vi på problemstilling og forskningsspørsmål som utforsker de grunnleggende idéene om styring (i samfunnet), og premissene for at den typen styring vi forstår at det norske samfunnet opererer innenfor, skal fungere i tråd med intensjonene gjennom den arealplanleggingen. Gjennom semistrukturerte intervjuer forsøkte vi å forstå ulike perspektiver, erfaringer og forståelser aktørene sitter igjen med etter høringsperioden for planforslaget er over.

2.2 Datainnsamling / Empiri

Eksplorativ case-studie

Om casedesign som forskningsmetode skriver Johannesen et. al. (2016, s. 80) at «*Forskeren henter inn mye informasjon fra noen få enheter over kortere eller lengre tid [...] gjennom detaljert og omfattende datainnsamling. Det benyttes gjerne flere ulike datakilder.*» Målet med metoden er at leseren skal få en forståelse av tematikken, og casene utforskes med ett av tre formål; å være beskrivende, forklarende eller utforskende (eksplorativt). I denne oppgaven har vi valgt en utforskende tilnærming, da det ikke foreligger mye, tidligere kunnskap om casen og tematikken vi studerer.

Enkeltcasedesign er hensiktsmessig i tilfeller der casen representerer et unikt tilfelle som kan avdekke viktige fenomener (Johannesen et al., 2016, s. 207). Revidering av kommuneplanens arealdel er ikke unikt i seg selv. Vår vurdering av situasjonen der Oslo kommune – som Norges hovedstad og største by – skal revidere sin første juridiske bindende arealdel etter innføringen av ny Plan- og bygningslov av 2008, er både unik i omfang av interessenter, og kritisk i form av å være avgjørende for hvilken praksis for planlegging og utvikling som vil følge av dens gjennomføring.

Casestudien består av flere analyseenheter; dokumentgjennomgang av selve plandokumentene (plankart, bestemmelser og planbeskrivelse) i både 2015-planen og planforslaget av 2023, dokumentgjennomgang av forekommende data i form av offentlig tilgjengelige saksdokumenter og høringsuttalelser fra revideringsarbeidet, og intervjuer med representanter fra ulike roller i Oslos byutvikling. Vi vil nå ta for oss de ulike metodene for innhenting av data.

Dokumentgjennomgang og forekommende data

Som grunnlag for den kvalitative analysen har vi gjennomgått dokumenter tilknyttet den overordnede kommunale planleggingen. «*Dokumentanalyse omtales som en type kvalitativ innholdsanalyse der*

forskeren samler inn data som analyseres for å få frem viktige sammenhenger og relevant informasjon om det eller de forholdene i samfunnet vi ønsker å studere» skriver professor i sosiologi Sigmund Grønmo (2004) gjengitt av Johannessen et al. (2016, s. 99). Dokumenter kan fortelle oss som gjennomgår dem, noe om forfatterne og deres virkelighetsforståelse, meninger og faktabeskrivelser. I denne oppgaven har vi benyttet dokumenter både som objektet for forskningen og som kilder til forskningen.

Kommuneplanens arealdel av 2015 og planforslaget av 2023 (lagt ut på høring) har vært objektet for forskningen, og ble gjennomgått og analysert i søken etter likheter og forskjeller. Disse likhetene og forskjellen ble brukt til å gjøre en sammenligning, i et forsøk på å tolke hva slags idéer om styring som lå til grunn for dem, og om disse idéene har endret seg mellom 2015-planen til utforming av 2023-planen. Denne analysen finnes i Del 2 – En fortelling om kommuneplanens arealdel.

For å bedre forstå innholdet i planene, utvidet vi dokumentstudiet til å omfatte kommuneplanens underbyggende og relaterte plandokumenter. Disse ble brukt som kilder til forskningen. Oppgavens empiriske grunnlag er videre bygget på en gjennomgang av et utvalg høringsuttalelser gitt fra bransjeaktører i løpet av planforslagets høringsperiode høsten 2023 (se liste i Vedlegg 1 – Utvalg gjennomgåtte høringsuttalelser). I disse høringsuttalelsene kommer aktørenes uttalte meninger fram som en destillert formulering av deres perspektiver og innvendinger på planforslaget, og det gir oss anledning til å analysere data fra en større bredde og et høyere antall aktører enn det som ville vært gjennomførbart med intervjuer som eneste metode. Om anvendelsen av denne typen «naturlig fremkommende data» refererer Thagaard til Silverman (2014) som påpeker flere fordeler. Det mest sentrale er at dataen er etablert uavhengig av forskerens medvirkning, og gir uttrykk for hvordan deltakerne handler og hvilke verdier de forholder seg til (Thagaard, 2018).

Intervjuer og valg av informanter

Deretter følger det av den abduktive metoden at oppgaven forsøker å få innsikt i menneskers egne opplevelse og forståelse av fenomenet som undersøkes. Derfor er oppgavens empiriske grunnlag bygget på intervjuer av utvalgte informanter. Intervjuene var av semistrukturert form, der intervjuguiden (Vedlegg 2 – Intervjuguide) ble forsøkt fulgt, samtidig som det ble stilt oppfølgingsspørsmål og forsøkt gravd dypere i de tema der informantene ga inntrykk av å sitte på spesielt verdifull innsikt og refleksjoner. Om nytten av en slik løs ramme for intervjuet skriver Johannessen et al. (2016, s. 145) at «*menneskers erfaringer og oppfatninger kommer best fram når informanten kan være med på å bestemme hva som tas opp i intervjuet*».

Valg av informanter til intervjuene ble gjort basert på vårt eget og veileders kontaktnettverk, og gjennom innsikt i hvilke nøkkelpersoner som har vært involvert i bestillingen og utarbeidelsen av planforslaget til ny KPA, og bransjeaktører som har hatt en tydelig stemme og vist spesielt engasjement under og etter høringsperioden. Utvalget er basert på et ønske om å utforske en bredde og variasjon av perspektiver og roller, og dermed få en bredere forståelse av tema, og muligens øke validiteten i funnene. Det var en målsetting at ha informanter som kunne representere *styringsperspektivet* - i form av planleggere med erfaring i den offentlige forvaltningen, samt lokale politikere fra begge de politiske konstellasjonene som har vært ved makten i Oslo mellom 2015 og 2023. Sistnevnte ble ikke oppnådd da vi ikke lyktes i å engasjere verken nåværende eller tidligere politikere i studien. *Produksjonsperspektivet* er representert ved eiendomsutviklere som har arbeidet med prosjekter i Oslo fra tiden der 2015-planen var under arbeid, samt konsulenter (arkitektur, planlegging og juss) som har jobbet på oppdrag fra slike utviklere. Det lyktes oss ikke å få intervjuer med representanter fra politikken, og resultatet av oppgaven må dermed leses med mangelen på dette vesentlige perspektivet i mente.

Det bør nevnes at informantene generelt sett er individer som har engasjert seg i revideringsarbeidet med KPA mer enn den gjennomsnittlige ansatte i bransjen. De har omfattende erfaring og innsikt, og blir dermed muligens ikke representative for bransjen som helhet. Det er heller ikke utenkelig at dette engasjementet stammer fra en agenda eller interesser som er særegen for informanten eller organisasjonen de representerer. Dette kan også være en årsak til at dataen og resultatet framstilt i denne oppgaven ikke er representative, men dette har heller ikke vært en målsetting i en utforskende studie som dette.

Bearbeiding av resultater fra intervju

Det ble gjort lydopptak av intervjuene, og disse ble transskribert fortløpende. Etter gjennomføring og transkribering av intervju av åtte informanter, arbeidet vi systematisk med å organisere resultatene for hvert spørsmål, og deretter tematisk etter interessante funn. I faglitteraturen omtales sistnevnte som tverrsnittbasert og kategorisk inndeling av data. Her har vi forsøkt å indeksere dataen på tvers av intervjuer i et utvalg samleoverskrifter vi anså som framtrede og relevante til å belyse ulike sider av forskningsspørsmålene. Resultatene av dette kan leses i våre funn slik de er gjengitt i kapittel 6.2 Resultater fra intervjuer.

Validitet og nøytralitet

Validitet handler om dataens evne til å representere virkeligheten av et fenomen som undersøkes. Dokumentstudiet som er gjennomført er kun basert på offentlige dokumenter, inkludert en gjeldende kommuneplan, og et planforslag som har vært på høring. Denne typen datakilde kan sies å ha høy validitet, og spørsmålet blir om vår analyse og tolkning av innholdet i disse dokumentene – med grunnlag i vårt teoretiske rammeverk – kan sies å være det samme.

Validiteten i dataen fra intervjuene mener vi representerer virkeligheten godt, tatt i betraktning de begrensninger i representativitet som vi har omtalt tidligere. Det er likevel verdt å merke seg en mulig svekkelse i validitetene som kommer av intervjumetodens natur. Thagaard omtaler det på denne måten: «*Kvalitative metoder, som [...] intervju, er basert på et subjekt–subjekt-forhold mellom forsker og de personer vi studerer. Kontakten vi har med deltakere i felten, har betydning for hvordan vi utvikler data*» (2018, s. 16) Informantene i våre intervjuer forholder seg til oss underveis som forskere, og er klar over vår bakgrunn som studenter innen by- og regionplanlegging. Det kan foreligge en utfordring i en ubalanse i erfaring mellom oss som intervjuer og informantene, som gjør det vanskelig for dem å snakke dyptgående om tematikken.

En mulig utfordring vi har identifisert er vår evne til nøytralitet til problemstillingen, og dermed utforming og gjennomføring av intervjuer, og drøftelse av funnen i disse. Gjennom masterstudiet i by- og regionplanlegging har vi fått størst innblikk i tematikk fra den offentlige forvaltningens standpunkt. Dette utgangspunktet blir forsterket av at vi begge har hatt arbeidet i praksis hos planavdelinger i to ulike kommuner, og at oppgaven har blitt skrevet på masterplasser hos Plan- og bygningsetaten i Oslo. Vi mener at dette ikke har påvirket vår nøytralitet, da vi har stått totalt fritt akademisk i utforming av oppgaven. Likevel har vi forsøkt å gardere oss mot utfordringen både gjennom fokus på det i veiledning, og gjennom å utforske tematikken fra gjennomføringsaktørens perspektiv. Dette perspektivet har vi fått innsikt gjennom prosjektemnet i samarbeid med studenter fra eiendom og eiendomsutvikling.

3. Planlegging og styring i et teoretisk perspektiv

I dette kapitlet gjennomgås det teoretiske rammeverket som skal gjøre det mulig å ta oppgavens empiri i betraktning og svare på underproblemstillingene. Teoriens oppbygning tar utgangspunkt i perspektiver for styring og perspektiver for gjennomføring, og en sammenstilling av disse.

Som en redegjørelse for styringsperspektivet setter vi først konteksten om skiftet fra en hierarkisk styring til nettverksstyring (3.1) – slik det er beskrevet i Lester M. Salomons bokkapittel fra 2002. Gjennom Elin Børrud og Marius Grønning (2018) sitt bokkapittel «*Metoder i planlegging*» kobles Salomon opp mot planleggingskonteksten og hva planlegging skal gjøre. Videre ser vi på hvordan styring skjer gjennom plan, dette vil i stor grad dekke styringsperspektivet i samspillet av planleggingskonteksten. Dette gjør vi ved å introdusere David Sebastian Belalcazars begreper resultatstyring og prosesstyring slik beskrevet i masteroppgaven fra 2017, og ved å se på Philip Booth (1996) og Louis Albrechts (2004) sin definisjon av regulatorisk og skjønnsmessig kontroll og system, og hvordan dette knytter seg opp mot forutsigbarhet.

Når vi har satt disse teoriene om perspektiver på styring og styring gjennom plan i sammenheng, tar vi et steg over på andre siden av bordet og undersøker perspektiver på initiativ og gjennomføring (3.2) slik det er teoretisert av Paul Ricœur (1991) i boka «From text to action».

Deretter forsøker vi å sammenstille perspektivene på styring og perspektivene på gjennomføring (3.3) i et rammeverk utviklet av Luigi Mazza (2004), gjengitt av Marius Grønning og Elin Børrud (2018) i bokkapitlet «*Metoder i planlegging*». Her framstilles planlegging som et dobbelt kretsløp mellom styringsverket og territoriet. I rammeverket definerer Mazza tre funksjoner som planlegging kan ha i det doble kretsløpet gjennom bruken av metodens virkemidler. Funksjonene er regulatoriske, transformatoriske og strategiske. Vi gjennomgår disse og dykker dypere ned i den strategiske funksjonen (3.4). Her bygger vi koblinger til teori om strategisk planlegging utviklet av Albrechts (2004) og Patsy Healey (2009).

Samlet vil dette danne det teoretiske grunnlaget for oppgaven, som vil bygge fundamentet for vår tolkning av resultater fra datainnsamlingen, og den påfølgende drøftingen.

3.1 Planlegging som styring og beslutningsmetode

Hva styres gjennom planlegging?

Hvordan vi løser offentlige oppgaver har fundamentalt endret seg. Det argumenterer Lester M. Salamon for i boka «*The Tools of Government*» (2002). Tradisjonelt har styring vært preget av en streng hierarkisk og sentralisert struktur, hvor myndighetene er isolert fra markedskrefter, innbyggerpress og hvor byråkratiet har stått fritt og alene i å gjennomføre politikk for å oppnå samfunnets felles mål og visjoner. Det har vært en endring av system som har åpnet grensene for hva som er den offentlige og den private sfæren i styring. Resultatet av denne endringen er hva Salamon kaller *nettverksstyring*. Oppgaver som tradisjonelt har blitt ansett som tilhørende offentlige myndigheter blir i større grad løst av tredjeparter.

Nettverksstyring har vært opphav til nye virkemidler, og nye funksjoner til eksisterende virkemidler, som håndterer offentlige oppgaver. De nye virkemidlene er unike da de har egne prosedyrer, krever ulike ferdigheter og kan gi forskjellige løsninger på offentlige oppgaver. Felles for flere av virkemidlene er at de er indirekte, i den forstand at de offentlige oppgavene som skal løses gjennomføres av tredjeparter, og er derfor også avhengig av deres evne og suksess i disse oppgavene. Resultatet av dette er et nettverkssystem hvor viktige oppgaver tradisjonelt tilhørende offentlig myndigheter er delt med - og gjennomføres av - en bredde av ulike offentlige og private aktører (Salamon, 2002, s. 1-2).

Salomon peker på virkemidler for styring generelt. Når vi i denne oppgaven snakker om styringsvirkemidler handler det om virkemidler for en spesifikk oppgave – den romlige planlegging – å organisere og koble materielle og sosiale strukturer i rommet. Flere av virkemidlene i den romlige planleggingen er ikke nødvendigvis nye eller laget spesifikt for et nettverkstyrt samfunn, men har eksistert og absorbert endringen i systemet over tid.

Innenfor planlegging er kommuneplanens arealdel et virkemiddel for romlig styring. I bokkapittelet «*Metoder i planlegging*» beskriver Børrud og Grønning fire primærbehov som planleggingen bør dekke:

- 1) *Forklare hva som finnes innenfor det arealet som planlegges.*
- 2) *Avdekke hva som er behovet, definere målet og indikere hva planleggingen skal løse.*
- 3) *Finne løsninger på problemet.*
- 4) *Få problemet løst, styre utviklingen, og gjennomføre.*

(Børrud & Grønning, 2018, s. 315)

Børrud og Grønning (2018, s. 317) gjengir den nederlandske planleggeren *Van der Kamp (2014)* som skriver at utarbeidelsen av en plan baserer seg på informasjon som ikke er samlet eller koordinert fra flere systemer (spredt input) og sammenstiller dette til et koordinert planprodukt (fokusert output). Om selve planproduktet og dets funksjon skriver Grønning og Børrud følgende:

«Planproduktet definerer da målsettinger, løsninger og regelverk som det er mulig å håndheve gjennom avtaler og utøvelse av myndighet. På den måten virker en fokusert output tilbake på de romlige systemene, og blir en del av virkeligheten ved at planen regulerer de handlinger som vil forandre og styre utviklingen i en ønsket retning» (Børrud & Grønning, 2018, s. 317)

Ut over planproduktets funksjon som et virkemiddel for håndheving peker Børrud og Grønning på metodens verdi som et virkemiddel for styring av prosess:

«Planlegging er derfor også en prosedyre som setter handlinger inn i en forvaltningsmessig håndtering av utviklingen. Det vil si et institusjonalisert system som gjør det mulig å avklare alternativer og valgmuligheter med alle involverte aktører, å legitimere og beslutte løsningen samt å lage handlingsregler som kan håndheves, og sikre gjennomføring» (Børrud & Grønning, 2018, s. 318)

Med andre ord kan man se på planlegging som en metode for å styre resultater og for å styre prosessen. Dette skillet omtaler David Sebastian Belalcazar (2017) i sin masteroppgave om hensynssoner. Begrepsbruken er overførbart til planlegging som helhet. Resultatstyring handler om substansiell kontroll ved at man gjennom planleggingen forsøker å oppnå forutbestemte resultater. Styring av resultat kan innenfor kommunal planlegging være angitte arealformål og bestemmelser som sier noe om sluttresultatet. Detaljeringen av resultatet kan være ulik, gjennom generelle krav til kvaliteter eller om spesifikke utforminger. Prosesstyring handler om prosedural kontroll ved at man tilrettelegger for hvordan videre prosess skal foregå. Styring av prosess kan være å pålegge krav om felles planlegging eller dokumentasjonskrav og analyser underveis i arbeidet, som vil gi føringer for videre handling (Belalcazar, 2017, s. 127-132).

I kontekst av Oslos revidering av arealdelen vil det i oppgaven være interessant å se hvilke virkemidler som er brukt i forsøk på å styre resultater, i forsøk på å styre prosess, og hvordan virkemidlene fordeler seg mellom disse to. Dette kan være en indikator for hvilken idé om styring som ligger til grunn for planforslaget.

Kontroll og skjønn – forutsigbarhet og fleksibilitet

Philip Booth (1996) skriver i boka *«Controlling Development – certainty and discretion in Europe, the USA and Hong Kong»* om utviklingskontroll. Her skiller Booth mellom to typer kontroll: regulatorisk og skjønnsmessig. Disse kan kobles opp til styring gjennom plan. En regulatorisk kontroll tydeliggjør

premissene for videre utvikling i forkant av handlingen. I dette ligger det at utviklingsforslag (initiert av tredjeparter) har liten påvirkningskraft, fordi de er en bekreftelse på allerede eksisterende planer. Selve planen, som planinitiativ må tilpasse seg, har stor makt da den oppstiller alle kriteriene for en utbygging (Booth, 1996, s. 6). En skjønnsmessig kontroll, til forskjell fra det regulatoriske, forsøker ikke å identifisere hele omfanget av en handling i forkant. Det ansees som umulig å forutse alle virkninger av en beslutning før den er tatt. Derfor er det ikke et absolutt forhold mellom en plan og avgjørelsen om utvikling. Planer anses heller som indikasjoner på politikk, og det er et stort rom for fleksibilitet og skjønn i avgjørelsen (Booth, 1996, s. 5).

Louis Albrechts peker på den samme forskjellen i forbindelse med plansystemer. I plansystemer med juridisk bindende planer, altså et regulatorisk system, er forholdet mellom politikk og kontroll forventet styrt gjennom en bindende detaljert arealbruksplan. Resultatene av planene vurderes ut ifra intensjonene som lå til grunn ved produksjon av planen, på samme måte som en ingeniør sammenligner et byggverk med sin blåkopi. I et skjønnsmessig system er enhver avgjørelse utsatt for skjønnsmessige vurderinger av politikere og administrasjonen, hvor planen gir generelle føringer og veiledning. Albrechts refererer til Barrett og Fudge (1981) som definerer det regulatoriske systemet som et «*samsvar-perspektiv*», framfor motsetningen, det skjønnsmessige systemet, som kalles «*ytelses-perspektiv*» (Albrechts, 2004, s. 744).

Booth trekker fram at kontroll over utvikling benyttes for blant annet å håndtere usikkerhet om framtiden og for å beskytte seg mot det ukjente og «skumle». Han skriver at dette i nyere tid forsøkes håndtert for å sikre at kollektive målsetninger kan oppnås gjennom individuelle handlinger. I kontekst av oppgaven kan dette benyttes til å beskrive hvordan skjønnsmessig og regulatorisk kontroll kan påvirke forutsigbarhet. Booth poengterer at planer, og kontroll gjennom plan, anses som viktig for forutsigbarhet da dette gir forventning til enten prosess eller utfall (Booth, 1996, s. 9, 105). Forutsigbarhet anses derimot ikke likt av alle involverte i utviklingskontrollen. Lokale myndigheter har ofte et stort kontrollbehov og et ønske om total forutsigbarhet. Forsøket på å oppnå forutsigbarhet begrenses derimot av to tendenser:

- 1) Presisering av bestemmelser for å bedre forutsigbarheten fører ofte til at de blir for detaljerte, kompliserte og vanskelige å anvende.
- 2) Lokale myndigheter kan både ønske og trenge forhandlingsrom, altså rom til å fravike forutsigbarheten.

Utviklere, i likhet med myndighetene, ønsker stor forutsigbarhet i prosjektene sine, da dette også gir lav risiko. Samtidig foretrekker de systemer som lar dem ta beslutninger som ikke er helt begrensede. Noe uforutsigbarhet gir fleksibilitet som kan åpne for forhandlinger som igjen kan gjøre utviklere i stand til å maksimere lønnsomheten i sitt prosjekt (Booth, 1996, s. 106, 144). Interessant her er at regulatorisk kontroll kan komme til uttrykk i planer gjennom bestemmelser, som gjennom sin utforming kan åpne for en skjønnsmessig vurdering for partene involvert, også i tilfeller hvor dette ikke er intensjonen. Skjønnsmessig kontroll og avgjørelser vil altså uansett eksistere, og de kan være ønsket av begge parter (Booth, 1996, s. 149).

Booth anerkjenner at absolutt forutsigbarhet ikke er oppnåelig, da man umulig kan vite alle forhold i forkant av en prosess. Både en totalt regulatorisk eller skjønnsmessig kontroll er derfor ikke ønskelig, man er avhengig av en balansegang mellom disse. Det er viktig å anerkjenne forhandling som en del av prosessen for å komme til ønskede sluttmaal og en tydeliggjøring av hvor rammene er faste og hvor det er åpent for skjønnsmessige avgjørelser (Booth, 1996, s. 149).

3.2 Initiativ og gjennomføring

I et nettverkstyrt samfunn, slik Salamon skisserer, er myndighetene avhengige av tredjeparter for implementering og gjennomføring av politikk, for å oppnå samfunnets felles mål og visjoner. For å forstå premissene for aktører som utgjør denne tredjeparten på den andre siden av bordet, må vi sette oss inn i perspektiver på, og metoder for, gjennomføring, initiativ og produksjon.

For å belyse handlinger fra gjennomførerens perspektiv er det nødvendig å definere og forstå hva som ligger i begrepet «initiativ». Den franske filosofen Paul Ricœur, forklarer at når man tar initiativ, handler en basert på vedkommendes nåværende situasjon. Denne situasjonen er ikke isolert til øyeblikket, men formet av tidligere opplevelser, forventninger eller håp om fremtiden. Med andre ord; når man bestemmer seg for å gjøre noe nå, tenker man både på hva man har lært tidligere, og hva man ønsker å oppnå senere. I dette ligger evnen eller viljen til å kunne ta ansvar for å handle eller starte på noe. (Ricœur, 1991)

Ricœur skiller mellom individuell og kollektiv initiativtaking (Ricœur, 1991), der initiativ på kollektivnivå formes av samfunnets samlede oppfatningen av den nåværende situasjonen – altså samfunnets samlede erfaringer og forventninger. For initiativ på individnivå er det individets begynnelse og oppfatning av ens egne erfaringer som gir utgangspunkt for handlingen. Et viktig skille er ikke hva som skjer, men hva vi kan få til å skje. Ricœur trekker frem fire ulike forhold som ligger til grunn for initiativ på individnivå:

1. *Handlingsrommet* omfatter hvilke muligheter og hindringer individet har til initiativ basert på eget utgangspunkt og hvilke omstendigheter som er til stede. Handlingsrommet er evnen til handling – «jeg kan».
2. *Handlingen* er gjennomførelsen av «jeg kan» så «jeg gjør». På det mest grunnleggende er handlinger ting vi kan utføre uten å måtte gjøre noe annet først. Handlinger trenger ikke gi uttrykk i noe å observere umiddelbart, de kan også komme til uttrykk på et senere tidspunkt eller som en følelse. Fordi en handling ikke nødvendigvis vil gi en observasjon umiddelbart, er det vanskelig å kunne forutsi alt som skjer i verden.
3. *Inngrepet* knytter seg opp mot systemteori som omhandler hvordan ting fungerer sammen og hvilke drivkrefter som er til stede. Handling kan realisere en viss type avslutning ved å bruke systemer, hvor handlingsmuligheten har utgangspunkt i systemets interne relasjoner. Et system kan forandre seg over tid, ved at forstyrrelser/handlinger påvirker det – «jeg griper inn». Handling er en del av å oppdage hvordan ting er koblet og fungerer sammen.
4. *Holde løfter* er det siste forholdet og knytter seg opp mot etikk. Et initiativ er en intensjon om å gjøre noe og formidles gjennom språk og tale. Denne formidlingen forplikter initiativtaker til å handle i samsvar med hva som er uttalt og gir derfor grunnlag for løfter og svar. Ved å være tro mot løftene man gir, er det en garanti for at en begynnelse vil ha en fortsettelse og at initiativet vil føre til noe mer.
(Ricœur, 1991)

For oppgaven kan de fire forholdene tilknyttes kommunal planlegging og private aktører.

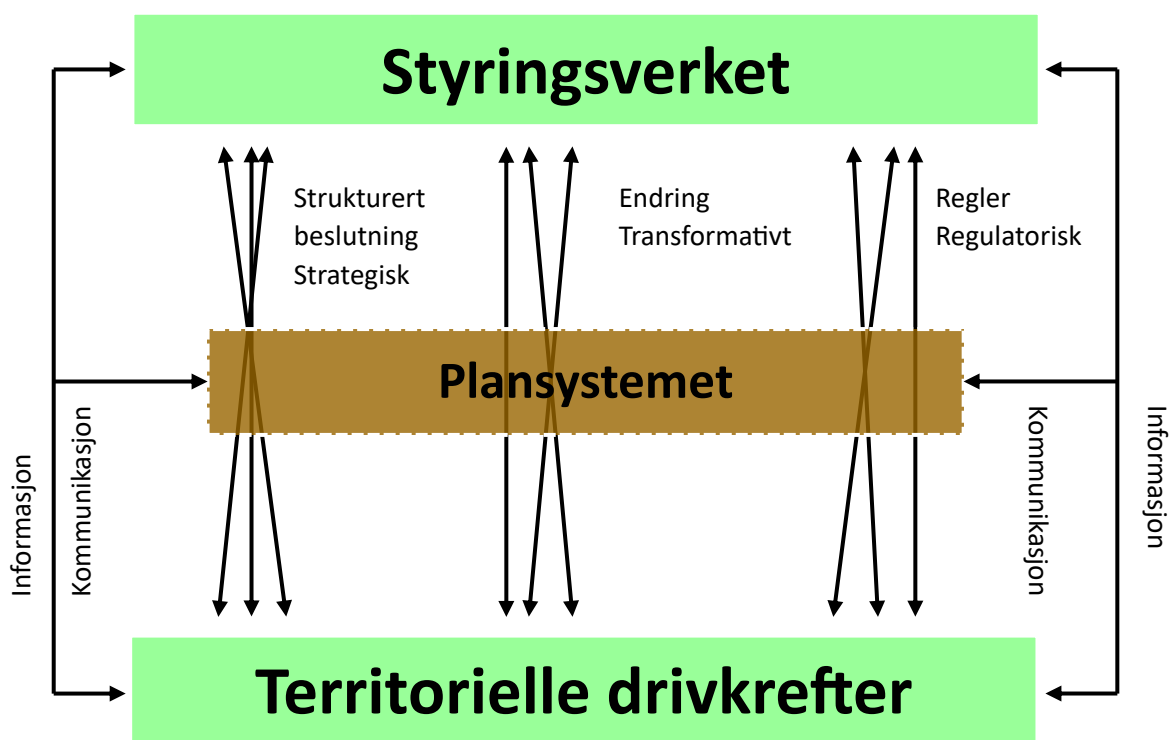
Kontekstualiseringen under er ikke noe som fremkommer av Ricœur sin forklaring av initiativ. Det er også viktig å påpeke at dette ikke er den eneste måten initiativ kan komme frem i planlegging.

Poenget er å vise hva dette kan innebære for utvikler som initierer. Selv om fremstillingen under er lineær og tar for seg en spesifikk handling, så vil et initiativ i praksis være mer komplekst og bestå av flere handlingsrom, handlinger, systemer og løfter som kan overlappe og påvirke hverandre på tvers.

Handlingsrommet er utgangspunktet til en utvikler, med de muligheter og hindringer utgangspunktet oppstiller. I kontekst av kommunal planlegging har utvikler mulighet til å fremme planinitiativ. Hvilken kompetanse og ressurser utvikler sitter på og hvilke krav lovverket og Oslo kommune stiller, vil ha noe å si for handlingsrommet til utvikler. *Handlingen* er selve utførelsen, her i kontekst selve utarbeidelsen og innsendingen av planinitiativet, men også endringer underveis. Handlingen baserer seg på, og begrenses av handlingsrommet, og vil ikke nødvendigvis gi en observasjon umiddelbart. Et planinitiativ gir ikke en utbygging dagen etter. *Inngrepet* er reisen planinitiativet, her handlingen, tar gjennom plansystemet. Reguleringsprosessen åpner underveis for forhandlinger og koordinering mellom ulike parter, både kommunalt, statlig og internt privat hos utvikler gjennom engasjering av ulike konsulenter, og det kan dukke opp uforutsette forhold som gjør at man må omstille seg. *Løftet* er utviklers lovnader og ord om hva det endelige prosjektet skal resultere i og hva det kan gi.

3.3 Kobling mellom styring og produksjon

Nå som vi har satt oss inn i perspektiver for begge sidene av bordet - styringsperspektiver og produksjonsperspektiver – er det nødvendig å utforske hvordan man kan forstå disse perspektivene i et felles system/rammeverk. Børrud og Grønning (2018) viser til at planlegging skjer som en samhandling mellom tilknyttede aktører over tid. Planlegging kan dermed ansees som en prosedyre som forvalter handlinger i utviklingen og en institusjonalisering av disse. Dette gjør «*det mulig å avklare alternativer og valgmuligheter med alle involverte aktører, å legitimere og beslutte løsningen samt å lage handlingsregler som kan håndheves, og sikre gjennomføring*» (Børrud & Grønning, 2018, s. 318). I dette perspektivet viser Børrud og Grønning at planlegging kan forstås som et sett av funksjoner og virkemidler som påvirker handlinger i ett dobbelt kretsløp mellom styringssystemet (myndighetsutøvelsen), og de territorielle produksjonssystemene (privat og offentlig gjennomføringsevne). Plansystemet kan altså forstås som et lag mellom styring og produksjon, der virkemidlene og funksjonene som finnes i plansystemet fungerer som koblinger. (Børrud & Grønning, 2018, s. 318-319). Denne forståelsen, og den grafiske framstillingen (Figur 1) baserer seg på den italienske professoren i planlegging - Luigi Mazzas teoretiske framstilling (2004).



Figur 1: Planlegging som et dobbelt kretsløp mellom styringsverket og territorielle drivkrefter. Basert på (Børud & Grønning, 2018, s. 318; Rutledal & Grønning, 2018, s. 195)

Kjernen av denne teoretiske framstillingen er at symbiosen mellom styring og produksjon er gjensidige avhengige og påvirket av hverandre, og plansystemets virkemidler kan fungere som verktøy til å påvirke hvordan dette samspillet utarter, og hvilke resultater som blir skapt.

I framstillingen identifiserer og beskriver Mazza hvordan planlegging gjennom tre iboende funksjoner kan fungere som et verktøy for styring av romlig utvikling:

- 1) Den regulatoriske funksjonen - Systemet gir mulighet for å lage regler gjennom juridisk bindende virkemidler knyttet til objekter i planen.
- 2) Den transformatoriske funksjonen - systemet gir muligheter til å endre virkeligheten gjennom prosjekter og politikk.
- 3) Den strategiske funksjonen - et plansystem med virkemidler som muliggjør strukturering av planprosesser.

Mazza nevner videre en fjerde funksjon som er en mer generell forutsetning for koordinering og sammenkobling mellom systemer – nemlig kommunikasjon og overføring av informasjon (Børud & Grønning, 2018, s. 318-319). I denne oppgaven vil fokuset være den strategiske funksjonen, likevel vil den transformatoriske og regulatoriske funksjonen gjennomgå kortfattet for å danne en helhetsforståelse.

3.4 Nettverksstyring i lys av systemets funksjoner

Den transformatoriske funksjonen

Den transformatoriske funksjonen representerer de forestillingene om framtidig ønskede virkeligheter planleggeren fremstiller gjennom planer. Basert på disse ønskede virkelighetene defineres endring gjennom politikk og prosjekter. Funksjonen viser til den fremtidige fysiske virkeligheten gjennom visjoner og framstillinger (Rutledal & Grønning, 2018, s. 195).

Selv om funksjonen ofte handler om visuelle fysiske framstillinger av en tenkt framtid, er det likevel nødvendig at disse bygger på de nødvendige vilkårene for realisering. Det er altså nødvendig at den transformatoriske funksjonen fungerer i samspill med den strategiske funksjonen – som avklarer prosessuelle rammer og ressurser for gjennomføring, og den regulatoriske funksjonen – som kan formalisere visjonene i planer for gjennomføring (Børrud & Grønning, 2018).

Den regulatoriske funksjonen

Den regulatoriske funksjonen er de formelle virkemidlene som gir kommunen (eller annen planmyndighet) rett (gjennom lovhjemmel) til å fastsette og håndheve sine krav til resultat og prosess for den romlige utviklingen. Kommuneplanens arealdel med sine juridisk bindende bestemmelser gir rammer for hvilken bruk og utbygging som er lovlig og ikke. Den regulatoriske funksjonen vektlegger i seg selv ikke inkluderende prosesser, og koordinering av sektorinteresser, men forsøker heller å skape forutsigbarhet gjennom et tydelig skille på hva som er lov, og ikke (Rutledal & Grønning, 2018, s. 193-196).

Dette kobler seg opp mot Booth (1996) og Albrechts (2004) sin identifisering av regulatoriske og skjønnsmessige kontrollsystemer. I tråd med Booth sin konklusjon om at både regulatorisk og skjønnsmessig kontroll er nødvendig og ønskelig, er den regulatoriske funksjonen kun å anse som en av flere virkemidler mellom territoriet og styringsverket. Ser man derimot på den regulatoriske funksjonen isolert i et system med juridisk bindende planer, slik Albrechts oppstiller, så er forholdet mellom politikk og kontroll styrt gjennom en bindende detaljert arealbruksplan brukt som en blåkopi (Albrechts, 2004, s. 744; Booth, 1996, s. 5-6).

Den strategiske funksjonen

Den strategiske funksjonen i Mazzas teori omfatter de grep planmyndighetene kan gjøre som vil påvirke, motivere, eller stimulere til initiativ og handling gjennom proaktive beslutningsprosesser hos tredjeparter – private og offentlige gjennomføringsaktører. Potensiale i den strategiske funksjonen ligger i å definere mål og visjoner, som skaper samspill mellom ulike interesser og hensyn som påvirkes av planen. For å oppnå dette er det behov for bred involvering av de berørte partene, og

resultatet må nødvendigvis bli generelt overordnede målsetninger og verdier som flest mulig kan enes om (Mazza, 1996; Rutledal & Grønning, 2018, s. 195).

I bokkapittelet «*Hensynsoner - Det flerfunksjonelle og tvetydige planverktøyet*» argumenterer Belalcazar og Grønning for at det i hovedsak er «*programmering av planinnholdet og strukturering av medvirkning og beslutningsprosesser*» som er strategiske funksjoner (Belalcazar & Grønning, 2018, s. 228). *Programmering* omtales som politiske føringer og overordnede visjoner som samler, velger, omdefinerer og tydeliggjør ulike aktørers strategier, for å bygge et rammeverk for alle enkelthandlinger som planlegges av gjennomføringsaktører (Mazza, 1996). *Strukturering* handler om å skape rammer i beslutningsprosessene som gir planen evne til å opprettholde bestemte verdier gjennom flere ledd av beslutningsprosesser i ulike styringsnivåer, og i tredjepartenes gjennomføring. Den programmerende funksjonen kan forstås som virkemiddel for å sikre konsistens gjennom vertikal og horisontal integrering for å oppnå et kontinuerlig og dynamisk samarbeid mellom aktørene. I et forsøk på å forstå hvordan disse funksjonen utspiller seg i praksis beveger vi oss inn i teori om strategisk planlegging (Belalcazar & Grønning, 2018) .

I artikkelen «*Strategic (spatial) planning reexamined*» (2004) tar Louis Albrechts for seg perspektiver på strategi fra organisasjon- og ledelsesteorien, og sammenstiller teoretisk arbeid om strategisk romlig planlegging – i et forsøk på å definere hva som kjennetegner den. Albrechts argumenterer for et sett av konsepter, prosedyrer og verktøy, og bruken av disse må skreddersys til hver situasjon om man skal oppnå ønskelige utfall. I likhet med Luigi Mazza skriver han at strategisk planlegging er like mye prosess og institusjonell design og mobilisering, som det er utvikling av materielle teorier. Artikkelen kulminerer i en liste med ti kjennetegn han mener strategisk romlig planlegging må angå:

- 1) Strategisk planlegging må fokusere på et begrenset antall strategiske nøkkelutfordringer.
 - 2) Det må ta et kritisk blikk på omgivelsene for å fastslå styrker og svakheter i kontekst av muligheter og utfordringer.
 - 3) Det må utforske eksterne trender, krefter og tilgjengelige ressurser.
 - 4) Det identifiserer og samler vesentlige interessenter.
 - 5) Det tillater en bred og mangfoldig involvering i planleggingsprosessen.
 - 6) Det utvikler en (realistisk) langtids-visjon eller perspektiv og strategier på ulike nivåer.
 - 7) Det tar i betraktning maktstrukturer, usikkerheter, og konkurrerende verdier.
 - 8) Det designer plan-laging strukturer og utvikler innhold, bilder og rammeverk for beslutninger for å påvirke og administrere romlig endring.
 - 9) Det angår å skape nye ideer og prosesser som kan bringe dem fram slik at det genererer nye måter å forstå ting på, skape enigheter og måter å organisere og mobilisere med hensikt å utøve påvirkning på forskjellige arenaer
 - 10) Det er fokusert på beslutninger, handlinger, resultater, implementering, og inkorporerer oppfølging, tilbakemelding og revisjon.
- (Albrechts, 2004)

Denne listen er med enkelte tilpasninger benyttet som påstander i en del av intervjuguiden (Vedlegg 2 – Intervjuguide, og blir en naturlig del av drøftingen av oppgavens funn.

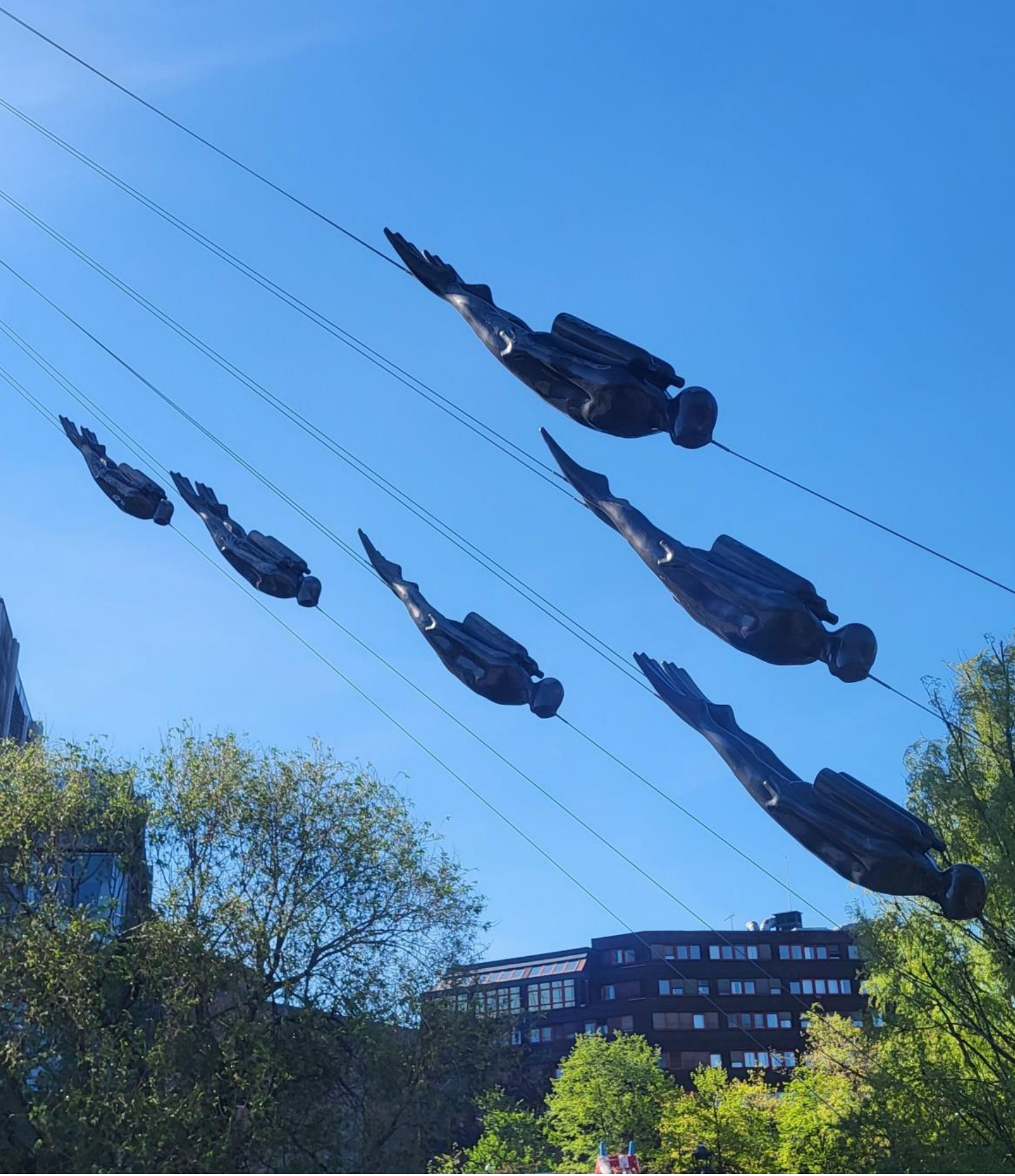
Artikkelens teoretiske grunnlag er bygget opp av flere tiår med forskning på strategisk planlegging. Materialet er for omfattende for å gjennomgå innenfor rammene av denne masteroppgaven. Men vi ser det hensiktsmessig å trekke frem et bidrag fra den britiske planleggingsprofessoren Patsy Healey, som både i forkant publiseringen av Albrechts artikkel og etterkant har skrevet flere artikler om temaet. I "*In search of «Strategic in Spatial Strategy Making»* (2009) konkluderer Healey med fire ferdigheter, som er vesentlige for de som arbeider med produksjon av romlige strategier, trenger; altså hva som skal til for at praktikere skal kunne drive med romlig strategisk planlegging. Disse er som følger:

- 1) Kapasitet til å kjenne et sted med alle dets kompleksiteter, i den felles uttrykk og relasjoner, og i det finvevde sosiale, miljømessige, politiske og fysiske «stoffet».
- 2) Fantasifull kapasitet til å se muligheter som kan gi moment til framtidig utvikling og skjerme de mange utfordringer som kan oppstå i samtidens urbane liv.
- 3) Intellektuell og politisk mot til å involvere seg i syntetisk tenking, sammenstille forståelser og innsikt for å forestille seg framtidige utviklingsbaner og velge spesifikke veier/stier.
- 4) Kapasitet til å ta beslutninger/avgjørelser som befinner seg i, er sensitive mot, betingelsene til bestemte steder og tid, heller enn å spille på generaliserte teorier om urban endring eller etablerte metodologiske protokoller.
(Healey, 2009, s. 453-454)

Med Albrechts' kjennetegn på strategisk planlegging, og Healeys kritiske ferdigheter har vi vårt grunnlag for å vurdere hvorvidt planforslaget til nye arealdel utnytter sitt potensial i den strategiske funksjonen i et teoretisk perspektiv.

Med det teoretiske rammeverket i grunn vil neste kapittel gi en redegjøring for hvilke intensjoner om strategisk innretning av den romlige planlegging som finnes i det norske plansystemet, og spesifikt i kommuneplanens arealdel.

Del 2 – En fortelling om kommuneplanens arealdel



4. Lovverket og Oslo kommunes arealplanlegging

I dette kapitlet tar vi for oss styring gjennom planer i Oslo kommune. Vi starter med en gjennomgang av hvilke visjoner det norske plansystemet har hatt for den overordnede kommunale planlegging i nyere tid, før vi dykker ned i rammeverket og intensjonen som ligger til grunn for dagens lovverk som styrer rammene for en kommuneplans arealdel. Deretter ser vi det som nyttig for oppgaven å forstå hvordan styringssystemet i Oslo kommune er bygget opp. Med sin parlamentariske styringsform ligger det til rette for noe særegne utfordringer og tematikk. Avslutningsvis gir kapitlet en overordnet gjennomgang av arealplaner som har vært styrende for utviklingen av Oslo fra 1924 fram til i dag. Dette bidrar til vår forståelse av konteksten som ligger til grunn for revideringen som foregår.

4.1 Hvilke intensjoner har lovgiver tillagt kommuneplanens arealdel?

Styringsinnretningen av det norske planleggingsfeltet har siden 1980-tallet endret seg fra et tradisjonelt byråkrati til å bli mer nettverkstyrt. Planlegging ble fram til dette i større grad ansett som en offentlig oppgave, og kommunene ble ansett som aktive i gjennomføring av planer gjennom tomtekjøp, utarbeiding av planer, og opparbeiding av byggeklare tomter til videre salg. I dag er kommunene mindre aktive pådrivere i gjennomføringen av planene. Det er private aktører som i hovedsak fremmer forslag til utviklingsprosjekter i form av detaljreguleringer (Falleth & Saglie, 2018, s. 76-77).

Økende omfang og andel av utbyggingsoppgaver som gjennomføres av spesialiserte private eiendomsutviklere (framfor brukeren eller grunneierne) omtales også i forarbeidene til Plan- og bygningsloven av 2008. Her peker de på at dette medfører utfordringer *«for den overordnede, helhetlige samfunnsplanleggingen og den folkevalgte styringen av planleggingen»*.

(Miljøverndepartementet., 2008, p. 10). Lovutvalget så derfor behov for å utforme loven slik at *«spørsmål av betydning for den langsiktige utviklingen tas på det tidspunkt, og i den sammenheng slike avgjørelser bør tas.»* (Miljøverndepartementet, 2008, p. 10). Det innebærer at flere avgjørelser som tidligere ble tatt på et nivå nærmere gjennomføringen, må løftes opp til mer overordnet nivå. På denne måten kan myndigheten sørge for helhet på tvers av de mange enkeltprosjektene, selv om gjennomføringen overlates til tredjeparter.

For å forstå hvilke typer styring og planlegging som lovgiver har lagt opp til at kommuneplanens arealdel skal kunne ha, er det nyttig å lete etter intensjonen slik de defineres i både lovteksten og i dens forarbeider. Plan- og bygningslovens (2008) § 11-5 pålegger alle kommuner i Norge å ha en arealplan som dekker hele kommunen, og som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Det følger av andre ledd at arealdelen skal «*angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser*». Lovens formålsparagraf oppstiller også en rekke føringer for hva de overordnede intensjonene for planleggingen er. Av disse er det i kontekst av denne oppgaven verdt å trekke fram at:

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

(Plan- og bygningsloven, 2008, § 1-1)

Kort sagt er det gitt styringsformål som har til intensjon at planleggingen skal ha en samordnende funksjon for det offentliges oppgaver, og at virkemiddelbruken skal bidra til åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Videre definerer § 3-1 hvilke oppgaver og hensyn planlegging etter loven skal ivareta.

*a. sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnmessige behov og oppgaver, og **angi hvordan oppgavene kan løses***

*d. legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling og **tilstrekkelig boligbygging***

*e. **legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår** i alle deler av landet*

*f. **fremme befolkningens helse** og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet*

(Plan- og bygningsloven, 2008, § 3-1)

Av dette utdraget av oppgaver og hensyn kan man lese at loven tydelig legger til rette for at planmyndighetene selv kan sette mål, samt angi hvordan samfunnmessige oppgaver kan løses. Enkelte mål blir også spesifisert slik som at planleggingen skal «legge til rette for» eller «fremme» mål som «tilstrekkelig boligbygging» og «motvirke sosiale helseforskjeller». Det er mulig å se på dette som integrering av politikk i lovverket selv om oppgavene og hensynene som listes opp fortsatt er svært generelle. Den punktvisen listen gir en tydelig indikasjon på hvilke resultater planleggingen bør forsøke å styres mot.

I paragrafens påfølgende ledd er fokus rettet mot prosessen og vurderinger som skal ligge til grunn for planleggingen:

Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.

Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.

Vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig og privat virksomhet i planområdet.

(Plan- og bygningsloven, 2008, § 3-1)

Igjen ser vi at samordning trekkes fram. Helhet i sektorer skal fremmes gjennom samarbeid mellom private organisasjoner, myndigheter og allmennheten. Vi leser det som en tydelig bestilling av nettverksstyring. Spesielt bestemmelsen om at planlegging skal bygge på økonomiske forutsetninger for gjennomføring, og ikke være mer omfattende enn nødvendig – legger et press på at planmyndighetene må ta gjennomføringsaktørens perspektiver med i vurderingen når planer utformes.

I lovens forarbeider beskrives kommuneplanens arealdel som et verktøy for gjennomføring av samfunnsdelen. For at planen skal kunne gjøre dette, og samtidig ha et langsiktig perspektiv, trekkes det fram som viktig at planen er tilstrekkelig fleksibel for å kunne innpasse nye muligheter og behov i kommunen. Dette gjør at KPA burde holdes på et overordnet nivå og ikke ta for seg detaljer, spesielt innenfor arealformålet bebyggelse og anlegg (*Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), 2008, s. 211*). I forarbeidene blir plansystemet som helhet tildelt følgende – delvis motstridende og konkurrerende - hovedfunksjoner:

«Plansystemet skal ivareta to hovedfunksjoner. Det skal sikre gode helhetsløsninger, langsiktige hensyn og samfunnsøkonomisk effektivitet, samtidig som det skal ivareta behovet for raske og forutsigbare avgjørelser for private og offentlige interesser»

(Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), 2008, s. 34)

Helhetsløsninger krever omfattende vurderinger og kunnskapsgrunnlag for å kunne utarbeides. Dette kan hindre effektivitet i avgjørelser, da det kan innebære et mangfold av aktører med egne interesseområder. Samtidig kan ikke helhetsløsninger gi grunnlag for alle scenarier og endringer, det vil derfor være noe uforutsigbarhet i avgjørelser også. Denne motsetningen kan man se igjen fra Booth sin teori om forutsigbarhet.

I forhold til hvilke virkninger de forslåtte endringene ville kunne få poengterer lovutvalget hvordan tidsbruken i behandlingen og gjennomføring av plan- og byggesaker vil påvirke kostnader og dermed lønnsomheten i prosjekter. Her finner man en påstand om at omsøkte tiltak som er i samsvar med overordnede planer vil få en raskere behandling, mens planer som strider med disse vil måtte regne med en lengre prosess:

For næringsutvikling vil tidsbruken i plan- og byggesaker påvirke kapitalkostnadene og lønnsomheten i prosjekter. Forutsigbarhet i planleggingen er knyttet til likebehandling, framdrift og sikkerhet mot endring av vedtak. Effektivitet er ikke bare knyttet til tidsbruken i de ulike leddene i planleggingen, men også til tiden fra et prosjekt presenteres til det kan gjennomføres. Tiltak som er i samsvar med overordnede planer, vil få en enklere og raskere behandling. Planer som i utgangspunktet ikke er i samsvar med overordnede retningslinjer, må regne med en tyngre behandling fordi flere spørsmål må avklares. (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), 2008, s. 34)

De raske og forutsigbare avgjørelsene kan forstås å skulle være gjeldende for tiltak som er i tråd med overordnede føringer. Her trekker vi paralleller til «samsvarsperspektivet» til Albrechts, hvor tiltak som vil ha rask gjennomføring må «sjekke ut» alle krav i den overordnede planleggingen. Et viktig moment her er hvorvidt overordnede føringer stemmer overens med premissene for den faktiske gjennomføringen. Om dette ikke er tilfelle står man i fare for at styring gjennom unntak blir regelen. I et slikt scenario, hvor tiltak vurderes skjønnsmessig og enkeltvis, blir det vanskelig å opprettholde strategisk funksjon for helheten. Utvalget skriver i forarbeidene at loven vil være innskjerpende til å være mer strategisk. I samme setning pekes det mot nivå av detaljeringsgrad i kommuneplanens arealdel:

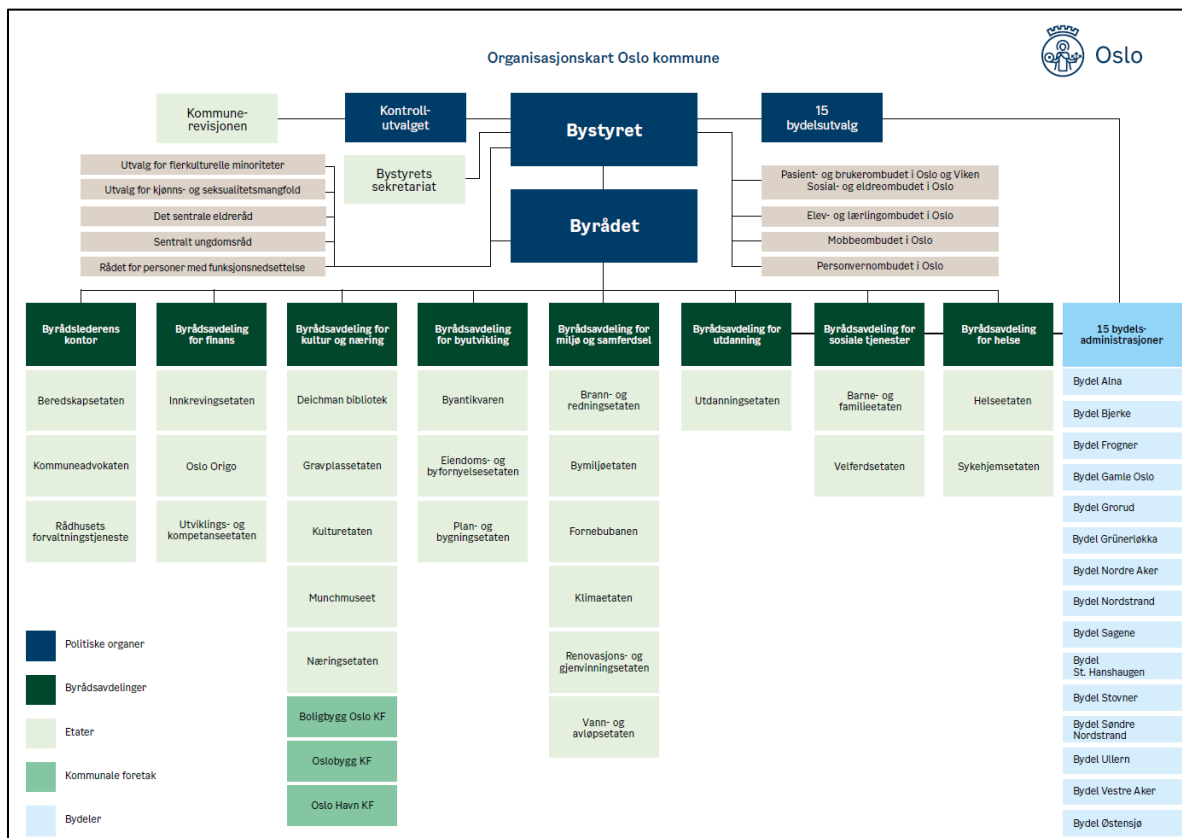
«En innskjerping av kommuneplanens arealdel til å være strategisk vil kunne bidra til «tilstrekkelig» planlegging, og ikke mer detaljert planlegging enn det faktisk er grunnlag for med tanke på en kommende gjennomføringsfase.» (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), 2008, s. 255)

Her finner vi igjen noe av det som er trukket fram fra lovens § 3-1. Sett i sammenheng kan det forstås som at økonomiske og resursmessige forutsetninger for gjennomføring skal hensyntas i vurdering av detaljnivået i KPA.

4.2 Politisk styring i Oslo

Det er «Lov om kommuner og fylkeskommuner» av 22.juni 2018 som gir de rettslige rammene for kommunalt selvstyre. Oslo kommune har en parlamentarisk styringsmodell bestående av et bystyre og byråd. Kommunelovens kapittel 10 åpner for kommuners mulighet til å velge en parlamentarisk styringsmodell fremfor formannskapsmodellen. Den parlamentariske styringsformen består av et kommunestyre (bystyre) og et kommuneråd (byråd), istedenfor et kommunestyre og formannskap som i formannskapsmodellen (Kommuneloven, 2018). Ved ny valgperiode vil et nytt bystyre, byråd og ordfører inntre.

Bystyret er den øverste myndigheten i Oslo kommunen og bestemmer hovedtrekkene i kommunens tjenester og utvikling av byen. Leder for bystyret er ordføreren, som blir valgt av styret. Bystyret består i Oslo av 59 representanter og 89 vararepresentanter. Kommuneloven (2018) § 5-7 bystyret mulighet til å opprette utvalg for kommunale formål og for deler av kommunal virksomhet. Dette inkluderer bystyrets fem fagutvalg som forbereder saker og innstiller for bystyret, byutviklingsutvalget, helse- og sosialutvalget, finansutvalget, kultur- og utdanningsutvalget og samferdsels og miljøutvalget (Oslo kommune, u.å-b). Figur 2 viser kommunens organisasjonskart.



Figur 2: Organisasjonskart Oslo kommune - hentet fra (Oslo kommune)

Byutviklingsutvalget har ansvar for kommuneplanen, områdereguleringer (herunder kommunedelplaner), detaljreguleringer, planprogram, veiledende plan for offentlig rom (VPOR). I tillegg har bystyret delegert vedtaksmyndighet til byutviklingsutvalget i enkelte typer saker – deriblant vedtak om mindre reguleringsplaner (Bystyret, 2023).

Byrådet er styrende organ for administrasjonen i Oslo kommune, og har ansvaret for å gjennomføre bystyret sine vedtak. Medlemmene i rådet kalles byråder og har ansvar for ulike byrådsavdelinger. I Oslo kommune er det 7 byrådsavdelinger, Byråd for helse, byråd for sosiale tjenester, byråd for finans, byråd for utdanning, byråd for kultur og næring, byråd for miljø og samferdsel og byråd for byutvikling. Det er byråd for byutvikling som har det overordnede ansvaret for kommunal planlegging og arealforvaltningen. Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY), plan- og bygningsetaten (PBE) og Byantikvaren (BYA) er virksomheter under byrådsavdelingen for byutvikling.

Utarbeidelsen av kommuneplaner i Oslo kommune starter med en politisk bestilling fra Byrådsavdelingen for byutvikling. Bestillingen er grunnlaget for Plan- og bygningsetatens arbeid, og reflekterer de politiske prioriteringene og målene som byrådet ønsker å oppnå gjennom planen. Plan- og bygningsetaten, som er kommunens faglige ekspertise, utarbeider deretter et forslag til plan, basert på den politiske bestillingen. Etatens planforslag sendes tilbake til byrådsavdelingen for byutvikling, som gjennomgår forslaget og har muligheten til å gjøre revideringer etter eget skjønn. Deretter er det byrådet som legger planforslaget ut på høring og offentlig ettersyn. Innbyggere, næringsaktører, interesseorganisasjoner og andre berørte parter kan komme med sine innspill til planforslaget. Til slutt, etter at eventuelle endringer er gjort basert på innkomne høringsinnspill, blir planforslaget presentert for bystyret for endelig vedtak (Aambø, 2024. Personlig kommunikasjon).

Hovedforskjellene fra formannskapsmodellen er at disse har en mer direkte styring mellom kommunestyret og administrasjonen (ledet av kommunaldirektøren) i utarbeidelse og vedtak av planer (og annen politikk). Hans Petter Saxi (2015) har utdypet denne forskjellen i en rapport skrevet for tidligere Kommunal- og regionaldepartementet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet):

«Med formannskapsmodell har kommunedirektøren mye makt i kraft av å ha ansvar for saksutredning, iverksetting og samordning (§ 13-1). I et formannskapsbasert system, vil administrasjon og politikk være separert i to sfærer. Politikerne fatter i stor grad vedtak på bakgrunn av de faglige rådene fremmet av kommunedirektøren. I et parlamentarisk system får et politisk kommuneråd kontroll med innstillingsretten. Dette gir politikerne i kommunerådet [byrådet i Oslo] større muligheter til å initiere saker og til å påvirke sakene politisk før de skal behandles i andre folkevalgte organer, typisk kommunestyret [bystyret i Oslo]. Innstillingene får en dermed en politisk valør, som ikke er tilfellene der sakene går rett fra administrasjonen til f.eks. formannskapet eller kommunestyret» (Saxi, 2015).

4.3 Oslos overordnede arealplanlegging fra 1924 til i dag

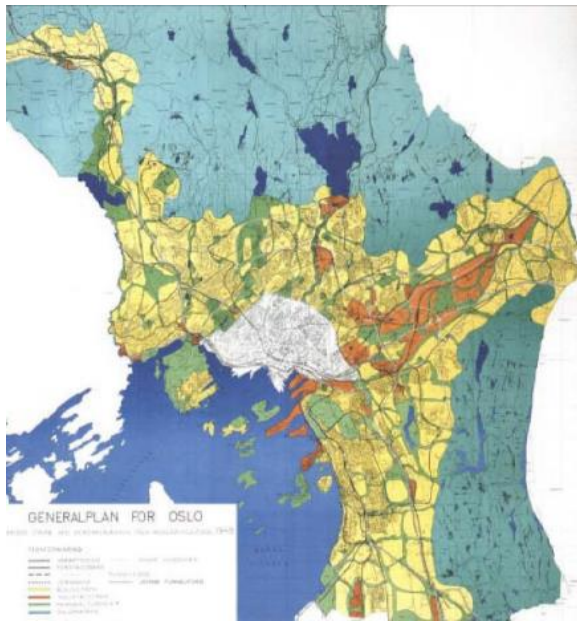
For å forstå hvilken historisk utvikling som har ført den kommunale planlegging i Oslo kommune til den er i dag, er det nyttig å se hvordan overordnet planlegging har foregått i kommunen fra 1924 til i dag.

Før man fikk planlegging inn i rettsstatlige prinsipper, der grunneiere og innbyggere har rettsvern mot myndighetsutøvelsen og samarbeid kan oppstå, var planene for den romlige utvikling ikoniske – de var en grafisk framstilling av hvordan utviklingen skulle bli. Under lov om bygningsvesenet av 1924 fikk alle norske byer hjemmel og krav om å lage en byplan. I mange tilfeller ble dette implementert i form av en «arkitekttegning» av hele byen. Etter hvert forstår man at det ikke er hensiktsmessig å styre en oppstykket utvikling av byen, som skjer i ulikt tempo på ulike steder, gjennom én enkel plan. Det er behov for ulike typer planer på ulike detaljnivåer. Ved å koble planleggingen inn i et rettssystem, blir man avhengig av et sett med regler for hva som er lov og ikke – man begynner å bruke regulatoriske virkemidler. Løsningen for planer på ulike nivåer dukker opp i mellomkrigstiden i form av strukturplaner - som tar for seg de store sammenhengene, og samtidig åpner opp for uavhengige avklaringer på mer detaljert nivå i de ulike utviklingsområdene. Den overordnede planen skal sikre sammenheng (strategisk styring), mens de mer detaljerte skal sikre ferdigstilling (eller gjennomføring/implementering). (Grønning, 2024. Personlig kommunikasjon)

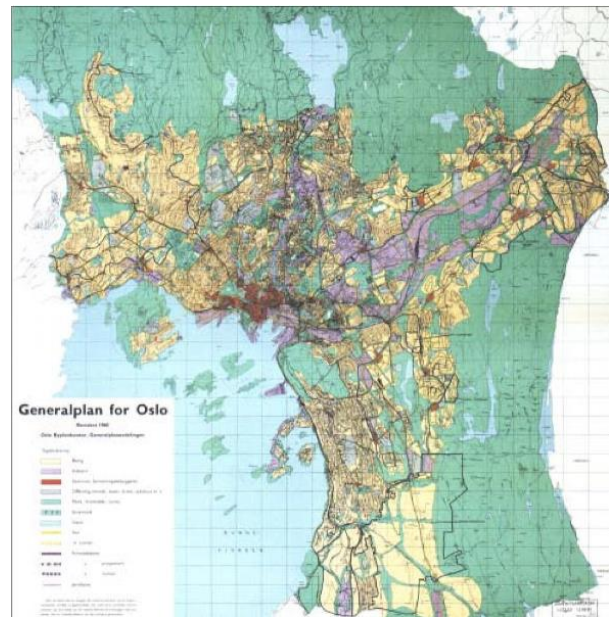
Velferdsbyggingen

Den 100 år gamle idéen om inndeling i ulike plannivå med ulike formål, ligger til grunn for hvordan plansystemet i dagens Plan- og bygningslov er bygget opp i dag. Kommuneplanen tar for seg de overordnede strukturene, og gjennomføringen detaljeres gjennom reguleringsplaner og påfølgende byggesaker. I soneplanen får man et kart som styrer gjennom konvensjoner (vedtatte eller alminnelig anerkjent retningslinjer, regler eller norm). Dette kjenner vi igjen i Oslos generalplan fra 1950 (Figur 3), der soneinndeling for bolig, industri og grøntarealer, samt linjer for veier var de eneste elementene i planen. Planleggingen handlet her i hovedsak om utbygging, og bykjernen var ikke «fylt inn» i plankartet. En utfordring med disse planene var at de kun viste hvilke regler som gjaldt – altså hvilken arealbruk som var tillat. Man erfarte behov for å se både de materielle forholdene, strukturene, og rammeverket for strukturene. Dermed ble planene mer hybride.

Deretter kom transformasjon også av bykjernen i 1960-planen (Figur 4). Denne planen la til rette for kommunens oppkjøp av tomter og/eller omregulering av disse til boligformål, slik at boligbyggelagene kunne gjennomføre drabantbyutviklingen.



Figur 3: Generalplan for Oslo 1950 – Hentet fra (Plan- og bygningsetaten, 1999)

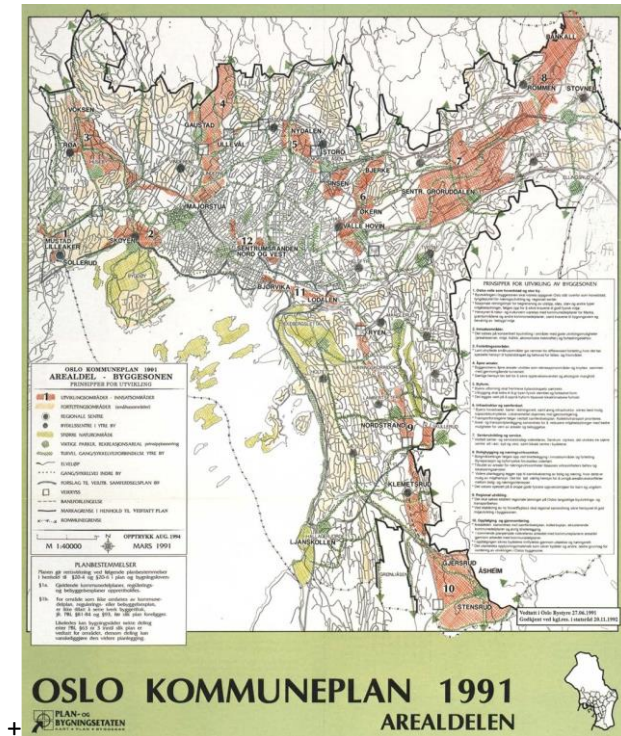


Figur 4: Generalplan for Oslo 1960 - (Plan- og bygningsetaten, 1999, s. 39)

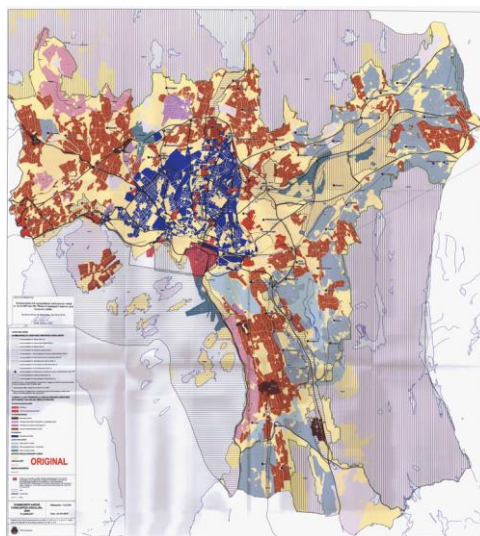
Postindustrialismen

I 1991 kommer en kommuneplan som stemmer godt overens med hva Luigi Mazza skriver om på 80-tallet. I lys av avindustrialiseringen er ikke lenger den økonomiske framtiden til byen gitt. Man vet ikke hva man skal leve av i framtiden, noe som gjør det vanskelig for kommunen å vite hvordan man skal styre utviklingen. Resultatet var en plan (Figur 5), som i all hovedsak peker på utviklingsområder, men også markerte viktige elementer som regionale sentre, bydelssentre, store grøntområder og viktige parker og rekreasjonsområder. Kommunen setter med dette seg selv i posisjon til å tilrettelegge for at næringsaktører skal ønske å utvikle de utpekte utviklingsområdene. Når dette skjer, blir det kommunens oppgave å sikre at denne utviklingen skjer i «et lovlig format» der kommunens offentlige tjenester også blir etablert. Dette er et skifte der regulering ikke kommer før prosjektet, men prosjektet kommer før reguleringen.

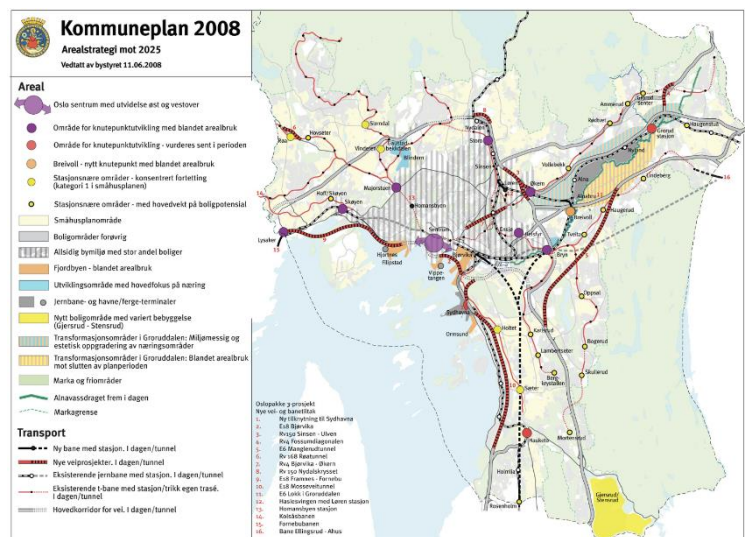
Senere finner man ut at en del samfunnsmessige utfordringer ikke lar seg løse med markedsaktørenes innsats alene. Det er behov for politikk som kan styre både prosjektene og reguleringene, og denne skal integreres i planene.



Figur 5: Oslo kommuneplan 1991 - Arealdelen - Hentet fra (Grønning, 2024)



Figur 7: Kommuneplanen foreløpige arealdel 2009 (Oslo kommune)



Figur 6: Kommuneplan 2008: arealstrategi mot 2025 ((Grønning, 2024))

Oslo som foregangskommune

En kan påstå at Oslo var en foregangskommune innen planlegging i to faser. Først gjennom velferdsplanleggingen med utbyggingen av drabantbyer, og deretter den postindustrielle omstillingen, der næringslivet ble sluppet til. Oslo kommune har gjennom dette laget planer etter et format som passet formålet. Men etter innføringen av plan- og bygningsloven av 2008 kan man ane en forskjell.

Kommunen måtte begynne å lage overordnede juridisk bindende planer, og den store mengden gjeldene reguleringsplaner gjorde dette utfordrende. Først ble det laget en samleplan i form av et planregister over alle gjeldende reguleringsplaner i kommunen (Figur 7). Denne ble *hetende Kommuneplanens foreløpige arealdel 2009*, og det fulgte med nærmere 700 sider vedlegg med oversikt over reguleringsplanene som fortsatt skulle gjelde. Samtidig som arbeidet med det rent regulatoriske kartet pågikk, ble det publisert et kart som illustrerer arealstrategien fram mot 2025, (Figur 6). Arealstrategien ble ikke juridisk bindende, men skisserte det kommunen anså som de viktigste elementene og utviklingstrekkene de ønsket å se i byen de kommende tiårene. Skillet mellom de to kartene illustrerer tydelige ytterpunkt i regulatorisk og strategisk innretning på plankart.

Ikke-juridisk bindene arealdeler

Tematikken styring gjennom ikke-juridisk bindende kommuneplaner er omtalt i rapporten «*Kommuneplan som styringsredskap i norske storbyer*» (Leknes, 2005) som ble skrevet på oppdrag fra Kommunenes sentralforbund i 2005. Om praksisen i Oslo kommune skrives det følgende:

«Selv om arealdelen ikke er juridisk bindende, medførte diskusjonen [politisk og administrasjon] at kartvedlegget ble justert og det nye kartet oppfattes som styrende. [...] både gjennom klargjøring av prinsipper, arealkartet og bestillingene av vurderinger, utredninger, planer, planprogram og strategier for ulike områder.» (Leknes, 2005, s. 25)

Videre poengterer de hvordan praksisen for den juridiske reguleringen i Oslo kommune hadde foregått;

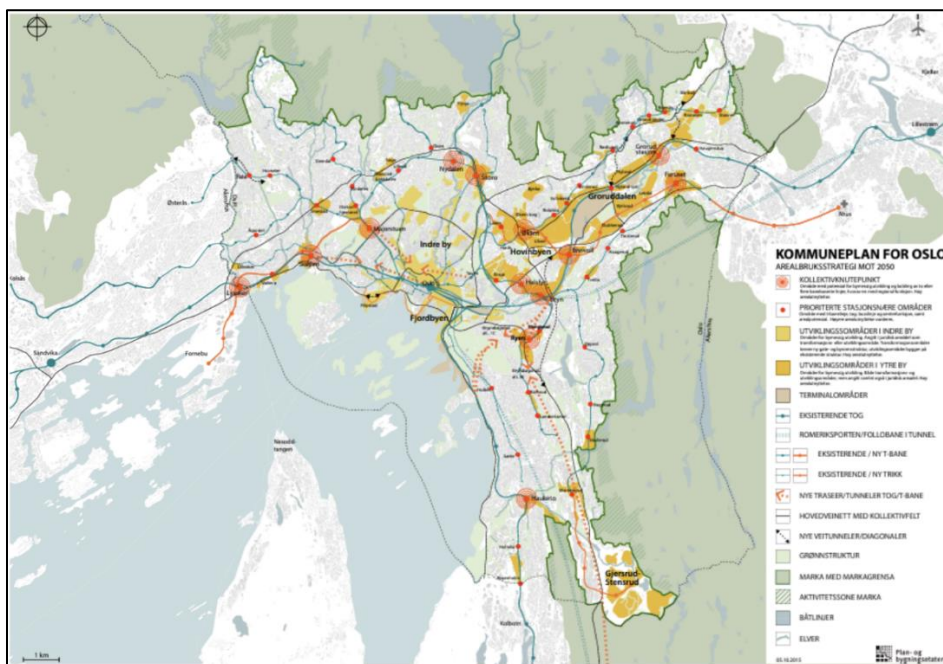
«Det store arealplanarbeidet skjer imidlertid ikke gjennom arealdelen av kommuneplanen, men derimot gjennom planer for andre områder, eksempelvis Fjordbyplanen, utviklingsplan for Groruddalen, småhusplan, kommunedelplan for lokalisering av varehandel og service og planprogram for Ensjø. Dette plannivået representerer et "mellom-nivå" for styringen av arealbruk. Dette nivået legger grunnlag for detaljerte reguleringsplaner og for de overordnede strategier som fastsettes i arealdelen av kommuneplanen.» (Leknes, 2005, s. 27)

I rapporten nevnes ulike hensyn som kan ha vært avgjørende for at Oslo kommune valgte å drive arealplanarbeidet på denne måten:

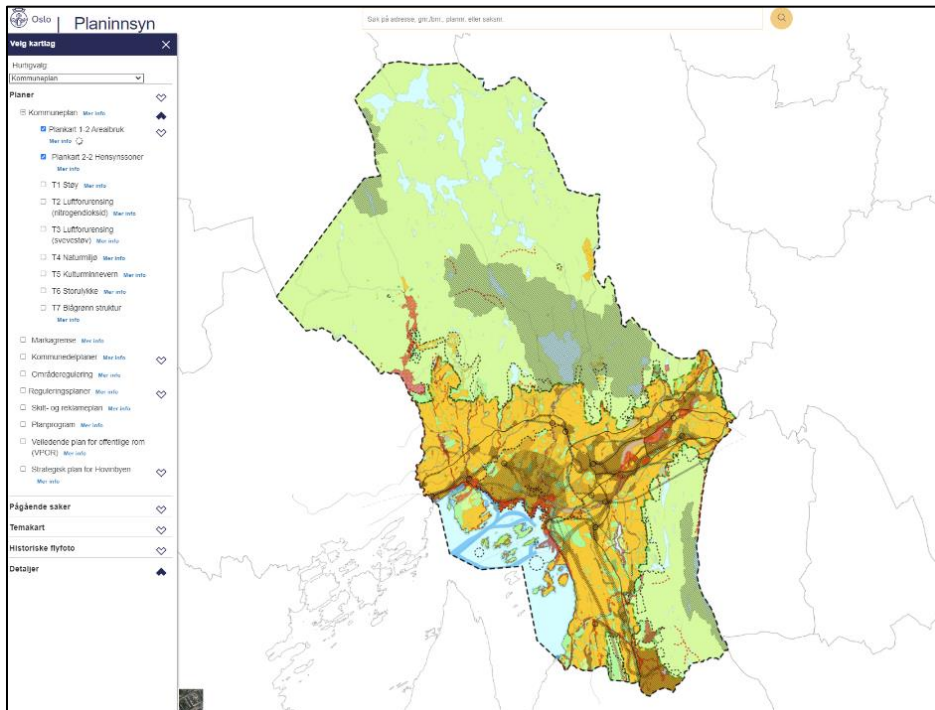
«Bak vurderingen om å ikke utarbeide en juridisk bindende arealdel, men i stedet satse på juridisk styring gjennom i hovedsak gjennom reguleringsplan synes det å være flere hensyn. Et av hensynene var at omfattende kommunedelplaner er så vidt tidkrevende å få utarbeidet og vedtatt at de fort blir uaktuelle og dermed ville innebære en omfattende dispensasjonsbehandling i neste omgang. Et annet hensyn var erfaringer med at kommunedelplaner kan bli for overordnet og prinsipiell for lite detaljert til at berørte og politikerne forstår hva planen innebærer og at de dermed ikke engasjerer seg tilstrekkelig i planen. Reguleringsplanlegging, derimot, har vist seg å både ha et riktig detaljeringsnivå for medvirkning og å gi kommunen styringsmuligheter.» (Leknes, 2005, s. 26)

Juridiske bindende kommuneplaner i Oslo

Med kommuneplanen av 2015 kommer det det første juridisk bindende plankartet etter PBL 2008 (Figur 9). I plankartet er det gjort et valg om å benytte overordnede arealformål - hovedsakelig bebyggelse og anlegg, og grønnstruktur – hvor det skilles mellom eksisterende og framtidig. Valget overlater behandlingen av plassering av ulike funksjoner og mer detaljerte formål til reguleringsplannivå. Ut over dette inkluderer Oslo kommune to strategiske kartet som kommunens intensjoner i arealutviklingen – i tidshorisont 2030 og 2050 – i planbeskrivelsen (Figur 8). Strategien handler om en bærekraftig tilnærming, og basert på én enkel idé om knutepunktfortetting.



Figur 8: Arealbruksstrategi mot 2050 - Hentet fra (Oslo kommune, 2015c, s. 61)



Figur 9: Juridisk bindende plankart fra Kommuneplanens arealdel 2015 (Oslo kommune, 2015a)

Planforslaget til kommuneplan av 2023 følger det samme mønsteret med overordnet bruk av arealformål i det juridisk bindende plankartet. I stedet for ett strategisk kart har man i dette planforslaget inkludert 7 tematiske kart som hver for seg sier noe om kommunens intensjoner innenfor det enkelte tema. Det henvises til byutviklingsstrategien som fulgte med kommuneplanens samfunnsdel av 2015 gjennomgående i planbeskrivelsen

4.4 Oslo kommunes revidering av kommuneplanen fra 2015 til i dag

23. februar 2016 begynte arbeidet med planstrategi for Oslo kommune som følge av nytt bystyre for valgperioden 2015-2019. Man så da behov for revidering av kommuneplanens samfunnsdel (KPS) for å følge opp ny politikk (Oslo kommune, 2016). 21. desember 2016 ble både planstrategi for Oslo 2016-2019 og planprogram for KPS vedtatt. Intensjonen er å videreføre hovedtrekkene fra kommuneplanen 2015, samtidig som byutviklingsstrategien skal revideres for å imøtekomme:

«mål for klima, redusert bilbruk, økt kollektiv- og sykkelbruk, bedre byliv, økt boligbygging og -kvalitet i byutviklingen samt byøkologiske og blågrønne verdier. Den reviderte strategien skal bidra til å forsterke arbeidet med økt tempo i boligbyggingen, klimasmart byutvikling med økt kvalitet og en sosialt bærekraftig by.». (Oslo kommune, 2016, s. 14)

Kommuneplanens arealdel skal revideres senere i perioden, i etterkant av ny samfunnsdel og planstrategien. Byrådet ønsker å dreie kommuneplanen i retning av å bli et mer overordnet, strategisk og langsiktig dokument. Ett av de strategiske plangrepene som nevnes er at kommunen skal være «mer aktiv pådriver i boligbyggingen og arealplanleggingen». Før revisjonsarbeidet begynner skal KPA 2015 evalueres (Oslo kommune, 2016, s. 14).

30. januar 2019 vedtas ny samfunnsdel. Den vil – sammen med statlige, regionale og andre kommunale planer – være førende for revideringen av arealdelen. 21. mars 2019 bestilte byrådsavdeling for byutvikling utkast til planprogram for kommuneplanens arealdel. 5. november 2020 varsles oppstart av arbeidet med å revideringen og 23. juni 2023 ble arealdelen lagt ut på høring og offentlig ettersyn. Høringsfristen var 22. desember 2023 (Oslo kommune).

5. Kommuneplanens arealdel i Oslo

Dette kapitlet er en gjennomgang og analyse av kommuneplanen 2015 med tilhørende planstrategi og planprogram, evalueringen av kommuneplanen 2015 og forslag til kommuneplanens arealdel 2023 med tilhørende planstrategi, planprogram og samfunnsdel. Dette kapitlet er en analyse av de to planenes utfordringer, målsettinger og virkemiddelbruk. Målet er å analysere hvilke hovedutfordringer kommuneplanene utpeker, og det er samsvar mellom plandokumentenes formål og målsettinger og hvilke virkemidler som benyttes for å løse identifiserte disse. Figur 11 og Figur 10 viser forsidebildene til de to planene.



Figur 11: Forsidebilde kommuneplanen 2015 (Oslo kommune, 2015c, s. 1)



Figur 10: Forsidebilde forslag til kommuneplanens arealdel 2023 (Oslo kommune, 2023b, s. 1)

5.1 Kommuneplanens arealdel 2015

Kommuneplanens arealdel av 2015 er Oslo kommunes første juridisk bindende KPA etter Plan- og bygningslov av 2008, og ble vedtatt av bystyret sammen med samfunnsdelen og byutviklingsstrategi 23. september 2015 (Oslo kommune, 2015b). Tabell 1 viser en tidslinje over arbeidet med kommuneplanen.

Dato:	Hendelse
26.09.2012	Bystyret vedtar planstrategi og planprogram for KPA2015
14.02.2014	Byrådsavdelingen legger utkast til kommuneplan til offentlig ettersyn
25.04.2014	Planstrategien godkjennes av klima- og miljødepartementet
23.09.2015	Bystyret vedtar Kommuneplanens samfunns- og arealdel (2015-2030) Sak 262.

Tabell 1: Tidslinje for kommuneplanen 2015

Kommuneplanens arealdel inneholder planbeskrivelse, bestemmelser og vedlegg i samme dokument, plankart over arealbruk, plankart over sikrings- og faresoner, og 7 temakart.

De juridisk bindende elementene i planen er; planbeskrivelse, planbestemmelser, plankart 1 arealbruk, plankart 2 sikring- og faresoner, temakartene for støy, naturmiljø, storulykke og blågrønn struktur (Oslo kommune, 2015c, s. 19).

Som del av planprosessen ble det - utover lovpålagt offentlig ettersyn - gjennomført medvirkning under planens høringsperiode. Planprogrammet oppstiller bred medvirkning ved utarbeidelse av forslaget, hovedsakelig for at innbyggere kan komme med egne synspunkter og for å øke forståelse for planen. Det ble gjennomført åpne bydelsvise medvirkningsmøter med fokus på byutviklingsstrategien og arealdelen, samt barnetråkk for fire Oslo-skoler. Det ble også gjennomført møter med interesseorganisasjoner, bystyret, statlige aktører og nabokommuner for å orientere om kommuneplanen (Oslo kommune, 2015c, s. 32).

Utfordringer

Frem til Kommuneplanen av 2015 var Oslo kommunes juridisk bindende arealdel en sammensetning av kommunedelplaner og større reguleringsplaner i kommunen fra 2009 (Figur 7). Som følge av innføring av Plan- og bygningsloven fra 2008 ble alle landets kommuner pålagt å utarbeide en juridisk bindende arealdel i tråd med loven (Oslo kommune, 2012, s. 25)

Muligheter og utfordringer som følger av en forventet befolkningsvekst blir gjennomgående i plandokumentene oppstilt som hovedtema for planen (Oslo kommune, 2012, s. 17; 2015b, s. 8; 2015c, s. 6). En befolkningsvekst vil gi videre utfordringer og interessekonflikter i byen, da man får et økt arealbehov, men har en begrenset byggesone. Dette er premissgivende for det videre planarbeidet. Planstrategien anslår det vil være behov for nærmere 100 000 nye boliger og 5-6 000 000 kvm næringsareal til 2030, dette oppstiller et produksjonsmål for planen (Oslo kommune, 2012, s. 27). Dette vil igjen skape utfordringer med å sikre nok areal til boligutbygging med kvalitet, kultur- og næringsutvikling, teknisk infrastruktur over og under bakken, sosial infrastruktur, blågrønnstruktur og rekreasjon, samtidig som veksten skal skje bærekraftig på en måte som gir noe tilbake til byen, og man sikrer byens historiske trekk. (Oslo kommune, 2012, s. 34). Også samordning av befolkningsvekst og kollektivnettet, spesielt banenettet, og sikring av bykvaliteter som følge av befolkningsveksten, blir utpekt som utfordringer. Videre fremkommer det av plandokumentene en omstilling som følge av klimaendringer og konsekvenser som økt risiko for flom og landheving, tilgjengelighet og tilrettelegging for mangfold gjennom variert boligbygging er sentrale utfordringer (Oslo kommune, 2012, s. 28-29).

Analyse av plandokumentene viser at hovedparten av utfordringene har opphav i den forventede befolkningsveksten (Oslo kommune, 2012, s. 27-30). Det er befolkningsveksten og konsekvensene av denne som skal styres i arealdelen. Videre kan man se at planen oppstiller produksjonsmål basert på framskrivninger av framtidig behov innenfor bolig og næring, behovet for samordning av veksten med kollektivnettet og peker mot en omstilling som følge av klimaendringer og ønske om bedre sosial bærekraft i byen.

Målformuleringer

Det overordnede formålet til Kommuneplanens arealdel blir i planbeskrivelsen beskrevet som:

«å sikre en bærekraftig og klimanøytral byutvikling som ivaretar og videreutvikler kommunens bymessige, naturgitte og historiske kvaliteter. Arealdelen skal samtidig bidra til å sikre nødvendig areal for vekst i bolig- og næringsutvikling, samt sosial, blågrønn og teknisk infrastruktur.» (Oslo kommune, 2015b, s. 8)

Formålet med Kommuneplanens arealdel fremkommer av § 2 i bestemmelsene, se Figur 12.

1. *Kommuneplanens arealdel skal sikre en bærekraftig og klimanøytral byutvikling som ivaretar og videreutvikler byens bymessige, naturgitte og historiske kvaliteter, som byens landskap, blågrønn struktur, biologisk mangfold og byområder med ulike byplangrep, arkitektur- og kulturminnekvaliteter.*
 2. *Arealdelen skal sikre og videreutvikle areal for nødvendig vekst i bolig- og næringsutvikling og sosial, blågrønn og teknisk infrastruktur.*
 3. *Det tilrettelegges for et utbyggingsmønster innenfor byggesonen basert på prinsipper for samordnet areal- og transport og videreutvikling av et effektivt og miljøvennlig transportsystem for gods- og persontransport.*
 4. *Hensynet til bokvalitet, uterommenes kvalitet og barns oppvekstvilkår skal ivaretas i plan- og byggesaksbehandlingen.*
- Retningslinjer:*
- *Byens fellesarealer, -anlegg og -bygninger bør gis høy arkitektonisk og miljømessig kvalitet og være allment tilgjengelig.*
 - *Oslo skal gjennom innovativ arkitektur tilstrebe å være et fremtidsrettet forbilde på livskvalitet, åpenhet og bærekraft.*

Figur 12: Formålet med kommuneplanens arealdel 2015. (Oslo kommune, 2015c, s. 19)

Planbeskrivelsens formål og bestemmelsens punkt 1 og punkt 2 har det samme innholdet. De retter fokus mot en byutvikling som sikrer bærekraft og klimanøytralitet på byens eksisterende egenskaper/premisser og som håndterer den forventede befolkningsveksten i kommunen. Punkt 3 omhandler utbyggingsmønster og samferdselsinfrastruktur, bestemmelsen baserer seg på «arealstrategien» fra kommuneplanen 2008 (Oslo kommune, 2015c, s. 8). Punkt 4 tar opp hensynet om at bokvalitet, kvalitet i uterom og barns oppvekstvilkår skal ivaretas i plan- og byggesaksbehandling. Retningslinjene er ikke juridisk bindende, men retter fokus mot arkitektur og tilgjengelighet. Av formålsbestemmelsen fremkommer følgende temaer; boligutvikling, næringsutvikling, sosial infrastruktur, blågrønn infrastruktur, teknisk infrastruktur, klima, arkitektonisk kvalitet, bykvaliteter og kulturminner. Flere av disse gjenspeiler utfordringene fremhevet i de foreliggende plandokumentene. Den videre gjennomgangen av målsettinger vil ta utgangspunkt i disse temaene.

Bo og oppvekstforhold

Tilrettelegging for gode bo- og oppvekstforhold og en tilstrekkelig og variert boligbygging med kvalitet i form av gode lysforhold og tilgang til friarealer blir i planstrategien trukket fram som et fokus for det videre planarbeidet. Planprogrammet stiller krav om at kommuneplanen skal angi hvor og hvordan opp til 100 000 nye boliger kan bygges i byggesonen i planperioden (Oslo kommune, 2012, s. 19-24, 36). Kommuneplanens samfunnsdel setter mål og prioriteringer som viderefører denne intensjonen; boligbyggingen skal holde følge med befolkningsveksten, grunneiersamarbeid skal bidra til økt boligbygging og det er et fokus på variasjon og kvalitet i boligutbyggingen. Utbygging av banenettet vil igjen utløse potensial for videre boligutvikling (Oslo kommune, 2015b, s. 19-25).

Næringsliv

Samarbeid med næringslivet og grunneiere trekkes frem i planstrategien som noe som kan gi stor nytte for kommunen og legge til rette for bruk av privates kreativitet og ekspertise og gi økt boligbygging. Forutsigbarhet og effektivitet i planprosesser anses som spesielt viktig for å få til dette, hvor fleksibiliteten ligger innenfor overordnede strategier og retningslinjer. Planprogrammet oppstiller krav om at kommuneplanen skal angi muligheter for etablering av 5-6 000 000 kvm nytt bruksareal til næringsutvikling (Oslo kommune, 2012, s. 20-36). Samfunnsdelen viderefører også satsing på næringsliv gjennom å fremme samarbeid med grunneiere og ved å tilrettelegg for næringslivet, og ved at kommunen skal sikre at nødvendig næringsareal blir regulert (Oslo kommune, 2015b, s. 14-19).

Teknisk og sosial infrastruktur

Som en del av den forventede befolkningsveksten og økt boligbygging, fastslår planstrategien at det vil oppstå behov for utbedring av kommunens infrastruktur. I dette ligger det at kommuneplanen tilrettelegger for tilstrekkelig og riktig areal til sosial og teknisk infrastruktur (Oslo kommune, 2012). Planprogrammet krever dette gjennom at planen skal sikre areal til fremtidig behov for sosial infrastruktur, sentrale samferdselsprosjekter og teknisk infrastruktur. Den blågrønne strukturen i byen skal videreføres og videreutvikles, og planer i Marka skal samsvare med Markaloven. (Oslo kommune, 2012, s. 36). Samfunnsdelen viderefører dette gjennom intensjoner om sikring av tilstrekkelig areal til nødvendig infrastruktur, og ved å tilrettelegge for en kommune med gjennomføringskraft og omstillingsevne (Oslo kommune, 2015b, s. 19-26).

Klima

Planarbeidet legger opp til klimakutt gjennom arealeffektiv bolig- og næringsutvikling i tilknytning til kollektivknutepunkter og tilrettelegging for sykkel- og gangtrafikk. Planprogrammet viderefører dette ved å sette krav om byplangrep som er tilpasset forventede klimaendringer og redusert klimagassutslipp (Oslo kommune, 2012, s. 22). Samfunnsdelen viderefører dette gjennom mål om banebasert fortetting og kompakt byutvikling og ved å satse på reduksjon i klimagass, klimanøytral transport og overgang til fornybar energi. (Oslo kommune, 2015b, s. 30-35)

Arkitektur, bykvaliteter og kulturminner

Arkitektur blir i planstrategien omtalt sammen med bykvaliteter. For å sikre disse gjennom omfattende fortetting vil nye krav til arkitektur være viktig (Oslo kommune, 2012, s. 29). Planprogrammet stiller videre krav om at planarbeidet overordnet viser et byplanpreg som gir Oslo en arkitektonisk attraktiv karakter (Oslo kommune, 2012, s. 36). Samfunnsdelen kobler arkitektur opp mot historiske og særegne byområder og klima. En egen arkitekturpolitikk for Oslo var under utarbeidelse da planen ble vedtatt (Oslo kommune, 2015b, s. 23, 29, 37). Kulturminner og kulturmiljø blir også omtalt i forbindelse med arkitektur og bykvaliteter, hovedsakelig i forbindelse med byens historiske kvaliteter og hvordan dette skal bevares og hensyntas. Spesielt Middelalderbyen, Kvadraturen, 1800-tallets industri og de sosiale boligprosjektene fra 1900-tallet og Marka blir poengtert å ha stor verdi for byen og skal bevares og sikres for ettertiden (Oslo kommune, 2012, s. 11; 2015b, s. 29-33)

Virkemidler for styring

Videre undersøkes hvilke virkemidler som benyttes i planen for å møte utfordringene og for å oppnå målsettingene planen stiller. Innledningsvis gis det en gjennomgang av hva planprogram og byutviklingsstrategien i samfunnsdelen sier. Disse to dokumentene er å anse som viktige for kommunens strategiske retning og organisering av prosess.

Planprogrammet

Planprogrammet legger opp til en samlet utarbeidelse KPS og KPA, med mål om endelig vedtak i løpet av 2013. Som en del av arbeidet skal tre ulike byplangrep utredes, og det er i forbindelse med planarbeidet utlyst et parallelloppdrag for å utarbeide disse. Meningen er at de kan være grunnlag for offentlig debatt og idegrunnlag for planarbeidet (Oslo kommune, 2012, s. 36).

Medvirkningen som legges til grunn for arbeidet fokuserer på byens innbyggere. Arealdelen utarbeides av Plan- og bygningsetaten, og det vil bli benyttet arbeidsgrupper på tvers av etater og med sentrale offentlige aktører. Byrådet vil orientere om arbeidet i eksisterende

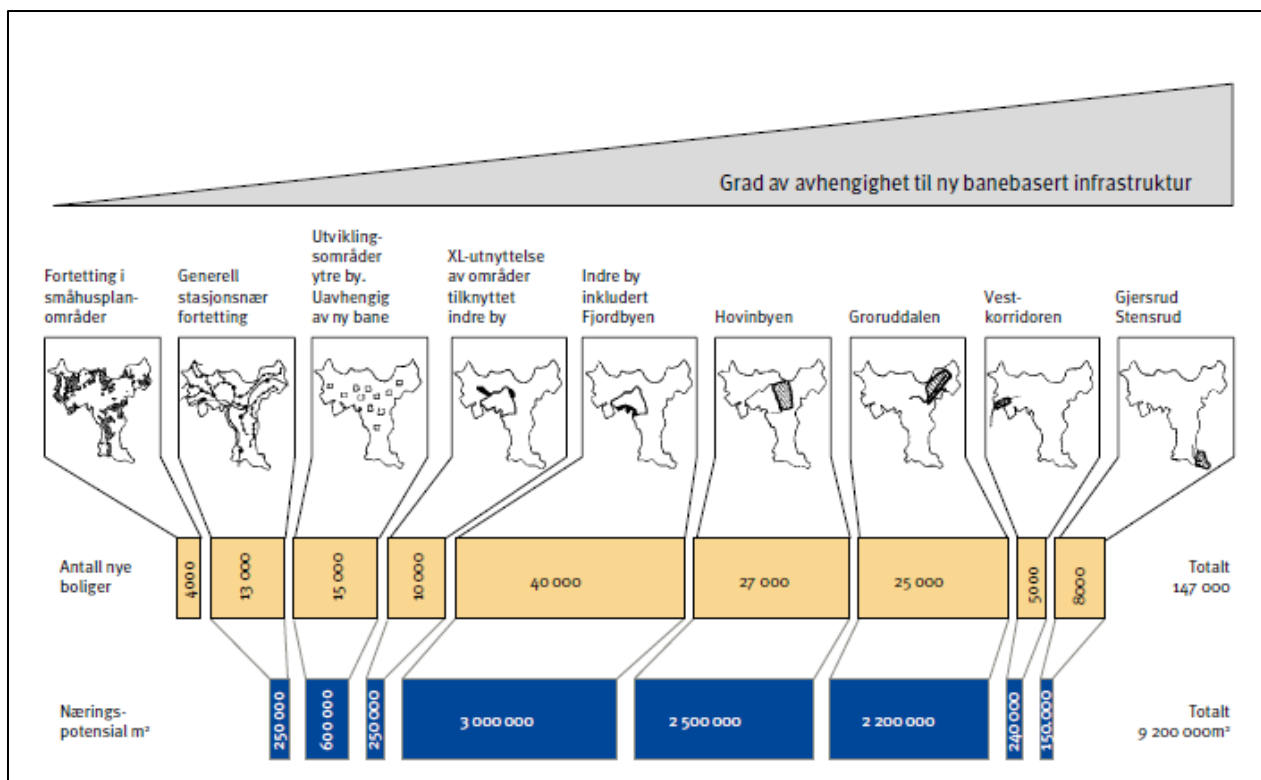
samarbeidsorganisasjoner og samhandlingsarenaer, men det spesifisert ikke hvem disse aktørene er (Oslo kommune, 2012, s. 35-39).

Planprogrammet gir de generelle rammene for hvordan medvirkningen skal foregå, og oppgir kun aktuelle informasjonskanaler som del av medvirkningsprosessen. Det er et ønske om informering, engasjering og kunnskapsinnsamling om og for planen, og en involvering ved å gi alle mulighet til å fremme synspunkt på byutviklingen, samt øke forståelsen og eierskap til planen. Spesielt informering og oppfordring til høringsinnspill blir poengtert som viktig, og det er intensjon om at planarbeidet skal bidra til en offentlig debatt om byens utvikling (Oslo kommune, 2012, s. 35-39).

Byutviklingsstrategien

Byutviklingsstrategien er en del av samfunnsdelen, men er å anse som spesielt viktig for arealdelen. KPA baserer seg på den og den inneholder de overordnede strategiene og utviklingsretningen for byutviklingen. At de to delene har blitt utarbeidet og vedtatt samtidig kan også ha mye å si for sammenhengen mellom dokumentene. Det er derfor viktig å se de samlet i virkemiddelbruken. Byutviklingsstrategien legger opp til banebasert utvikling, med satsning innenfra og ut. Det legges til grunn en generell løpende fortetting i indre og ytre by, i tillegg til en rekkefølgeprioritering av noen større utviklingsområder, herunder Hovinbyen, Vestkorridoren, indre by inkludert Fjordbyen, Gjersrud-Stensrud og dalbunnen Groruddalen (Oslo kommune, 2015b, s. 42-46).

Byutviklingsstrategien gir et tidsbilde mot 2030 og 2050, og kan gjennom de to bildene vise en periodisering og prioritering av hvilke områder som skal utvikles når (Oslo kommune, 2015b, s. 42). Strategien gjør denne prioriteringen og oppstykingen på flere måter, gjennom figur 14 som viser en periodisering av bolig- og næringspotensial og figur 13 som kobler potensialet opp mot grad av avhengighet til ny banebasert infrastruktur.



Figur 13 Totalt bolig- og næringspotensial og grad av avhengighet til ny banebasert infrastruktur. (Oslo kommune, 2015b, s. 43)

PERIODISERING AV BOLIG- OG NÆRINGSPOTENSIAL						
OMRÅDE	2011-2022		2023-2030		2031-2050	
	NÆRING, Inkl. sosial infrastruktur (m2)	BOLIG (antall)	NÆRING, Inkl. sosial infrastruktur (m2)	BOLIG (antall)	NÆRING, Inkl. sosial infrastruktur (m2)	BOLIG (antall)
A. Indre by inkl. Fjordbyen	1 800 000	24 000	1 200 000	16 000		
B. Transformasjons- og utviklingsområder ytre by	2 136 500	29 000	2 181 400	29 000	1 228 400	15 300
Tjst	160 000		3300		4000	200
Hovinbyen	1 420 000	15 200	966 000	9 000	39 700	2800
Groruddalen	390 000	6000	831 000	8 000	980 000	10 600
Syd	166 500	4300	213 400	8 000	96 700	1 700
C. Generell stasjonsnær fortetting i ytre by	126 000	6 300	126 000	6 300		
D. Fortetting i områder hvor småhusplanen gjelder		3 500		500		
E. Gjersrud-Stensrud			37 500	2 000	112 500	6 000
F. XL-utnyttelse av områder i tilknytning til indre by	81 500	3500	81 500	4000	81500	2000
Majorsruen-Diakonhjemmet-Smedstad	54 000	2200	54 000	2800	54 000	1000
Storo	27 500	1300	27 500	1200	27 500	1000
SUM HELE BYEN	4 144 000	66 300	3 626 400	57 800	1422400	23 300
INFRASTRUKTUR-FORUTSETNINGER	Oslopakke 3		Oslopakke 3		Oslopakke 3	
• Sikret = planmessig sikret	Lørenbanen gjennomført		Ahus-banen gjennomført*			
• Gjennomført = Ferdig utbygd	Ring 3 Okern-Sinsen i tunnel gjennomført		Manglerudtunnelen sikret		Manglerudtunnel gjennomført	
	Filipstad-Lokk E18 gjennomført					
	Fornebu-banen sikret og påbegynt		Fornebu-banen gjennomført			
	Tiltak langs E18 Oslo vest sikret		Tiltak E18 Oslo vest gjennomført			
* Tiltaket har ikke direkte betydning for arealpotensial	Andre tiltak		Andre tiltak		Andre tiltak	
	T-bane Okern-Breivoll sikret		Sentrumstunnel T-bane gjennomført*			
	Fjordbytrikken* gjennomført		T-bane Okern-Breivoll gjennomført		T-bane Breivoll-Furuset sikret og gjennomført	
	Lokk E6 Furuset sikret		Lokk E6 Furuset sikret		T-bane Gjersrud-Stensrud sikret og gjennomført	
	Jernbane		Jernbane		Jernbane	
	Togstasjon Breivoll + bussbetjening					
	Follo-banen gjennomført					
	Sentrumstunnel jernbane sikret*		Sentrumstunnel jernbane gjennomført*			

Figur 14 Periodisering av bolig- og næringspotensial forutsatt tilstrekkelig infrastrukturinvesteringer. (Oslo kommune, 2015b, s. 52)

Arealdelen har ikke noen lignende rekkefølgeprioritering som figurene over, men byutviklingsstrategien blir omtalt i eget kapittel i planbeskrivelsen hvor en «innenfra og ut» tilnærming blir lagt til grunn, og løpende fortetting i forbindelse med den knutepunkt- og banebaserte strategien. En satsning på indre by, Fjordbyen, Vestkorridoren, hovinbyen, Storo-Nydalen, Majorstuen-Diakonhjemmet og Smestad blir trukket frem (Oslo kommune, 2015c, s. 12-13). Utover det blir byutviklingsstrategien omtalt i forbindelse med tidshorisont for større infrastrukturtiltak, og påvirkningen de kan få på omkringliggende områder. Disse er innlemmet i plankartet, hovedsakelig som ikke juridisk bindende linjer (Oslo kommune, 2015c, s. 41).

Innretning

Planen skulle ifølge planstrategien ta utgangspunkt i den da gjeldende arealstrategien fra kommuneplanen 2008 og utarbeides på en måte som gjør den egnet som verktøy for videre byutvikling gjennom innhold og detaljeringsnivå (Oslo kommune, 2012, s. 32). Arealdelen gjør dette ved at den tilrettelegger for et utbyggingsmønster innenfor byggesonen basert på prinsipper om samordnet areal- og transportplanlegging, i samsvar med kommuneplanen 2008 (Oslo kommune, 2015c, s. 8).

Byrådet ba i sin bestilling om at kommuneplanen (både samfunnsdel og arealdel) skulle ha en innretning og utforming som tydelig og forståelig viser sammenhengen mellom kommuneplan og andre sentrale dokumenter i kommunen. (Oslo kommune, 2012, s. 32) Dette innebar at planen:

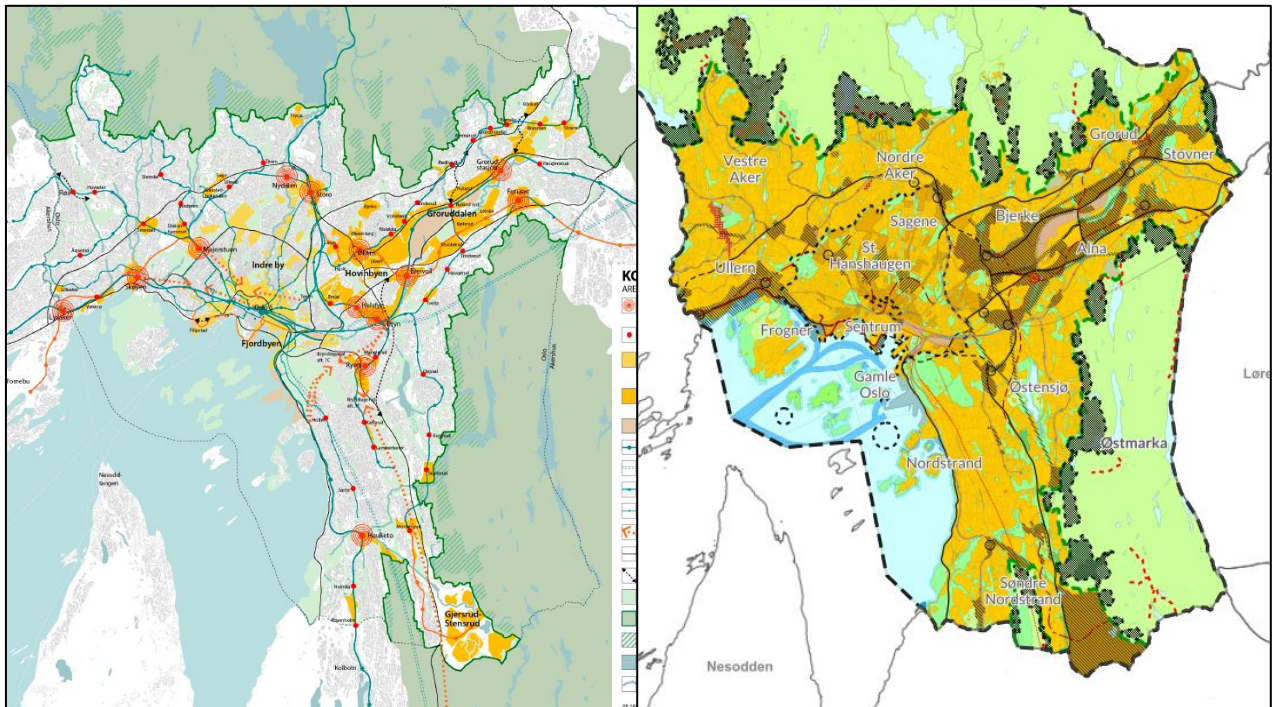
«tar opp de sentrale strategiske spørsmålene for byen, viser kommunens overordnede visjoner og gir de langsiktige mål for byens utvikling og kommunal virksomhet, basert på en helhetlig analyse av byen og kommunens utfordringer» (Oslo kommune, 2012, s. 32)

Kommuneplanens arealdel blir poengtert å være overordnet og fleksibel. I dette legges det at planen har:

«robuste arealbruksformål og planbestemmelser, samtidig som det er forsøkt å gi forutsigbarhet og tydelighet i hva som fordres av kvalitet og saksbehandlingsprosesser.» (Oslo kommune, 2015c, s. 8).

Byggesonen består av arealformålene bebyggelse og anlegg, og samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur. Den er ikke oppdelt i nærmere underformål, men er istedenfor det gitt rekkefølgekrav i bestemmelsene som skal sikre nødvendig teknisk og sosial infrastruktur, blågrønn struktur, offentlige rom m.fl. Hensikten med dette er å vise tydelighet i kommunens utviklingsretning, samtidig som planen kan imøtekomme byens utviklingsdynamikk og uforutsette muligheter (Oslo kommune, 2015c, s. 8).

En sammenligning av arealbruksstrategien mot 2050 og plankartet viser en tydelig sammenheng i utviklingsområder, se Figur 15. Dette gir en videreføring av strategien og henger sammen med målsetting om en overordnet og robust plan. Dette kan gi grunnlag for at grunneiere og



Figur 15: Sammenligning av arealbruksstrategien mot 2050 og kommuneplanens arealdel 2015. (Oslo kommune, 2015b, s. 61; u.å-a)

gjennomføringsaktører forstår kommunens langsiktige utviklingsstrategi og når kommunen anser de ulike områdene som modne.

Områdekategorier

Arealdelen benytter seg av begrepene indre og ytre by og utviklings- og transformasjonsområder.

Indre og ytre by er en inndeling av byggesonen i Oslo som skiller mellom den tette byen; som er Oslos ubestridte sentrum (bestående av bydelene gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene, St. Hanshaugen og Frogner), og den mer åpne byen bestående av forstedene (bydelene Ullern, Vestre Aker, Nordre Aker, Bjerke, Grorud, Stovner, Alna, Østensjø, Nordstrand og Søndre Nordstrand). Videre inneholder planen transformasjons- og utviklingsområder, disse er i plankartet angitt med fremtidig arealbruk og er å anse som områder for videreutvikling. Utviklingsområder forutsetter en påbygging og videreutvikling av eksisterende gate- og byromsstruktur, mens transformasjonsområder har behov for ny utforming. Inndelingen gir utgangspunkt for hvilke planbestemmelser som gjør seg spesielt gjeldende. (Oslo kommune, 2015b)

Plankrav

Områder underlagt plankrav følger av pbl. §12-1 tredje ledd og bestemmelse §3.2 i kommuneplanen:

§ 3.2. Presisering av plankrav (jf. pbl §§ 11-10 nr. 1 og § 12-1)

- 1. Tiltak etter plan- og bygningsloven som medfører vesentlig økt miljøbelastning for omgivelsene i form av trafikk, støy og forurensning, andre vesentlig negative virkninger for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.) eller vesentlig negativ virkning for nasjonale og vesentlige regionale kulturminneverdier som angitt på temakart for kulturminnevern T5 (datert 04.03.2015), krever reguleringsplan. (Oslo kommune, 2015c, s. 20)*

Plankravet fokuserer på negative og vesentlige virkninger, dette kan ha stor betydning for adgangen til å unngå kravet hvor det kan tenkes at mindre prosjekter har en større mulighet til å unngå kravet.

Bestemmelsenes utforming

Planbestemmelsene utgjør til sammen 12 sider og er strukturert etter generelle og tematiske bestemmelser, bestemmelser tilknyttet arealformål og bestemmelser til hensynsoner. Totalt har planen 122 bestemmelser og 67 retningslinjer.

Gjennomgående er bestemmelsene utformet med en generell karakter som peker ut verdier og hensyn som skal ivaretas enten i den videre planprosessen eller ved det endelige resultatet av planleggingen. Dette kan eksemplifiseres med følgende bestemmelser:

«§11 Bebyggelse og anlegg

§11.1 Indre by: utviklingsområder og transformasjonsområder (jf. pbl § 11-9 nr.5)

- 1. Utviklingsområder og transformasjonsområder i indre by skal vurderes med høy tetthet og sikre høy bymessig/arkitektonisk kvalitet, grønnstruktur og gode gate- og byrom. Området skal videreføre omkringliggende nettverk av offentlige rom og forbindelser.» (Oslo kommune, 2015c, s. 26)*

I dette eksempelet kan man se at bestemmelsen trekker frem egenskapene tetthet, arkitektonisk kvalitet, grønnstruktur og gate- og byrom som vurderingstemaer og setter krav om at prosjektet må se området rundt i sammenheng med utforming. Hovedsakelig resultatstyrer bestemmelsen ved å angi hvilke kvaliteter det endelige prosjektet skal inneha. Den sørger for en sikring av kvaliteter kommuneplanen ønsker å ivareta uten å bestemme hva utfallet av dette er. Retningslinjene er også utformet for å styre resultat, her mer detaljert på utforming:

«Retningslinjer:

- Det kan vurderes tillatt inntil 30 meter gesimshøyde (inntil 42 meter langs Ring 1, som avgrenset med egen sone på plankart 1-2).*
- I strøgsgater (angitt på plankart 1-2 som U4) bør det ikke tillates mønehøyder på mer enn 7 meter over kvartalets/gatestrekningens høyeste dominerende gesimshøyde.» (Oslo kommune, 2015c, s. 26)*

Eksempelet over gjelder for utviklings- og transformasjonsområder i indre by. Indre by blir i arealdelen ansett å ha så avklarte rammer at videreutvikling kan innpasses innenfor eksisterende bystruktur og det anses derfor ikke som nødvendig å presisere nærmere i bestemmelsene (Oslo kommune, 2015c, s. 36).

Utviklingsområder, kollektivknutepunkt og stasjonsnære områder i ytre by er mindre utviklet og trenger større endringer av innhold og struktur og er mindre avklarte. Dette gjør at bestemmelsene er mer omfattende for ytre by og krever samordnet planlegging (Oslo kommune, 2015c, s. 34). For utviklingsområder i ytre by blir det bl.a. derfor krevd gjennom felles planlegging:

«a. Avsetting av nødvendig areal til teknisk, sosial (...), blågrønn og kulturell infrastruktur, samt idrettshaller/-anlegg.

b. Bymessig utforming av området, gjennom høy tetthet og arkitektonisk kvalitet, finmasket gate- og byromsstruktur, variert arealbruk, utadrettede funksjoner i 1. etasje i sentrale gater/byrom, gode solfylte byrom og integrering av viktige eksisterende stedskvaliteter.

c. Stasjonsområde for skinnegående trafikk skal gis en sentral rolle som sted, med offentlige byrom og sosiale/ kulturelle og andre publikumsrettede funksjoner.

d. God tilgjengelighet, med prioritering av gang- og sykkeltrafikk, sammenhengende grønnstruktur og gate og byromsstruktur, både internt og til tilstøtende områder skal sikres.

e. God gang- og sykkeltilgjengelighet til kollektivmidler og effektive bytter mellom kollektivmidler skal sikres. (...)» (Oslo kommune, 2015c, s. 26)

Her går bestemmelsene lenger om hvilke avklaringer og hensyn som skal tas. Det er en prioriteringsrekkefølge hvor enkelte hensyn går over andre, her ved en prioritering av gang- og sykkeltrafikk og ved å gi stasjonsområder en sentral rolle. Ved å stille krav om felles planlegging pålegger kommunen en videre prosess. Utover det er bestemmelsens innhold resultatstyrende, i en større grad enn områdene i indre by.

Dokumentasjonskrav

Planbestemmelsene oppstiller dokumentasjonskrav på 11 punkter, disse knytter seg til universell utforming (§ 6.1), utearealer for bolig, skoler og barnehager (§ 6.4), støynivå i områder som overstrider anbefalte grenser (§ 7.1), kulturminner og kulturmiljøer (§ 8.1) og kvalitetsprogram for miljø og energi for større utbyggingsprosjekter (§ 9.1). I tillegg har kommunen anledning til å stille krav om utomhusplan (§ 6.5). Videre knytter enkelte krav om dokumentasjon seg til fareutsatte områder som hensynssoner for ras- og skredfare (§ 14.3), hensynssone for stormflo og elveflom (§14.4) og områder som kan være utsatt for brann og eksplosjonsfare (§ 9.2). Enkelte krav knytter seg til spesifikke områder, herunder Sørkedalen i Marka (§ 10.1) og tiltaksområde Blindskjærbåen (§ 13.2) (Oslo kommune, 2015c, s. 21-30).

Krav om felles planlegging

Arealdelen oppstiller krav om felles planlegging før gjennomføring av tiltak innenfor hensynssoner markert H 810-2. Kravet er i plankartet avgrenset til utviklingsområder ytre by. Bestemmelsene presiserer unntak for kravet, men konkretiserer ikke videre hva kravet om felles planlegging innebærer. En presisering av hva felles planlegging innebærer fremkommer derimot av bestemmelsene for utviklingsområder ytre by § 11-2 (Oslo kommune, 2015c, s. 30).

Oppsummering av virkemiddelbruken

Virkemiddelbruken i KPA 2015 bygger opp under sikring av visse egenskaper, kvaliteter og hensyn uten å angi sluttresultat. I den grad planen resultatstyrer skjer dette gjennom bestemmelser om overordnede kvaliteter og hensyn som skal sikres i gjennomføringen. Planen prosesstyrer hovedsakelig gjennom krav om felles planlegging, dokumentasjonskrav og plankrav.

5.2 Evalueringsarbeid av KPA2015

Planstrategien fra 2016 pålegger en evaluering av KPA 2015 og en innhøstning av erfaringer for hvordan planen har fungert i praksis for kommunens styring av byutviklingen og utbyggers planlegging og gjennomføring av prosjekter (Oslo kommune, 2021a, p. 15). Arbeidet omfattet en kommuneintern evaluering med PBE, Byantikvaren (BYA), Bymiljøetaten (BYM), Vann- og avløpsetaten (VAV), Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) og bydelene, og en ekstern evaluering med byutviklingsbransjen, samt evaluering av kommuneplanens håndtering av avvikssoner for støy og sikring av kulturminneinteresser (Oslo Kommune, 2021a, p. 2). En gjennomgang av evalueringen vil kunne gi svar på hvilke hensyn og ideer som ligger bak utformingen av planforslaget 2023. Vi har avgrenset analysen til kun å omfatte evalueringen internt i etatene, og blant eksterne bransjeaktører. Figur 16 viser forsidebildet til evalueringen.

Formålet med evalueringen var å se i hvilken grad KPA 2015 har fungert som et hensiktsmessig beslutningsgrunnlag for påfølgende plan- og byggesaksprosesser. Sentralt i evaluering var hvordan planen har egnet seg som verktøy for planleggere og saksbehandlers arbeid med å følge opp kommunens mål og ambisjoner.

Byutviklingsbransjens bruk og oppfatning av planen har også vært viktig i evalueringsarbeidet (Oslo kommune, 2021a, s. 2). Målet for evalueringen var å danne et kunnskapsgrunnlag om bruken av KPA 2015, for å kunne gi et bedre beslutningsgrunnlag for påfølgende prosesser (Oslo kommune, 2021a, s. 2).



Figur 16: Forside av evalueringen av kommuneplanens arealdel 2015. (Oslo kommune, 2021a, s. 1)

Funn fra den kommuneinterne evalueringen

Samlet viser den kommuneinterne evalueringen at KPA 2015 har gitt et bedre grunnlag for plan- og byggesaksbehandling i kommunen enn tidligere, men at det fortsatt er behov for forbedringer av innhold og språk i arealdelen (Oslo kommune, 2021a, s. 2). Evalueringen avdekker utfordringer tilknyttet balansegangen mellom det fleksible og det styrende. Flere deltakere i evalueringen mener planen i visse tilfeller ikke er styrende og konkret nok. Dette gir utfordringer knyttet til balansegangen mellom det fleksible og det styrende. Balansegangen må vurderes ved revisjon, samtidig som hensynet til kommuneplanen som en overordnet plan må ivaretas. Det blir poengtert at arealdelen skal gjelde for hele kommunen og for en kompleks byutvikling med til tider motstridende hensyn. Den kan dermed ikke gi alle svar (Oslo kommune, 2021a, s. 19).

For planbestemmelsene fremkommer hovedsakelig tre innspill:

1. Det er et behov for presisering eller veiledning til planen, flere bestemmelser oppleves å ha et for stort tolkningsspenn i sin anvendelse. Dette kan skyldes uklarheter i begreper, fremgangsmåte for bruk, eller kriterier for vurdering av tiltak etter bestemmelsen.
2. Planen må ha klarere hjemmel for håndheving for å kunne gi avslag eller kreve kvalitet i videre plan- og byggesaksbehandling. En tydeligere utforming kreves for å kunne ha et reelt hjemmelsgrunnlag. Bestemmelser som bruker begreper som «kan», «vurdere» og «bør» gjør at man ikke kan stille entydige krav slik man kan ved bruk av begreper som «må» og «skal».
3. Det er behov for innholdsendringer i bestemmelsene for bedre å ivareta nye målsettinger og formålet med bestemmelsen (Oslo kommune, 2021a, s. 13).

Av de generelle bestemmelsene oppleves «§ 3.2 Presisering av plankrav» som utfordrende, og bestemmelsen har behov for presisering av forståelse og innholdsendringer. Saksbehandlere i PBE vurderer det som uheldig at kravet til reguleringsplan i § 3.1. avhenger av «*negative virkninger*» for å kunne utløse plankrav og at det heller burde være «*vesentlige virkninger*». Det ønskes en tydeliggjøring av hva som er hovedregelen og hva som er unntaksregelen for plankravet (Oslo kommune, 2021a, s. 14-21).

Evalueringen finner også at arealformålsbestemmelsene tilknyttet bebyggelse og anlegg for § 11.1 Indre by, § 11.2 ytre by og bestemmelsene om hensynssone for krav om felles planlegging H-810 tilknyttet ytre by har behov for presisering og innholdsending (Oslo kommune, 2021a, s. 14-18). For indre by er det et behov for å gjennomgå gjeldende utviklingsområder og identifisere nye. PBE ønsker en presisering og veiledning til høydebestemmelser for hva som menes med «*dominerende høyder*», avgrensning av «*område*» og vurderingen av muligheten for høyere maksimal gesims-/mønehøyde. I

tillegg ønsker de høydebestemmelser for indre by som ikke er del av utviklingsområder. PBE og BYA opplever begge at retningslinjen som angir inntil 30 meter gesimshøyde gir forventninger til utbyggere om at man alltid skal få lov til å bygge 30 meter (Oslo kommune, 2021a, s. 22).

For utviklingsområder i ytre by, med krav om felles planlegging, vurderes grepet om å sikre en felles planlegging som godt, og gjør byutviklingen i slike områder enklere enn tidligere. Det er derimot behov for tydeligere beskrivelse av kravet, og mulighet for unntak for områder som krever modning og for videreutvikling av eksisterende næring. Saksbehandlere i PBE ønsker en differensiering av utviklingsområdene, da de har ulike roller, modenhet, funksjoner og utgangspunkt. Ved å angi fordeling av arealformål, utnyttelse og bebyggelsesstrukturer kan man bedre møte de stedlige forutsetningene. Både PBE og BYA ønsker en tydeligere prioritering og anslagsvis tidfesting av utviklingsområdene. De mener dette kan gi bedre gjennomføringskraft for kommunen, og bedre dialog med både innbyggere og utbyggere. Flere av deltakerne ønsker bedre fremgangsmåte for beregning og bruk av områdeutnyttelsen som er gitt i retningslinjene. Dette kan sikre bedre forutsigbarhet og diskusjon rundt dette. Det uttrykkes videre et behov for bedre hjemmelsgrunnlag, presiseringer og innholdsendringer i flere av de tematiske bestemmelsene; viktig å bemerke seg er §6.4 Utearealer for boliger, skoler og barnehager og §6.8 Boligtyper og leilighetsstørrelser (Oslo kommune, 2021a, s. 23).

Funn fra spørreundersøkelse med bransjeaktører

For evaluering av bransjeaktørers erfaringer med arealdelen ble det i begynnelsen av 2021 gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot eiendomsutviklere, rådgivere, utbyggere, forslagsstillere og ansvarlig søkere. Undersøkelsen viser at hovedparten av respondenter opplever at arealdelen fungerer middels godt. Bransjeaktører som bruker planen oftere, opplever den som bedre enn de som kun bruker den sporadisk. Overordnet oppleves intensjonen i planen som god, hvor arealdelen viser den strategiske utviklingsretningen i Oslo og har bidratt til et mer oversiktlig plangrunnlag (Oslo kommune, 2021a, s. 25-27).

Nivå og innretning på planen omtales ulikt av respondenter hvor det ikke er enighet om planen er for fin- eller grovmasket etter deres behov. På den ene siden uttrykker flere et ønske om økt forutsigbarhet og detaljering gjennom eksempelvis bestemmelsesområder, høyder og utnyttelse. Enkelte respondenter mener planen bør være mer detaljert på delområde eller tomt nivå, og den overordnede kartleggingen planen har i dag kan gjøre at eiendommer «faller mellom to stoler». Bestemmelsenes utforming gir stort tolkningsrom, skjønnsmessige vurderinger og ulike praksis i saksbehandlingen. På den andre siden trekker respondenter frem at planen ikke oppfattes som

fleksibel nok til å i tilstrekkelig grad fange opp nye ideer og innovasjon og at den gir lite spillerom og strenge krav. Bestemmelsene oppleves for detaljerte for plannivået, noe som hindrer nytenking og gode planinitiativ som ikke oppfyller alle føringene (Oslo kommune, 2021a, s. 36-42).

Overvekt av respondenter opplever forutsigbarheten arealdelen bidrar til i videre plan- og byggesaksbehandling som middels (39%) eller dårlig (40%). De overordnede rammene som arealformål, hvor det er utviklingsområder, grønnstruktur og hensynssoner oppleves å fungere godt, men at planen på et generelt nivå gir lite forutsigbarhet. Respondenter ønsker mindre rom for tolkninger og omkamper og mer presisjon i planen i form av prioriteringsrekkefølge av mål og hensyn. Tidsbruk i form av lang saksbehandlingstid gir lite forutsigbarhet i prosjektene. Inkonsekvent saksbehandling og praktisering av planen fra PBE utpekes som uforutsigbart og det oppleves en diskrepans i PBEs praksis og deres egen tolkning av innhold i planen og politiske føringer (Oslo kommune, 2021a, s. 40-41). Politisk skifte etter vedtak av plan gjør at planens innhold og praktisering fremstår som uklart både administrativt og politisk (Oslo kommune, 2021a, s. 38).

Føringer for utnyttelse i utviklingsområder blir oppfattet som vage og lite forutsigbare. De opplever «motarbeidelse» av PBE i form av alternative planforslag, også når de legger seg på nedre del av spennet for utnyttelse. Respondenter mener etaten ofte innleder med å redusere på utnyttelse, fremfor å jobbe om andre endringer i prosjektet som kan gjøre det bedre. Det er ønskelig med differensierte bestemmelser for ulike utviklingsområder som gir tydelige og mer spesifikke føringer for utviklingen. Bestemmelser tilknyttet høyder oppleves som svært uforutsigbare, spesielt i indre by. Føringer for høyder i planen og hvordan de skal anvendes oppleves som ikke tydelige nok. Krav til felles planlegging oppleves som utfordrende i større utviklingsområder med ulik grad av modenhet på territoriet og i markedet. Det er ønskelig med delområder eller ulike trinn basert på eierstruktur eller modenhet. Bestemmelsen og kravet gir også uforutsigbarhet tilknyttet planers tidsperspektiv og usikkerhet i hvilke plantyper som kan oppfylle felles planlegging (Oslo kommune, 2021a, s. 38-41).

Mangfold av planer i kommunen gjør ting uoversiktlig, spesielt hvor de gjelder for ulike områder og oppdateres ulikt i tid. Samlet gjør dette at mange opplever rammebetingelsene som uklare. Det er ønskelig med innarbeidelse av andre planer og normer i KPA (Oslo kommune, 2021a, s. 43).

5.3 Forslag til kommuneplanens arealdel 2023

Revisjonsarbeidet med kommuneplanens arealdel vil resultere i den andre juridisk bindende kommuneplanen i Oslo etter plan- og bygningsloven av 2008. Forslaget bygger videre på overordnede byutviklingsprinsipper fra KPA 2015 med banebasert fortetting innenfra og ut, med satsning på knutepunkt og stasjonsområder på banenettet utenfor den tette byen. Forslaget er revidert for å sikre byens endrede behov og for å følge endret politikk (Oslo kommune, 2023b, s. 10).

Planforslaget som lå ute på høring i perioden juni – desember 2023 inneholder planbeskrivelse, planbestemmelser med veiledning, plankart over arealbruk, plankart over hensynssoner, 7 temakart og 27 vedlegg. Følgende dokumenter vil være juridisk bindende ved vedtatt arealplan:

Planbestemmelser, plankart 1 Arealbruk, plankart 2 Hensynssoner, temakart for handel og næringsliv, og naturmiljø og vassdrag (Oslo kommune, 2023a, s. 5). Planforslaget er omfattende og i likhet med KPA 2015 er oppdeling av plankart for arealbruk og hensynssoner hensiktsmessig for å gjøre kartene lesbare. Vedleggene til planen viser kunnskapsgrunnlaget forslaget bygger på.

Oslo kommune har gjort et omfattende medvirkningsarbeid med forslaget, primært fokusert ved nye utviklingsområder. Før utarbeidelse av forslaget ble det gjennomført evalueringer av KPA 2015, som omtalt i delkapittel 5.2. Under høringsperioden til planforslaget har det også blitt gjennomført ytterligere medvirkning i form av åpent nettmøte/folkemøte, byområdevis medvirkningsmøter og rundbordskonferanser mellom PBE og aktører i byutviklingsbransjen (Oslo kommune, 2023b, s. 3).

Dato	Hendelse
23.02.2016	Byrådsavdeling for finans varsler oppstart av arbeid med planstrategi Oslo kommune
24.06.2016	Byrådet sendte utkast til planstrategi (og planprogram) på høring og offentlig ettersyn
14.12.2016	Bystyret vedtar Planstrategi 2016-2019 og planprogram for revisjon av KPS
21.12.2016	Byrådet bestiller oppstartsnotat for ny byutviklingsstrategi (som del av samfunnsdelen)
30.01.2019	Bystyret vedtar ny Kommuneplanens samfunnsdel
21.03.2019	Byrådsavdeling for byutvikling bestiller utkast til planprogram
29.10.2020	Byrådet vedtar Forslag til Planprogram for KPA
29.10.2020	Byrådet vedtar å varsle oppstart av arbeidet med å revidere KPA
05.11.2020	Plan- og bygningsetaten varsler oppstart av arbeidet med kommuneplanens arealdel
18.11.2020	Oslo bystyre vedtar Planstrategi for Oslo kommune 2020-2023
23.06 til 22.12.2023.	Forslag til nye kommuneplanens arealdel blir lagt ut på høring

Tabell 2: Tidslinje forslag til kommuneplanens arealdel og kommuneplanens samfunnsdel 2018

Utfordringer

I planarbeidet til kommuneplanen fremkommer tre temaområder som er hovedfokuset for planleggingen fremover: klima og miljø, aktiv kommune og sosial bærekraft. (Oslo kommune, 2016, s. 9; 2019, s. 3; 2023b, s. 4). Det har vært en økning i klimagassutslipp i byen. Dette er ikke i tråd med kommunens egne og globale klimamål. I tillegg gir luftforurensning utfordringer for innbyggere på vinterstid. Klimagassutslipp fra veitrafikk identifiseres som den største kilden til forurensning, og det anses å være et stort potensial for reduksjon i disse utslippene gjennom nullutslippskjøretøy og overgang fra bil til gange, sykkel og kollektivt (Oslo kommune, 2019, s. 10). Klimarobusthet anses som viktig for å møte de forventede klimaendringene ved å bruke byens blågrønne struktur for å håndtere overvann og bedre karbonopptak (Oslo kommune, 2020, s. 16).

Befolkningsvekst og dens følger blir fortsatt trukket fram som en hovedutfordring i kommunen. Urbanisering og tilflytning til byen øker bolig- og næringsbehov. Videre utvikling skal fortsatt følge prinsippet om at byen skal vokse innenfra og ut, samtidig som blågrønn struktur og tilstrekkelig teknisk og sosial infrastruktur skal sikres. Det blir poengtert at kommunen gjennom strategisk byutvikling og tjenesteutvikling må tilrettelegge for kommende befolkningsvekst ved å ta et mer

aktivt grep om utviklingen. Effektiv saksbehandling og tidlige rammeavklaringer i arealplanleggingen blir trukket fram som viktig for å få til dette (Oslo kommune, 2016, s. 10; 2019, s. 10; 2020, s. 23).

Kommunens ulike bydeler og områder har store sosiale forskjeller. En videreutvikling må derfor legge til rette for boligvariasjon i boligtyper og -størrelser og ulike sosiale sammensetninger og legge opp til boområder med kvalitet. (Oslo kommune, 2016, s. 13).

Målformuleringer

Arealdelens overordne målsettinger tar utgangspunkt i hovedmålet fra samfunnsdelen 2018:

«å legge til rette for en grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle».

Arealdelen ser på hvordan byutvikling kan skje for å nå hovedmålet gjennom de tre perspektivene; nullutslippsbyen, hovedstaden og hverdagsbyen (Oslo kommune, 2023b, s. 5). Målsettingen og perspektivene samsvarer med de temaområdene planstrategien fra 2016 anser som aktuelle for den videre planleggingen, og som planstrategien fra 2020 tar utgangspunkt i (Oslo kommune, 2016, s. 9; 2020, s. 12). Planprogrammet for arealdelen legger til grunn et mål om at arealdelen skal kunne bruke den forventede veksten i kommunen til å tilrettelegge for en «*klimavennlig utvikling, økt boligbygging med kvalitet og variasjon, et allsidig og innovativt næringsliv, og gode bymessige og grønne kvaliteter*» og som tar utgangspunkt i hovedmålsetting fra KPS (Oslo kommune, 2021b, s. 8)

Arealdelen konkretiserer hovedmålet og perspektivene KPS (Oslo kommune, 2023b, s. 5). Den overordnede formålsbestemmelsen i arealdelen ser slik ut:

«Kommuneplanens arealdel legger rammer for den fysiske byen. Den skal legge til rette for Oslo som en sosialt bærekraftig og klimarobust nullutslippsby, med bedre helse og livskvalitet for alle. Utgangspunktet er byens bymessige, naturgitte og historiske kvaliteter. Boligområdene skal utvikles med økt kvalitet og variasjon, og næringslivet skal være mangfoldig og framtidsrettet. Byens landskap, grønnsstruktur og vassdrag, biologiske mangfold, arkitektoniske kvaliteter og kulturminneverdier skal ivaretas og videreutvikles» (Oslo kommune, 2023a, s. 5).

Overordnet oppstiller formålsbestemmelsen en byutvikling som sikrer bærekraft, klima og folkehelse på byens eksisterende premisser. Eksisterende egenskaper i byen som landskap, grønnsstruktur og vassdrag, biologisk mangfold, arkitektoniske kvaliteter og kulturminneverdier skal ivaretas og videreutvikles. Boligutvikling skal skje med kvalitet og variasjon og næringsutvikling skal være mangfoldig og være framtidsrettet.

Den videre gjennomgangen av målformuleringene tar utgangspunkt i perspektivene; nullutslippsbyen, hovedstaden og hverdagsbyen.

Nullutslippsbyen

Det blir i planstrategien utpekt et taktskifte i klima- og miljøpolitikken, både i kommunen og globalt, og strategien legger opp til en videreutvikling som reduserer biltrafikk og klimagassutslipp.

Perspektivet *nullutslippsbyen* kommer til uttrykk i arealdelen gjennom følgende målsetting i planbeskrivelsen:

«bidra til oppnåelse av nullutslippsmålene og reduksjon av klimagassutslipp i kommunen gjennom byutvikling langs banenettet og prioritering av utvikling innenfra og ut, og legge til rette for en robust og samfunnssikker by i møte med klimaendringer» (Oslo kommune, 2023b, s. 5)

Målsettingen kan man se igjen i planens formålsbestemmelse 1. b, c, d og e

- b. Krav til at klimagassutslipp fra det som bygges blir lavest mulig, og at gode og treffsikre klimatilpasningstiltak kan gjennomføres, i tråd med målene satt i Oslo kommunes klimastrategi.*
- c. At hensynet til et endret klima ivaretas ved å bevare, styrke og videreutvikle økosystemer og arealbruk med betydning for klimatilpasning, hensyn som også kan bidra til økt kvalitet i uteområder.*
- d. At reguleringsplaner skal ta hensyn til behovet for åpne vassdrag, grønnstruktur og et livskraftig og variert naturmiljø.*
- e. Å tilrettelegge for et utbyggingsmønster innenfor byggesonen basert på prinsipper for samordnet bolig, areal og transport, og videreutvikling av et effektivt og miljøvennlig transportsystem for gods- og persontransport. (Oslo kommune, 2023a, s. 5)*

Hovedstaden

Perspektivet *hovedstaden* kommer til uttrykk gjennom følgende målsetting i arealdelens planbeskrivelse:

«videreutvikle Oslos hovedstadsfunksjoner, sikre god regional samhandling og legge til rette for et konkurransekraftig og mangfoldig næringsliv» (Oslo kommune, 2023b, s. 5)

Målsettingen kan ses igjen i bestemmelsenes punkt 1. a, e og h.

- a. Å sikre tilstrekkelig areal til forventet boligbehov og næringsutvikling, med tilhørende sosial, blågrønn og teknisk infrastruktur, samt areal til bydrift.*
- e. Å tilrettelegge for et utbyggingsmønster innenfor byggesonen basert på prinsipper for samordnet bolig, areal- og transport, og videreutvikling av et effektivt og miljøvennlig transportsystem for gods- og persontransport. .*
- h. Å bidra til økt arkitektonisk kvalitet for byen som helhet, for byområdene og for de lokale stedene. (Oslo kommune, 2023a, s. 5)*

Hverdagsbyen

Perspektivet *hverdagsbyen* kommer til uttrykk gjennom følgende målsetting i arealdelens planbeskrivelse

«bidra til å videreutvikle den sosialt bærekraftige hverdagsbyen i form av økt boligbygging i tråd med befolkningsveksten. Bolig- og stedsutviklingen skal skje med kvalitet, og sikre attraktive steder med fokus på nabolagsverdier, grønnstruktur og vassdrag, nærmiljø, folkehelse og trygge, gode nabolag for alle» (Oslo kommune, 2023b, s. 5)

Målsettingen ses igjen i bestemmelsenes punkt 1. a, f, g og h

- a. *Å sikre tilstrekkelig areal til forventet boligbehov og næringsutvikling, med tilhørende sosial, blågrønn og teknisk infrastruktur, samt areal til bydrift.*
- f. *Å sikre at hensyn til bokvalitet, uterommenes kvalitet, universell utforming, barns oppvekstvilkår og aldersvennlig by skal ivaretas i plan- og byggesaksbehandlingen.*
- g. *Å styrke hverdagsbyen gjennom økt fokus på områdekvalitet, og utvikling av gode og trygge nabolag med utgangspunkt i lokale kvaliteter og kort avstand til lokale målpunkt.*
- h. *Å bidra til økt arkitektonisk kvalitet for byen som helhet, for byområdene og for de lokale stedene. (Oslo kommune, 2023a, s. 5)*

Arealdelen som (styrings)verktøy

Planbeskrivelsen poengterer også arealdelens funksjon og formål:

«Arealdelen skal vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk, og angi hovedtrekkene i hvordan arealene skal brukes for å nå kommunens mål. Arealdelen skal gi rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, og hvilke viktige hensyn som må ivaretas.» (Oslo kommune, 2023b, s. 2)

De tre perspektivene arealdelen bygger på fra samfunnsdelen sørger for en videreføring av kommunens mål i arealbruken, og en videre analyse av virkemidlene vil kunne gi grunnlag for å si om de støtter opp under målformuleringene. Planbeskrivelsen setter også overordnet en målsetting for hvordan arealdelen som verktøy skal fungere. Den skal *«legge grunnlaget for økt gjennomføring med kvalitet gjennom aktiv bruk av plansystemet og planverktøy, og effektiv plan- og byggesaksbehandling» (Oslo kommune, 2023b, s. 5)*. For å fungere godt som styringsverktøy og for å gi forutsigbarhet til brukerne, blir balansen mellom fleksibilitet og detaljeringsgrad i planen utpekt (Oslo kommune, 2023b, s. 5). Planprogrammet oppstiller en målformulering om en forenkling av kommuneplanen og plankrav for å tilrettelegge for raskere gjennomføring og raskere saksbehandlingstid. Det er et ønske om minimum en videreføring eller en forenkling av arealdelen samtidig som man ivaretar hensynet til kvalitet og medvirkning. Dette er spesielt knyttet opp til muligheten for å gå rett på byggesak uten regulering, så langt man er i tråd med kommuneplanen. For utviklingsområder vil man ha en videreføring av krav om felles planlegging, men med en presisering av unntak fra kravet, spesielt for områder hvor utvikling ligger lenger frem i tid. Dette skal gi forutsigbarhet til eksisterende næringsliv (Oslo kommune, 2021b, s. 22).

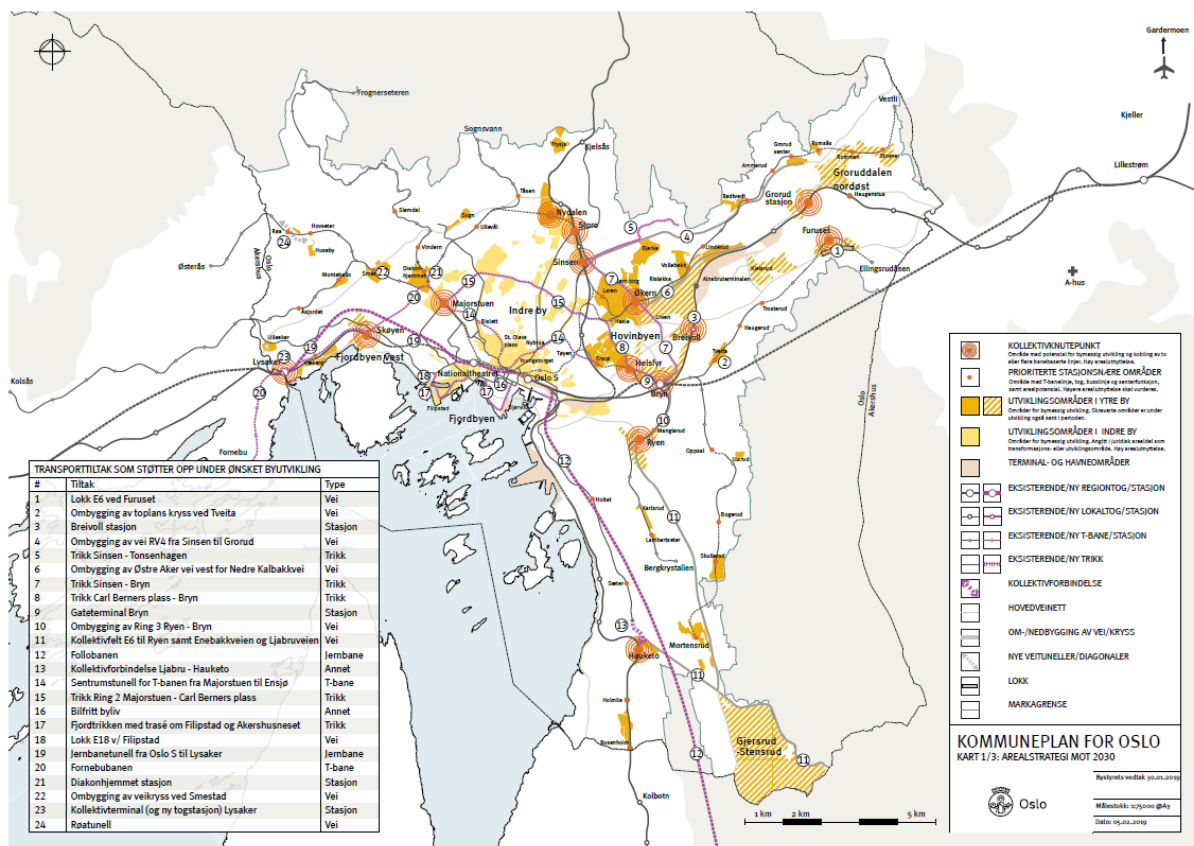
Virkemidler for styring

Videre vil hvilke virkemidler som blir benyttet i planforslaget for å møte utfordringene og oppnå målsettingene gjennomgås. Vi vil ta for oss virkemidler benyttet i arealdelen, men inkludere innledningsvis en gjennomgang av byutviklingsstrategien fra KPS 2018 og planprogrammet for arealdelen. Begge dokumentene er å anse som viktige for kommunens strategiske retning og organisering av prosess. Til forskjell fra Kommuneplanen 2015 utarbeides ikke samfunnsdel og arealdel sammen, det er derfor et tidsspenn mellom byutviklingsstrategien og arealdelen.

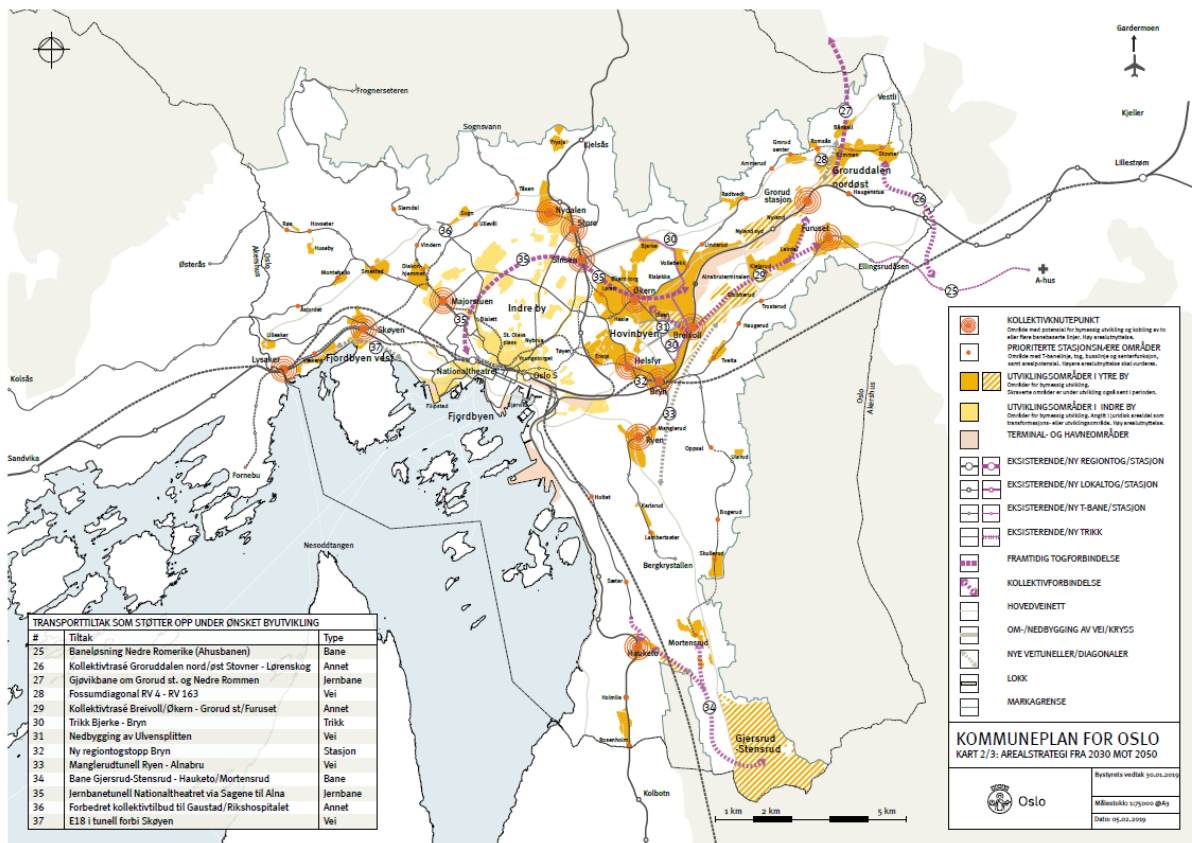
Byutviklingsstrategien

Byutviklingsstrategien kom flere år før planforslaget, men skal sammen med samfunnsdelen danne hovedgrunnlaget for arealdelen. Byutviklingsstrategien viderefører hovedtrekkene fra Kommuneplanen 2015 med en banebasert byutvikling innenfra og ut og med en satsing med et kortsiktig fokus på utviklingen av indre by, Fjordbyen vest og Hovinbyen og et langsiktig fokus på utvikling av Groruddalen og Gjersrud-Stensrud (Oslo kommune, 2019, s. 52-54).

Byutviklingsstrategien fordeler utviklingen før og etter 2030 og kan gjennom dette vise en periodisering og prioritering av ulike områder, Figur 17 og Figur 18 viser de to tidsbildene.



Figur 17: Arealstrategi mot 2030 (Oslo kommune, 2019, s. 84)



Figur 18: Arealstrategi fra 2030 mot 2050 (Oslo kommune, 2019, s. 85)

Strategien kobler transporttiltak tett opp under ønsket byutvikling. En banebasert utvikling innebærer en tett kobling mellom arealbruk og transportinfrastruktur, flere områder er derfor avhengig av ny transportinfrastruktur for å kunne realiseres. Kartene kobler disse tiltakene til to ulike tidsperioder. Det blir nærmere forklart i byutviklingsstrategien hvilken effekt de vil ha på enkeltområder og større byområder dersom de realiseres, se Figur 19.

Transporttiltak som støtter opp under ønsket byutvikling mot 2030

Nummeret på tiltaket viser til nummer i arealstrategikartene. Nummeret sier ikke noe om tids- eller prioriteringsrekkefølge – se også teksten over.

Nr.	Transporttiltak	Type tiltak	Effekt for byutvikling i enkeltområder	Samlet effekt – større byområder
1	Lokk E6 Furuset	Vei	Utløser arealpotensial, gir økt bykvalitet og styrker utviklingen på Furuset.	Groruddalen Tiltak på vei vil gi trafikkreduksjoner og nærmiljøforbedringer som muliggjør byutvikling i enkelte områder. (Etablering av nye kollektivforbindelser, internt særlig på tvers av dalen, og til resten av byen kan påbegynnes i perioden).
2	Ombygging veikryss Tveita	Vei	Utløser arealpotensial, gir trafikkreduksjon og økt bykvalitet på Tveita.	
3	Breivoll stasjon, Hovedbanen	Stasjon	Utløser arealpotensial på Breivoll. Styrker kollektivknutepunktet Breivoll.	Hovinbyen Etablering av flere tverrgående trikker, jernbanestasjon og utvikling av kollektivknutepunkt vil gi kapasitet, bedre forbindelser i og mellom Hovinbyen, indre by og resten av byen, samt tilføre bykvalitet og utløse arealpotensial. Ombygging av hovedveier vil gi trafikkreduksjon, nærmiljøforbedring og forbindelser internt, og også utløse arealpotensial.
4	Ombygging RV4 Sinsen – Grorud	Vei	Trafikkreduksjon og nærmiljøforbedring. Utløser arealpotensial i Hovinbyen og Groruddalen.	
5	Trikk Sinsen – Tonsenhagen	Trikk	Øker kapasitet og kvalitet på kollektivtilbudet i Hovinbyen og Groruddalen.	
6	Ombygging RV163 Økern – krysset N. Kalbakkvei	Vei	Trafikkreduksjon og nærmiljøforbedring. Utløser arealpotensial og gir økt bykvalitet i Hovinbyen.	
7	Trikk Sinsen – Bryn	Trikk	Utløser arealpotensial, øker tilgjengelighet på tvers og gir økt bykvalitet i Hovinbyen. Styrker kollektivknutepunktene Sinsen, Økern og Bryn.	
8	Trikk Carl Berner – Bryn	Trikk	Utløser arealpotensial, øker tilgjengelighet på tvers og gir økt bykvalitet i Hovinbyen. Styrker kollektivknutepunktet Bryn.	
9	Gateterminal Bryn	Stasjon	Styrker kollektivknutepunktet Bryn.	

Figur 19: Utdrag fra byutviklingsstrategien. Transporttiltak som støtter opp under ønsket byutvikling (Oslo kommune, 2019, s. 60)

Arealdelen omtaler byutviklingsstrategien i planbeskrivelsen i forbindelse med forklaring for hvor visse tiltak kommer fra. Foruten dette omtales strategien lite (Oslo kommune, 2023b). Planforslaget kobler enkelte infrastrukturtiltak til utviklingen av områder gjennom 5.2 *Særskilt for utviklingsområder* i planbestemmelsene. Bestemmelsene går hovedsakelig ut på sikring av transportinfrastrukturtiltak før igangsettingstillatelse til bolig og næring kan gis. Dette kan eksemplifiseres gjennom følgende bestemmelse.

For utviklingsområdet U3 Vækerø skal banebasert kollektivtilbud innenfor utviklingsområdet være sikret før det gis igangsettingstillatelse til bolig og arbeidsplass- og besøksintensiv næring (Oslo kommune, 2023a, s. 8).

Arealdelen omtaler byutviklingsstrategien lite.

Planprogrammet

Planforslaget skal videreføre hovedgrepet i KPA 2015 og KPS 2018 om en vekst innenfra og ut langs banenettet. Det viktigste fundamentet for utarbeidelsen av planforslaget er KPS 2018 og en konkretisering av føringene gitt der (Oslo kommune, 2021b, s. 2). Planprogrammet legger opp til en planprosess med mål om endelig vedtatt plan mot slutten av 2024. Plan- og utredningstemaer for arbeidet er:

- klima- og miljøvennlig byvekst
- økt boligbygging – med kvalitet og variasjon
- allsidig og fremtidsrettet næringsutvikling
- blågrønn og klimatilpasset by med naturmangfold
- aktiv bruk av plansystem og planverktøy for gjennomføring,
- konsekvensutredning og ROS-analyse (Oslo kommune, 2021b, s. 8-28).

Planprogrammet deler mellom medvirkning ved utarbeidelse av planforslaget og ved høring og offentlig ettersyn. Medvirkning ved utarbeidelse av planforslaget skulle hovedsakelig fokusere på nye utviklingsområder gjennom lokal medvirkning med mulighetsstudier og stedsanalyser. Deltakere var blant annet grunneiere, lokalt næringsliv, interesseforeninger, lokalbefolkning og barn og unge. Videre ville det også bli holdt møter og seminarer hvor ulike faglige problemstillinger skulle bli drøftet. Både offentlige og private interesser var her aktuelle å inkludere. Medvirkning ved høring og offentlig ettersyn skulle innebære åpne folkemøter med fokus på informasjon og dialog om planforslaget, byområdevis medvirkningsmøter og dialog- og informasjonsarenaer i regi av PBE med brukere, boligbyggere og bydeler for å nå bydeler og byutviklingsbransjen (Oslo kommune, 2021b, s. 32).

Innretning

Balansen mellom fleksibilitet og detaljeringsgrad blir innledningsvis i planbeskrivelsen bemerket som viktig for at planen skal fungere godt som styringsverktøy for å oppnå kommunens mål og samtidig gi forutsigbarhet til brukerne av planen (Oslo kommune, 2023b, s. 2). Forutsigbare og klare rammer til utforming, omfang og lokalisering av nye byområder blir også trukket fram som viktig for å kunne bidra til en byutvikling i samsvar med arealstrategiens hovedtrekk (Oslo kommune, 2023b, s. 6).

Planbeskrivelsen uttrykker at vekst og økt utbyggingspress sammen med få føringer til utvikling har ført til en uheldig økning i høyder og tetthet, som igjen har ført til press på sosial infrastruktur, offentlig byrom, eksisterende næringsliv og bykvaliteter. Evalueringsarbeidet av gjeldende arealdel konkluderer med at for få føringer til utviklingsområder har gitt uklare rammer og liten forutsigbarhet

til utbyggere. Dette har resultert i lite stedstilpassede løsninger med feil forventninger om tetthet og utforming. Planforslaget ser det derfor som nødvendig å gi mer forutsigbare og tydelige føringer for arealbruk og byform. Formålet med dette er å kunne gi mindre press på økning i utnyttelse og høyder og dermed sikre at kvaliteten i bebyggelse og byrom bedres. (Oslo kommune, 2023b, s. 6, 19). Økt differensiering av områdekategorier, samt flere nye og konkrete bestemmelser tilknyttet både temaer og arealformål er i planforslaget brukt som virkemiddel for å gi tydeligere rammer for byutviklingen (Oslo kommune, 2023b, s. 83).

Kommunens arealstrategi legger opp til at ny utvikling skal skje på relativt begrensede områder og med høy tetthet, dette skaper utfordringer for forholdet mellom tetthet og kvalitet. Hensikten med økningen og konkretiseringen av bestemmelsene er å gi forutsigbarhet i avveiningen av dette forholdet samtidig som man sikrer kvalitetene. Gjennom områdekategoriene har man mulighet til å gjøre dette differensiert for ulike typer områder. Som en følge av økningen i bestemmelser må flere forhold dokumenteres og vurderes i plan- og byggesaksprosess, men det vil gi større forutsigbarhet (Oslo kommune, 2023b, s. 83).

Områdekategorier

Forslaget bruker begrepene den åpne og tette byen. Den åpne byen er den delen av byen med middels til lav tetthet; ingen tydelig og sammenhengende bystruktur, og frittliggende bebyggelse. Den tette byen har middels til høy tetthet; klar og sammenhengende bystruktur og bebyggelse som definerer byrommet (Oslo kommune, 2023b, s. 94). Videre har planforslaget en inndeling av byggesonen med to typer byggeområder; utviklingsområder og konsolideringsområder. Utviklingsområder gjelder for områder hvor det er adgang for vesentlig endring i utnyttelse og arealbruk. I slike områder er det ofte nødvendig å opparbeide en byromsstruktur som er tydelig og sammenhengende. I konsolideringsområder skal eksisterende arealbruk i hovedsak videreføres, men det kan åpnes for fortetting og økt utnyttelse gjennom utfylling av eksisterende bebyggelse. Byromstrukturen i konsolideringsområder anses som allerede etablert og tas utgangspunkt i ved eventuell fortetting (Oslo kommune, 2023b, s. 19-20).

Innenfor utviklings- og konsolideringsområder differensieres det mellom ulike kategorier hvor bestemmelsene gir ulike føringer til arealbruk, byform, høyder og utnyttelse. Det er seks kategorier for utviklingsområder og tre kategorier for konsolideringsområder. Hensikten med inndelingen er «å gi forutsigbare rammer som balanserer byens boligbehov med behovet for å ivareta næringsliv, viktige institusjoner, kulturminnehensyn, sosial infrastruktur og andre fellesfunksjoner» (Oslo kommune, 2023b, s. 21). De ulike områdekategoriene blir differensiert mellom i planbeskrivelsen og bestemmelsene i funksjonsbruk, utnyttelse og høyder. Figur 20 viser en oversikt over ulike områdekategoriene og hva de innebærer.

Oppsummering av føringer for områdekategoriene

	Boligandel (%)	Område-utnyttelse (%-OU)	Feltutnyttelse bolig ¹ (%-BRA)	Feltutnyttelse næring ² (%-BTA)	Høyde (m)	Høyde, unntak ³ (m)
U1	-	-	-	-	- ⁴	125
U2	min. 50	maks. 125	200	600	22/28 ⁹	42 (70 ⁵)
U3	min. 70	maks. 100	200	600	22	42
U4	maks. 50	maks. 100	200	600	22	42
U5	maks. 30	maks. 150	200	600	22	42 (70 ⁶)
U6	maks. 10	maks. 80/100 ⁸	200	-	22	42
K1	-	-	-	-	- ⁴	-
K2	0	-	-	-	- ⁴	-
K3 ⁷	-	-	200	600	22	-

Figur 20: Oversikt over områdekategoriene (Oslo kommune, 2023b)

Plankrav

Hvilke tiltak som faller under plankravet følger av Plan- og bygningsloven av 2008 § 12-1 tredje ledd. Planforslaget pålegger i tillegg til dette at gjennomføring av tiltak etter Plan- og bygningslovens §20-1 bokstav a, d, e, g, k og l også er underlagt krav om reguleringsplan. Dette er tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene i loven. Videre detaljeres en rekke unntak fra plankravet. Oppsettet og omfanget av bestemmelsene om plankrav kan tyde på at man med planen ønsker å gå bredt om hva som omfattes av kravet, før man mer detaljert viser til hva som ikke underlegges det. Samlet gis det liten adgang til unntak fra plankrav (Oslo kommune, 2023a, s. 6-7). Dette strider mot planprogrammet som oppstiller en målformulering om en forenkling av plankrav for å tilrettelegge for raskere gjennomføring og raskere saksbehandlingstid (Oslo kommune, 2021b, s. 21).

Bestemmelers utforming

Planforslagets bestemmelser er omfattende. De utgjør til sammen 32 sider, i tillegg kommer veiledning. Bestemmelsene er oppdelt i fire deler; generelle, tematiske, tilknyttet arealformål og til hensynssoner og bestemmelsesområder. Totalt har planforslaget 477 bestemmelser og 181 retningslinjer.

De tematiske bestemmelsene tar for seg 24 ulike temaområder. Enkelte av disse temaene er korte og med generelle bestemmelser som overordnet sikrer hensyn. For barn og unge skal «*deres behov for leke- og oppholdsareal ivaretas [...]»* ved utarbeidelse av planforslag og gjennomføring av tiltak. Sikring av universell utforming skal redegjøres for og vurderes opp mot andre hensyn ved utarbeidelse av planforslag. Skoler og barnehager skal «*tilrettelegges som lokal møteplass»* (Oslo kommune, 2023a, s. 11-18). Disse resultatstyrer ved å si noe om hva utfallet av en planprosess skal inneha. Andre eksempler som gjør dette, er bestemmelsene for kulturmiljø og torg og møteplasser.

Flere av temaene er mer omfattende og innehar både generelle og mer spesifikke bestemmelser.

Tema for boligvariasjon og bokvalitet er eksempel på dette:

9.1 Variert boligsammensetning

- a. Det skal legges til rette for en variert boligsammensetning i hele byggesonen.*
- b. En redegjørelse av eksisterende boligsammensetning skal inngå i innledende kartlegging, jf. pkt. 7.1.1.*
- c. I områder med ensartet boligsammensetning skal det vurderes hvordan nye boliger kan bidra til større mangfold i boligtyper og boligstørrelser. En vurdering av behov for større boliger inngår i dette. (Oslo kommune, 2023a, s. 10)*

De tre punktene er alle generelt utformet og innehar ikke detaljer for utfall og hvordan det skal skje.

Punkt a. og c. resultatstyrer, mens punkt b prosessstyrer. Videre kan man se en økt detaljering innenfor temaet.

9.4 Boliger i førsteetasje

- a. For boliger i førsteetasje med fasade mot gater, plasser og torg må det gjøres tiltak som reduserer innsyn.*
- b. For boliger i førsteetasje skal minst 20 % være større og familievennlige boliger. Disse boligene skal ha inngang direkte fra gaten eller gårdsrom og/eller direkte tilgang til gode og trygge utearealer på terreng eller med terrengkontakt.*
- c. Bruksendring av første etasje fra strøktjenelig virksomhet til bolig tillates ikke. (Oslo kommune, 2023a, s. 11)*

Punktene detaljerer mer, her kun gjennom resultatstyring. Regulering av boligtyper er her ment som et sosioromlig virkemiddel for å ivareta mål om sosial bærekraft som følge av planforslagets målsettinger (Oslo kommune, 2023b, s. 5). Andre temaer som gjør det samme er mobilitet, klima, og handel og næringsliv. Omfanget av bestemmelsene kan henge sammen med kommuneplanens satsningsområder og mål for klima, bedre tilrettelegging av næringslivet og sosial bærekraft og kvalitet i byutviklingen.

I tillegg til dette innehar bestemmelsene også temaer av en mer teknisk karakter; lyd- og luftmiljø, overvann, og vann og avløp. Bestemmelsene for disse punktene bærer preg av at har blitt implementert som del av tekniske forskrifter og lovpålagte hensyn.

Av arealformålene brukt i planen er det kun bebyggelse og anlegg, grønstruktur, LNFR, og sjø og vassdrag som omtales i bestemmelsene. Bestemmelsene har størst omfang tilknyttet arealformålet bebyggelse og anlegg. For de andre arealformålene er føringene betydelig mindre. For bebyggelse og anlegg er det fellesbestemmelser som gjelder for hele byggesonen i kommunen, og differensierte bestemmelser for arealbruk, utnyttelse og høyder til de ulike utviklings- og konsolideringskategoriene.

Fellesbestemmelsene gir føringer for arealbruk, utnyttelse og høyder og byform. Bestemmelsene for byform går langt i å detaljere flerfunksjonalitet, byrom og kantsoner:

32.1.3 Byform

c. Publikumsrettede og strøkstjenlige virksomheter i førsteetasjer skal ha inngang direkte fra tilliggende gater, plasser og torg.

d. Boliger skal ha minst én av sine hovedinnganger fra tilliggende gater, plasser og torg.

i. Publikumsrettede funksjoner og annen næring i førsteetasjer skal ha åpne fasader. Tildekking av åpne fasader tillates ikke (Oslo kommune, 2023a, s. 25).

Disse er resultatstyrende for det endelige utfall av et ferdigprosjekt.

I bestemmelsene tilknyttet områdekategoriene, kan man bruke konsolideringsområde K1 og utviklingsområde U3 for å forstå omfanget. Konsolideringsområde K1 dekker mesteparten av den allerede etablerte tette byen og har til hensikt å tydeliggjøre et begrenset utviklingspotensial innenfor denne. Områdekategorien skal åpne for at ny bebyggelse samsvarer og underretter seg eksisterende byromsstruktur, høyder og utnyttelse. (Oslo kommune, 2023b, s. 21). Bestemmelsene for konsolideringsområde K1 fastsetter hensyn og kvaliteter for det endelige resultatet av en planprosess gjennom generelle og detaljerte bestemmelser og spesifikke unntak. Området skal «*videreutvikles med høy grad av flerfunksjonalitet, bolig, sosial infrastruktur og boligrelaterte funksjoner*» og ny bebyggelse skal innordne seg eksisterende høyder i området og høyder fastsettes i reguleringsplan (Oslo kommune, 2023a, s. 29). Videre presiserer bestemmelsen at:

b. For tiltak i sammensatte områder skal høyder fastsettes i reguleringsplan. I planforslag og søknad om tiltak der tiltaket vil inngå i en enhetlig bebyggelsesstruktur og tydelig byromsstruktur, skal tiltakets høyde på gategesims mot tilliggende byrom ikke overskride områdets karakteristiske gategesims.

c. Over områdets karakteristiske gategesims tillates 1 tilbaketrukket etasje, forutsatt at etasjen ikke er høyere enn 4 meter og at etasjen trekkes 4 meter tilbake fra tilliggende byrom. Alternativt tillates det over områdets karakteristiske gategesims 1 etasje med takform tilsvarende en av nabobygningene opp til denne nabobygningens høyeste punkt, forutsatt at etasjen ikke er høyere enn 4 meter

(Oslo kommune, 2023a, s. 29)

Punkt b. setter en begrensning i høyde for tiltak som baserer seg på eksisterende bebyggelse på området. Dette resultatstyres uten å målsette det endelige utfallet. Punkt c. åpner for økte høyder gjennom tallfestet resultatstyring for hva unntaket innebærer.

Utviklingsområde U3 har som formål å legge til rette for nye byområder med høy tetthet, bymessighet, flerfunksjonalitet og overvekt av boliger. Områdekategorien omfatter områder med god kollektivdekning i den åpne byen, og gjelder bl.a. for Ensjø, Mortensrud, Grønlikaia, Hasle, Økern, Bjerke, Smestad, Romsås og Frysja m.fl. (Oslo kommune, 2023b, s. 24).

32.2.3 Utviklingsområde U3

Arealbruk

a. I planforslag skal det sikres at området utvikles med flerfunksjonalitet, og det skal tilrettelegges for bolig, sosial infrastruktur og andre boligrelaterte funksjoner. Arbeidsplass- og besøksintensiv næring kan vurderes i henhold til pkt. 22. Allsidig næring som lar seg innpasse i en bymessig struktur, og som ikke bidrar til økt belastning for omgivelsene i form av for eksempel luftforurensing, lukt, støy eller økt trafikk, kan videreføres og etableres.

b. I planforslag skal boligandelen være på minimum 70 % av bruksarealet for området sett under ett. Sosial infrastruktur og andre boligrelaterte funksjoner skal ikke inngå i beregningen av boligandel.

Utnyttelse og høyder

a. I planforslag skal områdeutnyttelsen ikke overstige 100 %-OU.

b. I planforslag tillates tiltak med høyder på inntil 22 meter. For boliger skal det maksimale etasjeantallet i bygningen ikke overskride 6 boligetasjer, eller 1 førsteetasje med annet formål og 5 boligetasjer over.

c. I planforslag kan tiltak med høyder over 22 meter unntaksvis tillates i enkelte punkt og for en mindre del av bygningene og utviklingsområdet. Tiltak med høyder over 22 meter kan bare tillates dersom tiltakets totale utforming bidrar til at utnyttelsen angitt i pkt. a, kan løses på en måte som gir høyere kvalitet i gater, plasser, torg, parker og uteoppholdsareal, og som gir større rom for boligvariasjon og bevaring av bebyggelse. Tiltak med høyder over 42 meter tillates ikke.

d. Alle tiltak med høyder over 22 meter skal reguleres.

Igjen benyttes tallfestet resultatstyring for å sette rammer for utviklingen innenfor områdene, her på et overordnet nivå. Viktig å bemerke seg er at disse bestemmelsene gjør seg gjeldende i tillegg til de resterende aktuelle bestemmelsene i kommuneplanen.

Det totale omfanget av bestemmelser

Omfanget av bestemmelsene kan virke motstridene med planprogrammet som oppstiller en målformulering om en forenkling av kommuneplanen for å tilrettelegge for raskere gjennomføring og raskere saksbehandlingstid (Oslo kommune, 2021b, s. 21). Et slikt omfang og detaljering kan tenkes å ha påvirkning på gjennomførbarheten av prosjekter. Videre er det viktig å påpeke at planbeskrivelsen innledningsvis poengterer at arealdelen må «finne den rette balansen mellom fleksibilitet og detaljeringsgrad» for å kunne fungere godt som styringsverktøy for kommunens mål og gi forutsigbarhet til brukerne av planen (Oslo kommune, 2023b, s. 2).

Dokumentasjonskrav

I bestemmelsene kan man identifisere dokumentasjonskrav tilknyttet 38 ulike punkter. Under bestemmelsenes egne oppstilte punkt for dokumentasjonskrav (7) oppstilles krav om stedsanalyse og utomhusplan. Stedsanalyse i tidlig fase skal inneholde dokumentasjon på en rekke punkter som fremkommer senere i planbestemmelsene. Dette innebærer dokumentasjon av;

- overordnede føringer og andre rammer som er gitt for utviklingen av tomten og analyseområdet
- eksisterende kulturminneverdier, landskap og byroms- og bebyggelsesstruktur
- eksisterende boligsammensetting, jf. pkt. 9.1
- eksisterende næringsliv, jf. pkt. 22.2
- eksisterende handels- og tjenestetilbud, jf. pkt. 22.3
- eksisterende sosial infrastruktur, som skole og barnehage
- grunnforhold og områdestabilitet, jf. pkt. 4.2
- flomutsatte områder, flomveier og avrenningslinjer, jf. pkt. 4.4
- eksisterende teknisk infrastruktur
- klimagassvurdering til oppstartsmøte (skal også dokumenteres ved innsendt planforslag og underveis i planprosessen), jf. pkt. 13.1

Flere andre dokumentasjonskrav fremkommer av bestemmelsene. For helse og sikkerhet inkluderer dette krav om ROS-analyse (4.1), utredning av skredfare i bratt terreng (4.3), utredninger tilknyttet lyd- og luftmiljø (23) og utredning av eksplosjonsfare (36.4) og forurensning (36.6) i sikrings-, støy-, og faresoner. Innenfor klima kreves dokumentasjon av utslipp på bygge- og anleggsplasser (13.2), massehåndteringsplan for større tiltak (13.3), kartlegging av eksisterende bygningsmasse og potensiale for ombruk og gjenvinning (13.4) og energiutredninger (13.7). For grønne kvaliteter, naturmangfold og over- og grunnvann kreves det dokumentasjon av berørt vegetasjon (14.1), eksisterende trær og annen verdifull vegetasjon (16.2), tilrettelegging for sikring og opparbeidelse av turvei (14.3), overvannsplan og overvanns- og flomsikringstiltak (24.2), grunnvannsforhold (25). Det pålegges også dokumentasjonskrav til universell utforming (10), kulturmiljø (18), uteoppholdsarealer (21.4), institusjonsdistrikters behov for næringsliv og andre funksjoner tett på (22.4) (Oslo kommune, 2023a).

Krav om felles planlegging

Arealdelen oppstiller krav om felles planlegging innenfor hensynssoner markert H810_1 og H810_2 for tiltak som utløser krav om reguleringsplan. Kravet knytter seg til utviklingsområdene U2-5 og U6 området Stubberud. For enkelte områder underlagt kravet pålegges det at felles planlegging gjennomføres som områdereguleringsplan grunnet behovet for å sikre et helhetlig grep for arealbruk, utnyttelse, byromsstruktur, teknisk og sosial infrastruktur og nytt banebasert kollektivtilbud. Dette gjelder Vækerø, Skøyen, Stubberud og Breivoll. For resterende områder er ikke dette spesifisert (Oslo kommune, 2023b, s. 17). Bestemmelsene definerer innhold som skal avklares og sikres i felles plan:

- a. Behovet for sosial, kulturell, idrettslig, blågrønn, grå og teknisk infrastruktur skal kartlegges og det skal settes av nødvendig areal til dette innenfor området.*
- b. Risiko og sårbarhet skal vurderes og dokumenteres i samsvar med pkt. 4.1.*
- c. Overordnet energiutredning skal utarbeides, jf. pkt. 13.6.*
- d. Etablering av handel og lokal tjenesteyting skal kartlegges og dimensjoneres i henhold til pkt. 22.3.*
- e. En differensiert byroms- og blågrønn struktur, herunder behovet for torg og møteplasser, jf. pkt. 19, og behovet for rekreasjonsarealer, jf. pkt.14.4., skal defineres og gis en utforming i henhold til pkt. 32.1.2 om byform.*
- f. Fordelingen av arealbruk, utnyttelse, høyder i henhold til bestemmelsene om arealbruk, utnyttelse og høyder for utviklingsområdet, jf. pkt. 32, skal avklares og fordeles med utgangspunkt i områdets lokale forutsetninger og innbyrdes egnethet (Oslo kommune, 2023a, s. 36).*

Flere av punktene over overlapper med dokumentasjonskravene gjennomgått over. De er igjen presisert under krav om felles planlegging. Dette kan være for å sikre at de ivaretas også ved andre plantyper.

Oppsummering av virkemiddelbruken

Generelt kan man se et omfattende planforslag, som i stor grad benytter seg av regulatorisk resultatstyrende virkemidler. Planen prosesstyrer gjennom krav om felles planlegging, dokumentasjonskrav og plankrav. Bestemmelsene tilknyttet dette er omfattende.

6. Resultat og tilbakemelding på KPA 2023

I dette kapittelet tar vi for oss hvilke funn og inntrykk vi sitter igjen med etter gjennomgang av et utvalg høringsuttalelser, og intervjuer av informanter. Kapittelet er bygget opp av overskrifter med temaer som vi anser som relevante til å belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene i denne oppgaven.

6.1 Høringsuttalelser

Planforslaget til ny kommuneplan lå ute på høring i perioden 23. juni 2023 til 22. desember 2023. I perioden kom det inn rundt 600 innspill. For denne oppgaven var det aktuelt å se på høringsinnspillene gitt av aktører fra byutviklingsbransjen, herunder eiendomsutviklere, konsulenter og bransjeforeninger. Det fremkommer flere temaer av innspillene som er relevant for oppgaven. De vil bli gjennomgått systematisk under.

Sammenheng med mellom samfunnsdelen og arealdelen, og kommunen som initiativtaker

Av høringsinnspillene er det flere eiendomsutviklere som uttrykker en dårlig sammenheng mellom KPS og planforslaget. Dette knytter seg hovedsakelig til at KPS har et større fokus på den forventede befolkningsveksten enn det planforslaget gir uttrykk for. Det oppleves at vekstambisjonen i KPS 2018 enten er endret eller underkommunisert i planforslaget (Avantor AS, 2023; OBOS BBL, 2023; OMA, 2023). Enkelte høringsinnspill går så langt som å si at planforslaget er i strid med de politiske føringene gitt i bestillingen og pbl. § 3-1 om at «*planlegging skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig*». Hovedargumentet her er at planforslaget ikke tilrettelegger for tilstrekkelig boligbygging og at både en økning i dette og reguleringstakten må til i kommunen (OBOS BBL, 2023; OMA, 2023, s. 1).

Tilknyttet planens omfang poengteres det et ønske om at kommunen tilrettelegger og koordinerer for å kunne sikre tilstrekkelig boligbygging (Boligprodusentenes forening, 2023, s. 3). Enkelte innspill uttrykker ønske om prosessuelle krav fremfor detaljering av resultat, og mener dette kan sikre kvaliteten kommunen ønsker og samtidig gi mer effektive planprosesser (Marstrand AS, 2023).

Arealdelens rolle som overordnet plan

Et gjennomgående tema for høringsuttalelsene knytter seg til planforslagets detaljeringsnivå. Det er en gjennomgående misnøye til omfanget og detaljeringen av bestemmelsene i planforslaget, både knyttet til tematiske bestemmelser og bestemmelser til arealformål. Flere bransjeaktører uttrykker at omfanget ikke tilhører en overordnet plan, og etterspør en arealdel som utsetter detaljeringen til et lavere plannivå (Avantor AS, 2023; OBOS BBL, 2023; OMA, 2023, s. 2).

Bransjeaktører er bekymret for at detaljeringen kan svekke kommunens evne til å tilpasse seg endringer, både innenfor et kort og et langt tidsperspektiv, og hindre gode prosjekter, kreativitet og innovasjon (Avantor AS, 2023; OBOS BBL, 2023; OMA, 2023, s. 3). Flere mener også at omfattende kvalitets- og dokumentasjonskrav i bestemmelsene vil gi tyngre og lengre detaljreguleringsprosesser, som igjen vil hemme boligproduksjonen i kommunen. Det er et ønske om mulighet for stedsspesifikke vurderinger og redegjørelser på enkeltprosjekt-nivå, framfor i kommuneplanens arealdel som mangler kunnskapsgrunnlaget for å kunne gjøre dette (Boligprodusentenes forening, 2023, s. 6; OBOS BBL, 2023; OMA, 2023, s. 3). Enkelte ønsker seg en «lettere» plan som kan rulleres oftere i møte med hyppige samfunnsendringer. (OBOS BBL, 2023)

Samtidig som de uttrykker misnøye, er flere aktører klar over at detaljeringen er et svar på etterspørsel fra bransjen selv om større forutsigbarhet i påfølgende planprosesser enn hva som har fulgt av KPA 2015 (Avantor AS, 2023; OBOS BBL, 2023; OMA, 2023, s. 2). Oslo Metropolitan Area (OMA) uttrykker i sin uttalelse at utfordringen med forutsigbarhet i planen ikke løses gjennom «*detaljerte avklaringer, areal og kvaliteter m.m.*», men heller gis gjennom «*overordnede volum og utnyttelse som er premissgivende i en tidlig utvikling av et prosjekt*». Detaljeringen, som er ment å gi forutsigbarhet, kan føre til det motsatte – uforutsigbarhet, ved at det det åpner for flere avklaringen og diskusjoner på lavere plannivå som ikke harmonerer med KPA (OMA, 2023, s. 3).

Områdekategorier

OMA ser visjonen med differensieringen av områder, men mener grepet ikke lykkes helt. De mener at dersom en differensiering skal skje, må prinsippene for utviklingen differensieres ytterligere. Dette fordi områdenes utgangspunkt er veldig forskjellig og innehar ulike eksisterende kvaliteter og muligheter for utvikling. Samtidig som en ytterligere differensiering er viktig, må man også holde seg på et overordnet nivå (OMA, 2023, s. 4).

Flere innspill forholder seg negativt til begrepet konsolideringsområde, og er spesielt negative til K3. Byutviklingsbransjen gir uttrykk for at bestemmelsene som følger med disse områdekategorien gir inntrykk av at det ikke er åpent for videre utvikling. De kritiserer kommunen for å velge en statisk og defensiv byplantenkning, og for å anse seg selv som bestemmende av når et område er ferdigutviklet (OBOS BBL, 2023).

Kvantitet versus kvalitet

Flere mener utnyttelse og høyder i utviklingsområdene er for lav utfra hva de burde være, og heller burde inneholde et spenn til utnyttelse fremfor spesifikke grenser. Problemstillingen knytter seg spesielt til behovet for bolig i kommunen og flere opplever at planforslaget ikke legger opp til en tilstrekkelig boligbygging (OMA, 2023, s. 7-8). Videre stiller flere seg kritiske til at planforslaget setter opp høy utnyttelse og kvalitet som motsetninger til hverandre. En prioritering av kvalitet fremfor høyde og utnyttelse, spesielt i sammenheng med omfanget av kvalitetsbestemmelser, kan gi uheldige virkninger som stopper gode prosjekter. Enkelte uttrykker at høyere utnyttelse på bekostning av noen kvaliteter ikke nødvendigvis vil gi dårlige prosjekter. Planen burde heller se på hvordan fortetting best kan løses med kvalitet, ikke at det ene utelukker det andre (OBOS BBL, 2023; OMA, 2023, s. 2).

Uklare og uoversiktlige bestemmelser

Samtidig med økt og uønsket detaljering får planbestemmelsene kritikk for å være uklare gjennom «bør»-formuleringer. For mange skjønsmessige vurderinger gjennom slike bestemmelser kan gi uforutsigbarhet i videre planprosess, spesielt i sammenheng med høyt detaljeringsnivå (JM NORGE AS, 2023; OBOS BBL, 2023). Flere anser det også som nødvendig med en gjennomgang og forenkling av mangfoldet av kommunens normer, veiledere, retningslinjer og planer. Mangfoldet gjør det krevende og uklart hva initiativtakere til tider må forholde seg til. Hos flere er det en hypotese om at en opprydning kan være med å bidra til raskere saksbehandlingstid (Boligprodusentenes forening, 2023, s. 10-11).

6.2 Resultater fra intervjuer

I løpet av mars 2024 gjennomførte vi intervjuer med 8 aktører som representerer styrings- og gjennomføringsaktørene av Oslos byutvikling. Formålet med dette kapittelet er å vise til interessante funn fra intervjuene som gir grunnlag for få analyse og drøftelse av svar på problemstillingene. Resultatene fra intervjuene er organisert tematisk etter gjengående og relevante funn.

Det ble gjennomført intervjuer med 8 informanter. Deres roller er presentert i tabell 3. Intervjuene ble gjennomført i semistrukturert form, og intervjuguiden finnes i vedlegg 2

Informant A Eiendomsutvikler og involvert i bransjeforening	Informant B Arkitektkonsulent til eiendomsbransjen	Informant C Medarbeider i avdeling bystrategi i Plan- og bygningsetaten	Informant D Arkitektkonsulent til eiendomsbransjen
Informant E Saksbehandler på innsendte planer i Plan- og bygningsetaten	Informant F Prosjektutvikler i boligutviklingsselskap	Informant G Involvert i bransjeforening	Informant H Advokat og involvert i bransjeforening

Tabell 3: Oversikt over informanter med roller

Formål med revideringen

Innledningsvis spurte vi informantene hva de oppfattet som formålet med revideringen av KPA. Svarene varierte mellom informantene, men faller inn under én av to kategorier:

Det første er et *behov for oppdatering*. Her framstår det, ut ifra svarene, som et resultat av at verdensituasjonen og politiske målsettinger, og oppdaterte retningslinjer og krav fra det overordnede offentlige har endret seg. Flere av informantene trekker spesielt fram oppdaterte krav og behov knyttet til klima og miljø som avgjørende for at planen revideres. Ut over det gir flere uttrykk for at formålet med revideringen ikke har vært tydelig kommunisert gjennom prosessen og i plandokumentene.

Det andre oppfattede formålet med revideringen er *utbedring av KPA som verktøy*. Det handler om myndighetenes effektivitet i bruk av virkemidlene i plansystemet i arbeidet med å nå de målene de har definert. Flere informanter oppfatter at kommunen ønsker en utbedring av KPA som styringsverktøy, både for å oppnå forutsigbarhet i kommunens behandling av plan- og byggesaker initiert av tredjeparter (private og offentlige utbyggere), og for tredjepartene som utarbeider og gjennomfører slike initiativ, og for å sikre kvalitet i prosjekter.

Kontroll og detaljering

Enkelte av informantene mener at planforslagets løsning på behovet for utbedring av KPA som styringsverktøy innebærer en omfattende kontroll av resultatene – gjennom å ta avgjørelser på for mange elementer på overordnet nivå. Denne meningen bygger på en oppfattet høy grad av detaljering som oppleves som et forsøk fra kommunen på å avklare mange forhold i forkant av den enkelte saksbehandlingen, framfor å være åpen for å ta disse avklaringene gjennom dialog.

På spørsmål om hva hensikten bak den økte detaljeringen i planforslaget er, fremkom det flere interessante betraktninger. Informant E fra kommunen anser detaljeringsgraden i forslaget som et forsøk fra kommunen på å få en større kontroll over prosessen og resultatet av utbyggingen. Informant C og E, begge fra kommunen, mener kommunens ønsker om kontroll over prosess gjennom dokumentasjonskrav stilt i planforslaget er for å helgardere seg mot ukjente situasjoner og for å bedre forutsigbarhet. Informant F mener detaljeringsgraden man ser i planforslaget er resultatet av et ønske fra kommunen om å avklare så mange forhold som mulig, slik at man forhindrer diskusjon. Dette er begrunnet i et ønske om raskere prosesser.

Informant F kan tro at mindre rom for diskusjon vil gi kortere saksbehandlingstid, men er skeptisk til om det gir rom for økonomisk bærekraftige prosjekter. Informant E er også bekymret for at det økte omfanget av krav og detaljering kan gi uheldige konsekvenser da det øker terskelen og gjør det mer kostnadskrevenne å regulere. Informanten mener dokumentasjonskrav og stramme rammer kan forebygge planlegging, fremfor å fremme det, uten å vite om dette er tilsiktet av planforslaget eller ikke.

Inntrykket er at flere av informantene anser detaljeringsnivået som problematisk. Samlet uttrykkes det at en slik detaljering ikke tilhører en overordnet plan som arealdelen. Informant B anser det økte detaljeringsnivået som del av en generell trend, spesifikk i Oslo – og synes dette er veldig feil ressursbruk. Utbygger blir tvunget til å bruke mye energi på prosjekter og løsninger som kanskje blir forkastet. Informant A er redd planforslaget - slik det foreligger - ikke vil åpne for at man kan få til gode stedstilpassede prosjekter, med andre ord at detaljeringsgraden vil være til hinder for dette.

Informant E fra kommunen uttrykker at detaljeringsgraden i planforslaget ikke tilhører nivået av en kommuneplan, men heller en detaljregulering, da det er der man ser stedenes egenhet. En slik detaljering i arealdelen krever en «utsjekk» av kommunen som ikke er mulig på kommuneplannivå. Informant E er bekymret dette kan gi konsekvenser ved lavere plannivå, fordi bestemmelser i KPA kan låse muligheten for prosjektilpassing på senere tidspunkt.

«Jeg tror altså med mindre man har faktisk utredet alle forholdene som er premissgivere for de fysiske rammene, så kan man egentlig ikke sette de fysiske rammene» Informant E

Også informant B er usikker på om alle virkemidlene i forslaget er godt nok testet ut, eller vurdert opp mot virkeligheten, og er bekymret for om dette kan gi uheldige virkninger. Informant B opplever en praksis i kommunen med høy detaljeringsstyring som ikke tilhører plansak, men heller byggesak. Videre mener informanten at gjeldende kommuneplanen (2015) ikke legitimerer en slik detaljert styring i behandling av plansaker, men at denne opplevde praksisen virker mer innarbeidet i forslaget fra 2023. På denne måten kan man forstå revideringen som en «utbedring» av virkemidlene opp mot gjeldende praksis, som ikke har hatt hjemmelsgrunnlag i KPA 2015.

Bekymringen til informant B går igjen hos informant D som opplever at detaljreguleringen i stor grad resulterer i «ferdige byggesaker»:

«Hva skal vi med byggesak, hvis alt skal tas som reguleringsplan? Og hva skjer med arkitekturen hvis alt skal tas i plan?» Informant D

Dette kan tyde på at kommunen har en praksis for bruk av de ulike plantypene som ikke har vært riktig ut ifra intensjonen til lovgiver.

Informant B reflekterer rundt detaljerte og omfattende bestemmelser med å si at det i praksis i byen vil være umulig å oppnå alt – altså en ideell løsning. Dermed handler arbeidet om kompromisser, og å sammen vurdere seg fram til den beste oppnåelige løsningen.

«Har ikke noe mot at det stilles tydelig krav til hvordan en skal planlegge å bygge i Oslo, men jeg har bare en liten bekymring om at jo mer ressurser en må legge ned i et sånne planprosesser, jo vanskeligere blir det å få til de litt kule prosjektene; de som tenker litt annerledes». Informant B.

Videre mener informant B at det økte detaljeringsnivået vil gi saksbehandlere i kommunen mer makt gjennom tydeligere og bredere mandat til å stille krav til prosjektene.

Informantene er kritiske til motsetningsforholdet mellom kvalitet og kvantitet, og at byutviklingen reduseres til «byplanmatte». Med «byplanmatte» menes sikring av kvaliteter gjennom fastsatte kvantitative grenser. Informant F mener at kommunen bør være forsiktig med å definere veldig detaljerte krav om kvaliteter som det ikke er en selvfølge at er universelle. Informant H har et lignende syn på utfordringen med å definere universelle kvaliteter, og at én enkeltaktør ikke kan definere dette alene.

Forutsigbarhet og handlingsrom

Tett på diskusjonen om detaljering er diskusjonen om forutsigbarhet. Forutsigbarhet var et gjennomgående tema i intervjuene, og ble ofte omtalt i forbindelse med hvorvidt detaljeringen planforslaget viser er en løsning som gir økt forutsigbarhet i planen.

Informant E fra kommunen sitter med inntrykk av at økt dokumentasjonskrav fra kommunen er ment for å sikre forutsigbarhet i hva kommunen forventer av innsendte planer, og for å gi forutsigbarhet i hva de mottar fra gjennomføringsaktører. Dette kan ses i sammenheng med informant C, fra kommunen, sitt resonnement om planforslagets utforming som et verktøy for å slippe fram de gode prosjektene og stoppe de dårlige. Samtidig mener informant C at om det kommer helt supre prosjekter som ikke følger KPA, så har kommunen mulighet til å avvike fra dette gjennom politisk vedtak:

«Så det er mer det om kommuneplanens arealdel er et sånt verktøy for «fast track». At hvis du er innenfor den, så kan du gå gjennom, er du utenfor, så må du beregne tid, uansett hvor store endringer du har da». Informant C

Informantene er uenige om at detaljering gjennom kvantitative begrensninger i utnyttelse og høyder gir forutsigbarhet. Informant B mener at konkrete tall for områdeutnyttelse i forslaget ikke nødvendigvis vil gi den forutsigbarheten kommunen tenker, da det fortsatt ikke er tydelig hvordan man skal beregne områdeutnyttelse. Dermed beror vurderingen på saksbehandlers skjønn. Informant B peker også på at utviklere ønsker forutsigbarhet for å kunne gjøre gode vurderinger med lav risiko i akkvisisjonsfasen, men at prosjekter som er i plansaksbehandling gjerne kan få litt unntak.

Informant C mener kommunen og utvikler ser handlingsrommet tilknyttet volum og utnyttelse ulikt. Utviklerne uttrykker at de ønsker seg et spenn, men samtidig uttrykker både utvikler og kommunen at utvikler alltid legger seg på maks og over spennet. Informanten tror dette henger sammen med en låsing av prosjektet som følge av tomte- og investeringskostnader. Informant C påpeker at det er forskjell på å se et handlingsrom å lage noe ut ifra det vs. å ha noe og prøve å tilpasse det handlingsrommet.

Informant H mener at forutgibarhet ikke handler om detaljerte avklaringer slik planforslaget legger opp til flere steder, men heller om et rammeverk en kan handle innenfor, samt en forutsigbarhet om en mer pragmatisk tilnærming i kommunens saksbehandling. Informant B uttrykker at denne «fleksibiliteten» og åpenhet for dialog er ønsket for å få til gode prosjekter:

«Du kan jo få en saksbehandler som sier at «prosjektet skal krysse alle disse punktene, og når du ikke klarer dette her, da kommer du ikke videre». Det er jo en mulighet. Men i beste fall, og så klarer hun å snakke sammen og prøve å finne ut hva man kan prioritere for å få til et prosjekt da». Informant B

Koordinering av kommunen

Saksbehandlingen og saksbehandler blir ansett å ha en viktig rolle for forutsigbarhet i prosess. Flere informanter peker på at håndheving og tolkning av kommunens planer og veiledere er avhengig av saksbehandleren. Informant D trekker fram et eksempel om høyhus som illustrerer:

«Før [...] var det et vedtak fra 2005 som annenhver saksbehandler i plan og bygg mente var gyldig eller ikke gyldig, og såne ting er jo ikke forutsigbart» Informant D

Informant A uttrykker behov for bedre koordinering av saksbehandling fra kommunens ulike etater. Vedkommende kaller dialogmøtene under plansaker «*en forhandlingsituasjon*», og mener det da er behov for én representant som representerer flere av kommunens ansvarsområder. Informant H går et steg lenger, og mener at forslaget bærer preg av at arbeidsgruppen i PBE virker å ha jobbet med de ulike temaene isolert, og deretter slått alt sammen til ett bestemmelses-dokument. Informant B mener at det virker som flere av kommunens etater har fått sine krav til teknisk bydrift innlemmet i planen uten at PBE har gjort en grundig vurdering av konsekvensene. Informanten mener resultatet av dette er at adskilte tekniske krav får en prioritet i prosjektene, som ofte kan gå på stor bekostning av arkitektoniske kvaliteter. Dette kan gi uttrykk for at planforslaget oppleves som et samleddokument som ikke evner å gjøre de helhetlige vurderingene av konsekvenser og prioriteringer som må til.

Informant C fra kommunen mistenker at manglende samordning mellom kommunens etater kan skyldes en streng kommunal linjestyring, som gjør dialog på tvers av prosjekter vanskelig. Dette støtter opp mot informant F sin opplevelse om at kommunens etater ikke er samkjørte, noe som resulterer i at ulike krav og hensyn kommer til ulike tider og i utakt med eget prosjekt.

Men det er jo så stort her, så hvis [...] vann og avløp spiller inn at de skal bygge ut vann og avløp på Montebello, men sier aldri ifra til BYM sånn at de satser mest i Groruddalen, og så er det jo EBY som kjøper tomter på Gjersrud-Stensrud sånn så blir en sånn der skeivhet i systemet, og så driver vi med vår områdeplanlegging, og der har vi faktisk fokus på Radiumhospitalet eller et eller annet, ikke sant? Og da blir det helt sånn «spres i alle retninger». Informant C

Prosjektøkonomi

Flere av informantene mener at kommunen ikke har kompetanse nok innen prosjektøkonomi til å forstå hvilke konsekvenser planforslaget vil få for gjennomføring av byutviklingen i Oslo. De mener altså at kommunen ikke har forståelse for handlingsrommet utviklere trenger. På denne tiltalen svarer representantene fra kommunen at det kan være sannhet i påstanden, men at det uansett vil være vanskelig å gjøre disse vurderingene dersom utbyggerne ikke vil dele sine regnskapstall og kalkyler. Samtidig mener de at kommunen ikke kan ta hensyn til hvilken pris utviklerne har valgt å kjøpe tomtene for.

Gjennom et resonnement virker det som informant F mener det er viktig at kommunen styrer hva en kan forvente av utnyttelse på en tomt, og at dette legges på et nivå som er høyt nok til at tomteprisene utviklere kan betale er høye nok til at det er attraktivt å omsette tomter til transformasjon.

Informant C tror at detaljeringsnivået tilknyttet utnyttelse og volum ikke ville vært like omfattende diskutert og kritisert dersom planforslaget ville gitt økt potensial for boligbygging. At det er kvantitative forhold som går foran kvalitative hos private utviklere. Informant A har et lignende perspektiv på dette fra utviklernes hold, og mener at enkelte utviklere har blitt så fokusert på antallet boliger, at de helt har glemt hvorfor disse boligene skal - og bør - bygges i utgangspunktet.

Strategisk kommuneplan

Deler av intervjuet hadde spørsmål rettet mot strategisk innretning av arealdelen, men refleksjoner om tema kom også fra deler av intervjuet som fokuserte spesielt på dette. Informantene opplever at planforslaget ikke evner å fokusere på et begrenset antall nøkkelutfordringer. Planen oppleves som altomfattende, og det gjør det utfordrende å lese kommunens prioriteringer av hensyn og utfordringer. Enkelte tema oppfattes derimot som sentrale; klimatilpasning, befolkningsvekst og bokvalitet. Den overordnede tematikken i forslaget når frem, men planen evner - ifølge flere informanter - ikke å kommunisere prioriteringsrekkefølge, og legger heller ikke opp til gjennomførbare i prosjekter som kan løse disse hovedutfordringene.

I de områdene kommunen peker på som utviklingsområder, gir flere av informantene uttrykk for at kommunen ikke er proaktiv nok til å gjøre tiltak som klargjør området for den utviklingen planen erfaringsmessig legger opp til. Informant E mener det er viktig at kommunen styrer hvor gjennomføringsaktørene skal ønske å jobbe og ta initiativ, og at kommunen har kapasitet til å følge opp slike initiativ med å levere på sine egne ansvarsområder. Informanten etterspør en samtidighet mellom kommunen og privat utvikler, hvor det er viktig å styre hvor brorparten av utviklingen skal skje:

«Men det som er viktig å styre er jo hvor brorparten av denne utviklingen skal skje altså. Hva er det kommunen som helhet og alle utviklere helst skal fokusere på?» Informant E

En proaktiv kommune blir etterspurt også av private aktører. Informant F (utvikler), er oppgitt over at kommunen ikke selv «går mer i bresjen» og opparbeider sosial og teknisk infrastruktur for egen regning i områder de selv har pekt ut som satsingsområder. Vedkommende trekker fram store offentlige parker (Vigelandsparken og Sofienbergparken) som eksempler der kommunen har gått foran og etablert goder for felleskapet. Dette støttes av informant D som mener det er viktig at kommunen tydelig styrer og handler forut for private initiativ, med etablering av sosial infrastruktur i områder som er utpekt for utvikling eller fortetting.

«kommuneplanens areal her sier jo hvor det er utviklingsområder, og da er det jo innlysende hvor det kommer flere mennesker. Og da er det jo innlysende hvor behovene oppstår.» Informant D

Informant C fra kommunen informerer om at PBE sammen med EBY og BYM jobber med et prosjekt som skal koordinere avklaringer om utviklingsområdene, slik at innsatsen med stedsmodning samordnes. På spørsmål om slike prioriteringer er kommunisert gjennom arealdelen, svarer informanten at dette helst skal kommuniseres gjennom byutviklingsstrategien i samfunnsdelen, og at økonomiplanen og handlingsdelen har mye å si for hvor kommunen «satser».

Dialog og møtepunkter

De fleste informantene gir uttrykk for at plandokumentet og innholdet i seg selv ikke virker samlende. Enkelte peker på at det heller har fungert splittende. Derimot opplever de at prosessen etter at planforslaget ble lagt ut på høring, har fungert samlende på flere påvirkede aktører. PBE har involvert seg og invitert til dialog, samtidig som utviklere har mobilisert seg og samkjørt arbeidet med gjennomgang og tilbakemelding på planforslaget. Enkelte informanter fra kommunen er av en annen oppfatning. De er delvis enige i at planen er samlende, men innrømmer at den feiler på å tydelig identifisere de ulike rollene i gjennomføringen.

Bransjeaktører gir uttrykk for at uformelle og formelle møter i regi av private med kommune og statlige myndigheter kan gi bedre planprosesser og påvirke gjennomføring positivt. Informant G, A og B støtter dette. Informant G gir uttrykk for et ønske om å opprettholde sjekkpunkter og uformelle møter mellom bransjen og kommunen, og mener dialogmøter under revisjonsarbeidet med KPA kan bidra til en arealdel som bedre treffer virkeligheten. Informanten uttrykker et ønske om at private i større grad involveres i prosessen som standard. Samtidig påpeker informant G at KPA er kommunen sin plan og har forståelse for at det ikke er bransjeaktørene som skal utarbeide den.

Også informant A utpeker samtalen i kommune og bransjeaktører har hatt under høringsperioden som spesielt hjelpende til å få et felles forståelsesgrunnlag som har gitt mange gode faglige samtaler. Samtidig opplever ikke vedkommende at forslaget (dersom vedtatt) ville lagt opp til god dynamikk i påfølgende saksbehandling. Informant H er noe uenig, og håper prosessen under høringsperioden har satt en start for en ny praksis for dialog.

Informantene gir uttrykk for at involveringen i høringsperioden opplevdes som god, men uttrykker ikke et positivt syn på involveringen i påfølgende planprosesser som resultat av at KPA blir vedtatt. Enkelte håper at denne involveringen blir bedre. Gjennom omfanget av bestemmelser i planen – der kommunen forsøker å avklare en bredde av elementer på forhånd – opplever man at det ikke tilrettelegges for bred og diversifisert involvering i planleggingsprosessen. Avklaringene man kunne fått gjennom slike prosesser er forsøkt avklart gjennom formelle prosess- og utredningskrav. Krav om felles planlegging fremstår som et mulig unntak fra dette.

En av informantene (D) tolker planforslaget som et førsteutkast, der PBE «lufte» sine idéer til hva KPA kunne vært, med intensjon om å skape diskusjon og tilbakemeldinger – for så å lage en revidert versjon. Informanten opplever dette i så stor grad at vedkommende anser det første høringsutkastet som uaktuelt for implementering – dette avfeier informant C (fra kommunen). Dette kan være illustrerende for «spennet» i forståelse og oppfatning av realiteten i planforslaget.

Politikernes involvering i planprosessen

Informant E trekker frem utfordringen med politikere som vedtar prosjekter i strid med sine tidligere vedtak, og hvordan dette arbeider imot at kommunens styring får en «*oppdragende effekt*».

Informant D poengterer at en praksis der politikerne er forutsigbare og konsekvente i sine vedtak i tråd med planen som viktig for at kommuneplanen skal oppleves som forutsigbar. I noe kontrast til dette trekker informant A og D frem at tidligere involvering av politikere i plansaker kan gi større forutsigbarhet og flere avklaringer tidligere i prosessen. Da informant C fra kommunen ble spurt hvilken effekt dette ville hatt på forutsigbarhet mente vedkommende at politikken i byrådserklæringen, tildelingsbrevene og kommuneplanens samfunnsdel, burde være nok for politisk styring fram til politisk behandling.

KPS og den politiske bestillingen er det formelle grunnlaget for revideringen av KPA, men Informant C opplever det som at de mest tydelige bestillingene kan komme gjennom muntlige overleveringer som kanskje ikke er så lette å etterprøve. Der hvor de kommer skriftlig formelt, kan de til tider fremstå som svulstige. Dette underbygges av informant G, som påpeker at det er viktig å forstå at den politiske bestillingen fra rådhuset til etaten, og hvordan etaten faktisk tolker denne, er to forskjellige ting. Informant H er av samme oppfatning, og at dette sammen med kompromisser og uklare prioriteringer i bestillingen kan ha gjort «tolkningsarbeidet» ekstra vanskelig.

Oslo som hovedstad og foregangskommune

Kommunens særegenhet og ambisjonsnivå er også noe som blir påpekt av flere informanter. Informant H poengterer at kommunen går ut over hva de har lovhjemmel til å bestemme i en kommuneplan – med intensjon om å sette ambisiøse klimamål. Vedkommende spekulerer i at kommunen ikke anser staten som like ambisiøse som dem selv, og derfor forsøker å være forut og sette presedens. Informant A mener at kommunen ikke alltid evner å identifisere eksterne trender og krefter, og derfor ikke ser hva det private næringslivet allerede driver med og evner å bidra med på eget initiativ. Vedkommende poengterer at enkelte utviklere har allerede mer ambisiøse strategier (spesielt på bærekraft) enn hva planen legger opp til og tillater.

Informant C reflekterer rundt kommunens praksis for å gjøre ting utenom «lovverket», og at dette kan ha en negativ side.

«Nok en gang synes jeg Oslo kommune noen gang bestemmer at vi er så spesielle at vi gjør det litt annerledes.» Informant C

Denne «særegenheten» reflekteres i et eksempel som blir nevnt av informant B som sier at planforslaget formaliserer en praksis som kommunen har utviklet, der krav om felles planlegging (hensynsone) kan løses gjennom planprogram for området – og ikke nødvendigvis en områderegulering. Denne praksisen ser informanten som noe positivt.

7. Styringsendringer

Dette kapitlet analyserer funnene fra de to kommuneplanene og ser på hvilke endringer man kan se mellom dem. Vi vil systematisk ta for oss endringer i utfordringer, målformuleringer og virkemiddelbruk mellom planene. Dette vil gi grunnlag for å kunne mene noe om hvordan styringsinnretningen i kommuneplanen har endret seg, og hvilken kontroll som ligger til grunn for planforslaget 2023.

7.1 Utfordringer planene skal løse

Analysen av de to kommuneplanene viser en forskjell i hovedutfordringene arealdelen skal møte. KPA 2015 utpeker den forventede befolkningsveksten og de utfordringer denne vil føre med seg som hovedutfordringen i kommunen. Planen gir produksjonsmål i form av behov for boliger og næring, oppstiller en samordning av andre behov som følge av dette og peker mot en begynnende omstilling innenfor feltet miljø og klima.

Planforslaget 2023 utpeker tre hovedutfordringer; klima og miljø, kommunens aktive rolle (i?) utviklingen og sosial bærekraft. Dersom KPA 2015 viser en begynnende omstilling innenfor feltet, er planforslaget en fremoverlent satsing på klima og miljø. Temaet blir viet mye plass i planforslaget. Forventet befolkningsvekst blir fortsatt trukket frem som en viktig utfordring, men omtales i forbindelse med kommunens rolle som en aktiv deltager i utviklingen og som en tilrettelegger. Det blir poengtert at kommunen må ta grep om befolkningsveksten gjennom strategisk byutvikling og tjenesteutvikling. Kommunen opplever store sosiale forskjeller mellom ulike bydeler og områder - sosial bærekraft blir derfor ansett som en utfordring i kommunen.

Man kan se en diversifisering eller spredning av utfordringsbildet i kommunen. Dette kan gi grunnlag for en forventning om at kommuneplanen skal gjøre og løse flere oppgaver. Funn i intervjuene tyder på at klima og miljø blir tolket som det viktigste satsingsområdet i planforslaget av 2023, men at et bredt utfordringsbilde gjør det vanskelig å se en tydelig retning i planen, og en prioriteringsrekkefølge.

7.2 Målformuleringer

Dersom hovedtemaet i 2015 planen var befolkningsvekst og andre temaer vokse ut fra dette, kan planforslaget 2023 sies å ha et tredelt hovedfokus på klima og miljø, sosial bærekraft og fremtidsrettet næringsliv. Formålet med planen har vokst fra 2015 og 2023. Den endrede formålsbestemmelsen er i kjernen lik, forskjellene er utdypning og utbedring av enkelte punkter. Klima, natur og blågrønne kvaliteter er i større grad inkludert i formålsbestemmelsen for planforslaget. Bolig, bokvalitet og nabolag var og er fortsatt et viktig tema i bestemmelsene Den har i planforslaget 2023 blitt utdypet ytterligere. Det er et større fokus på hvilke kvaliteter og funksjoner nabolag og boligområder skal ha i byen og hva de skal gi til innbyggerne. Variasjon i bolig er fremtredende og noe som går igjen fra KPS 2018, planstrategi og planprogram for planforslaget 2023. Formålsbestemmelsen i planforslaget 2023 inneholder ikke lenger retningslinjer, som i KPA2015 tok for seg arkitektur. Planforslaget av 2023 innlemmer arkitektur i en egen ny bestemmelse.

Endrede målsettinger om arealdelen som verktøy.

Gjennomgangen av de to planene viser også endrede målsettinger for hvordan arealdelen skal fungere som verktøy. I KPA2015 skal planen være overordnet og robust i arealformålene og bestemmelsene for å ha stor omstillingsevne, men samtidig være forutsigbar ved å sette tydelige rammer så brukere og samfunnet vet hva kommunen forventer av kvalitet og saksbehandlingen.

Planforslaget 2023 forsøker også å gi forutsigbarhet til brukerne, men her gjennom en balansegang mellom fleksibilitet og detaljeringsgrad. Planen presiserer ikke hva denne balansegangen går ut på og begrepene fleksibilitet og detaljeringsgrad fremkommer ikke videre i plandokumentene. Man kan anta at planforslaget er hva kommunen selv anser som den «rette balansen».

Endrede målsettinger om hvordan kommuneplanen skal fungere som saksbehandlingsverktøy for kommunen kan komme av evalueringsarbeidet og erfaringen ut fra gjeldende plan. Evalueringen av planen viste at kommunen internt ønsket utbedring av en rekke bestemmelser og bedre hjemmelsgrunnlag for å kunne nettopp kreve den kvaliteten kommunen ønsker i detaljreguleringen. Også bransjeaktørene ønsket presisering og utbedring av bestemmelsene for bedre forutsigbarhet til saksbehandlingen. Funn fra intervjuene viser at informantene knytter forutsigbarhet opp mot utforming og formulering av bestemmelser, hvor flere informanter mener overordnet rammesetting og presise formuleringer skaper bedre forutsigbarhet. Videre anses saksbehandlers anvendelse av bestemmelser å ha stor betydning for forutsigbarheten.

7.3 Bruk av virkemidler

Analysen av de to planene og den historiske gjennomgangen av kommunens planer, viser en videreføring av hovedgrepet fra arealplanen 2008; en vekst innenfra og ut langs banenettet. Den strategiske retningen i kommunens utvikling har ikke endret seg overordnet. Derimot endres virkemidlene som benyttes i planen, og dette gir grunnlag for å si noe om styringsinnretningen og hvilken kontroll som utøves over gjennomføringen.

Byutviklingsstrategien

Byutviklingsstrategien angir de samme to «årstallene» for tidsbildene, 2030 og 2050, i strategikartene, og er hovedsakelig identiske. Det skjer ingen store strategiske endringer i arealbruken til kommunen mellom de to planene, og gjennomgangen av Oslo kommunes strategier i forkant av pbl. 2008 viser også den samme strategiske retningen. Enkelte transporttiltak er endret som følge av politiske prioriteringer, men essensen er den samme.

En av forskjellene mellom de to byutviklingsstrategiene er periodiseringen av bolig- og næringspotensialet. Dette fremkommer tydeligere av KPS 2015 enn KPS 2018. Generelt omtales ikke byutviklingsstrategien omfattende i KPA 2015 og planforslaget 2023, men noe mer i førstnevnte. Vi observerer en tydeligere kobling mellom KPS 2015 med byutviklingsstrategi og KPA 2015 enn mellom KPS 2018 med byutviklingsstrategien og planforslaget 2023.

Planprogram

Gjennom høringsperioden for planforslaget 2023 har bransjeaktører blitt involvert i større grad enn i forkant av KPA 2015. For utarbeidelsen av planforslaget blir næringsliv, interesseorganisasjoner, grunneiere og innbyggere involvert i nye utviklingsområder som en del av kunnskapsinnsamlingen i kommunen. Bransjeaktører som gruppe blir først inkludert gjennom evalueringen av 2015 planen, og deretter ikke involvert før planforslaget er klart i høringsperioden. Skillet mellom involvering og medvirkning i utarbeidelse av forslag og ved høring og offentlig ettersyn av planforslag er interessant, da sistnevnte gir begrensninger i påvirkningskraften bransjeaktørene har. Dette kan gi uttrykk for at kommunen ikke ønsker en involvering i utforming i forkant, men at de kun ønsker en tilbakemelding på planforslaget.

Innretning

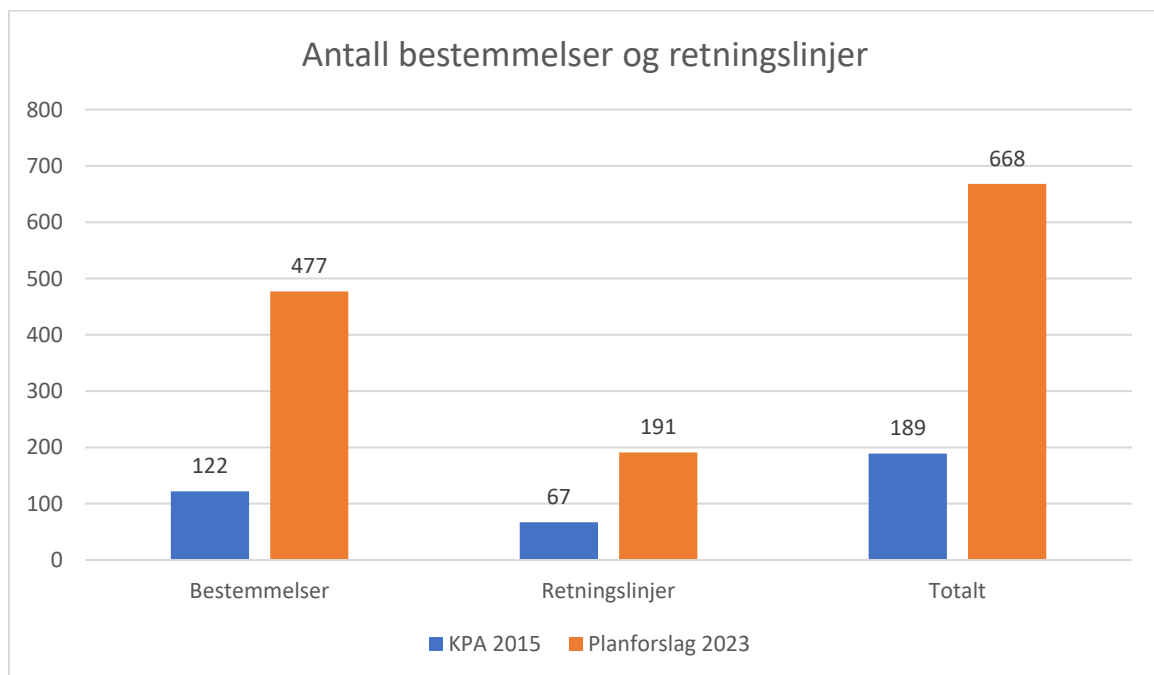
KPA 2023 presiserer planen som et styringsverktøy for å oppnå kommunens mål, men også som et verktøy som skal gi forutsigbarhet for brukerne. Fordi det er kommunen som gjennom utarbeidelsen gir premissene for forutsigbarhet har de stor definisjonsmakt for hva dette skal innebære. Intervjuene viser til en ulik forståelse av forutsigbarhet mellom kommunen og tredjeparter.

Områdekategorier

Mellom de to planene kan man se en differensiering og økning av områdekategorier i tillegg til en endring av betydning av begrepene «indre by» og «ytre by». Økningen og begrepsendringen kan henge sammen med evalueringen av KPA 2015 hvor det både fra kommunens etater og byutviklingsaktører var ønskelig med en presisering og differensiering av områdekategoriene. Hensikten med differensieringen er å åpne for å se mulighet for stedegenhet på områdene. Høringsuttalelsene viser at denne differensieringen ikke oppleves som helt vellykket. Flere aktører opplever den geografiske inndeling som grei, men er negative til omfanget av bestemmelser som knytter seg til dem, og mener et tydeligere skille må til dersom man skal ha så mange kategorier.

Bestemmelsernes omfang og utforming

Totalt er det en betydelig økning i antall bestemmelser mellom de to planene, se Figur 21. I tillegg kommer også veiledningsmaterialet til planforslaget 2023. Det var gjennom evalueringen et ønske om presisering av - og veiledning til - bestemmelser. En presisering er ikke det samme som en økning. Men ser man dette i sammenheng med målformuleringene til planforslaget 2023, som viser til en forventning om at KPA skal «gjøre mer», vil et økt omfang gi mening.



Figur 21 21: Antall bestemmelser og retningslinjer i KPA 2014 og planforslaget 2023

De tematiske bestemmelsene øker mellom de to planene, hovedsakelig i form av resultatstyring av kvalitet, klima, lokasjon m.fl. Dette kan bygge på en erfaring fra gjeldende plan, hvor evalueringen viser et ønske om bedre hjemmelsgrunnlag for å sikre kvalitet i saksbehandlingen, samt et ønske om presisering av bestemmelser for å hindre det kommunen anser som urealistiske forventninger hos utviklere. Vi tolker utdypingen av resultatstyrte bestemmelser som en måte å sikre kvalitet i prosjekter, både som følge av evalueringen og målsettinger i planen.

Funn fra intervju viser at informantene stiller seg kritiske til kommunens definisjon av hva de anser som universelle kvaliteter, og etterspør kunnskapsgrunnlaget disse baserer seg på. I høringsuttalelsene rettes det kritikk mot det som anses som et forutinntatt motsetningsforhold mellom kvalitet og utnyttelse. Analysen av planforslagets dokumenter gir ikke svar på hvilket kunnskapsgrunnlag fastsettelsen av de universelle kvalitetene baserer seg på. Dette kan svekke forslaget evne til å mobilisere og samle ulike aktører rundt løsninger i planen.

Gjennomgangen av KPA2015 viste at det hovedsakelig knyttet seg generelle resultatstyrende bestemmelser til utviklingsområder i indre og ytre by. For utviklingsområder (og de nye konsolideringsområdene) i planforslaget 2023 øker og detaljeres omfanget av bestemmelsene, hovedsakelig som resultatstyring. Resultatstyringen tar for seg både overordnede kvaliteter, og endelige løsninger og utfall for detaljreguleringer. Dette kan henge sammen med evalueringen av KPA 2015 hvor saksbehandlere ønsket bedre hjemmelsgrunnlag for å sikre kvalitet. Det kan også være en virkning av et forsøk på å inkorporere politiske målsettinger i bestemmelsene, eksempelvis om boligvariasjon og sosial bærekraft.

Denne utdypingen gjelder spesielt for arealformålet bebyggelse og anlegg. Bestemmelser for andre typer arealformål er ikke i like stor grad utdypet i planforslaget. Dette strider direkte i mot lovgivers intensjoner for Plan- og bygningsloven av 2008, der det spesifiseres at et detaljert nivå i bestemmelser for bebyggelse og anlegg kan hindre planen fra å være fleksibel nok til å innpasse seg nye muligheter og behov i kommunen. Forslaget benytter seg av robuste/generelle arealformål, og presiserer ikke videre med underformål. Dette kan forklare hvorfor omfanget spesifikt for bebyggelse og anlegg blir slik det er. Allikevel kan man gjennom bestemmelsene se et større omfang av resultatstyrende bestemmelser som knytter seg mot kontroll over bolig og næring hvor initiativtaker og gjennomføringsaktør i hovedsak er tredjeparter. Dette kan gi uttrykk for at kommunen ønsker en omfattende styring over endelige resultater i detaljreguleringer de selv ikke har ansvar for å utarbeide. Samtidig vil de tematiske bestemmelsene i mange tilfeller være gjeldende for arealformålene. Det kan derfor anses som mindre viktig for kommunen å ha omfattende bestemmelser for arealformålene ut over bebyggelse og anlegg.

Funn fra intervjuene peker mot noe lignende. Informant F mener detaljeringsgraden man ser i kommuneplanforslaget er et resultat av et ønske fra kommunen om å avklare så mange forhold som mulig, slik at man forhindrer diskusjon i senere saksbehandling. En involvering av bransjeaktører kun etter publisering av planforslag bygger opp om dette. Dette kan indikere at PBE forsøker å styre etter en samsvars-styring framfor ytelses-styring. Den detaljerte resultatstyringen som bestemmelsene i planforslaget legger opp til legitimerer ikke ytelses-styring.

Dokumentasjonskrav

Mellom de to planene kan man se en markant økning av dokumentasjonskrav. Gjennomgangen viser at det i KPA er dokumentasjonskrav på 11 punkter, i kontrast til 38 punkter i planforslaget 2023. Selv om ikke alle dokumentasjonskrav vil gjøre seg gjeldende for enhver reguleringsprosess, er fortsatt økningen betydelig. Dokumentasjonskrav som knytter seg til klima og miljø, sosial bærekraft osv. kan direkte henge sammen med planforslagets satsningsområder og politiske målsettinger som følge av KPS 2018 og den politiske bestillingen. Evalueringen av KPA 2015 viser også til at saksbehandlere etterspør hjemmelsgrunnlag til å kreve kvalitet i planprosesser. Økningen av dokumentasjonskrav kan være et virkemiddel for å sikre dette.

Deler av dokumentasjonen som pålegges er kartlegging og analyser som det kan tenkes initiativtaker ville gjennomført som en del av sitt eget prosjektgrunnlag, uavhengig av krav i arealdelen. En pålegging av kravet gjennom regulatoriske virkemidler sørger for en sikring av at dette skjer i alle planprosesser. D det kan derfor være et virkemiddel for å skjerpe kravene til planprosessen og minimumsnivå som skal gjelde alle gjennomføringsaktører. Omfanget kan vise til et behov og ønske fra kommunen om godt informerte planforslag, hvor uforutsette elementer i mindre grad vil oppstå i etterkant. Samtidig kan økningen føre til større ressursbruk, både hos gjennomføringsaktør og saksbehandler.

Man kan se en tanke om utbedring av arealdelen som verktøy, dette manifesterer seg gjennom et planforslag med detaljerte og omfattende bestemmelser som forsøker å kontrollere resultater kommunen selv ikke står ansvarlig for som gjennomfører.

Del 3 – Hva kan man lære av revideringen



8. Drøfting

Dette kapitlet trekker frem og drøfter de viktigste funnene fra empirien i del 2. De fire underproblemstillingene vil bli besvart og konkludert underveis i drøftelsen. Kapitlet vil gi grunnlaget for å besvare oppgavens hovedproblemstilling i kapittel 9 konklusjon.

8.1 Styring og kontroll i KPA

KPA 2015 viser en tydelig retning i mål og ambisjoner, og klarer gjennom dette å samle om aktører. Samtidig er KPA 2015 den første juridisk bindende arealdelen, og både myndigheter og tredjeparter anser at det finnes oppdaterings- og utbedringspotensiale i planen. Målformuleringene i planforslaget 2023 viser til en økning av ambisjoner for planen, både for de politiske målsetningene og som styringsverktøy for kommunen. Mellom de to planene kan man se en økning i kommunens bruk av regulatoriske og resultatstyrende virkemidler i form av omfattende og detaljerte bestemmelser. Dette har resultert i et planforslag med en omfattende regulatorisk kontroll som fokuserer på sluttresultater i gjennomføringen

Grunnlaget for denne påstanden stammer fra flere deler av oppgavens funn. Oppdatering av planen retter seg mot endrede politiske målsettinger og et omstillingsarbeid innenfor klima og miljø, og sosial bærekraft i kommunen. Innarbeidelse av politiske målsettinger innenfor sosial bærekraft har resultert i bestemmelser som gir uttrykk for hva planmyndighetene anser som universelle kvaliteter, som skal sikres i ethvert prosjekt. Bestemmelsene som forsøker å ivareta målsettingene fremtrer også på en detaljert måte, som vi vurderer å ikke være helt i tråd med intensjonene i Plan- og bygningsloven av 2008. Dette reageres på av gjennomføringsaktører, både i høringsuttalelsene og intervjuene. Forsøket på utbedring retter seg hovedsakelig mot planen som styringsverktøy for planmyndighetene. Vi ser at evalueringen av KPA 2015 kan ha gitt stor innvirkning på planforslaget 2023, hvor det blir etterspurt bedre hjemmelsgrunnlag, presiseringer, veiledning og hvor deler av bransjeaktørene etterspør økt detaljering. Ironisk nok kan det fremstå som at deler av hva bransjeaktørene har etterspurt i evaluering, ikke er ønsket i planforslaget av 2023.

Både oppdatering og utbedring av planen har gitt et planforslag som går langt i å tidlig styre de endelige resultatene for påfølgende planprosesser. Samtidig som bestemmelsene i planforslaget legger opp til at flere avgjørelser er tatt allerede på overordnet nivå, sørger også dokumentasjonskrav, som blir pålagt gjennomføringsaktørene, for en prosess som sikrer et omfattende kunnskapsgrunnlag i videre detaljregulering. Dette gjør det mulig for planmyndigheten med en «utsjekk» av kvalitetene planen forsøker å ivareta. Dette resulterer i et planforslag som både går langt i å kontrollere og definere endelige resultater og planprosessen.

Dette kan sees i lys av Salamons teori om nettverksstyring, hvor grensene mellom hva som er den offentlige og den private sfæren i styring har åpnet seg og gitt opphav i nye virkemidler og måter å bruke virkemidler på. Faktumet er at plansystemet i dag – hvor myndighet og gjennomfører er gjensidig avhengige av hverandre – legger opp til en nettverksstyring gjennom kommuneplanen. Vi vurderer det som at planforslaget 2023 går lenger enn KPA 2015 i å definere gjennomføringsaktørens handlingsrom gjennom planens omfang. Vi tolker at dette har sin hensikt i å ivareta politiske målsetninger og å utbedre KPA som verktøy for å nå disse målsetningene. Dette kan gi uttrykk for at kommunen ønsker større kontroll til å gjennomføre og sikre politikken. I lys av den tidligere hierarkiske og sentraliserte måten å styre på – der planmyndighetene også sto for gjennomføringen av politiske målsetninger – kan denne endringen mellom planene tyde på at kommunen i større grad enn KPA 2015 forsøker å styre tredjepartene. I dette perspektivet kan det anses som at kommunen ikke går bort fra nettverksstyring, men planforslaget «beveger seg ikke» mot det. Fra motsatt perspektiv kan man se på det omvendt. At det er nødvendig fra kommunen sin side å kontrollere enkelte elementer i et system hvor gjennomføringen er overlatt til tredjeparter. Gjennom virkemiddelbruken legger dermed? kommunen opp til en samkjøring av tredjepartene.

Drøftelsen gir grunnlag for å konkludere for underproblemstilling P1:

P1: Hvordan er styringsinnretningen i Oslos kommuneplans arealdel; har denne endret seg fra KPA 2015 til planforslaget 2023?

Styringsinnretningen i Oslos kommuneplan baserer seg fortsatt på en nettverksstyring som har gitt opphav til nye virkemidler og nye måter å bruke virkemidler på. Mellom de to planene kan man se en endring i form av større regulatorisk virkemiddelbruk i planforslaget 2023. Dette kan ha innvirkning på styringsinnretningen i kommunen.

Hvorvidt denne endringen er et ønske om å kontrollere eller kan anses som en opplevd nødvendighet for kontroll over tredjepartenes gjennomføring, gir ikke oppgaven grunnlag på å besvare.

8.2 Utydelighet i målsettinger og uenighet i virkemidler

Mål

Analysen av planforslaget og intervjuene viser en økende forventning til hva kommuneplanens arealdel skal løse som plan. Av intervjuene fremkommer det at planen oppleves som altomfattende, og at det er utfordrende å lese kommunens prioriterte målsettinger og kjerneutfordringer. Dette skiller seg fra KPA 2015 hvor befolkningsveksten var hovedutgangspunktet som en bredde av aktører identifiserte og stilte seg bak.

Virkemidler

Analysen viser at planmyndighet og gjennomføringsaktører er på hver sin side av skalaen for hvilke forventninger man har til planens utforming. Det er en motsetning mellom planens detaljerte bestemmelser som vi anser som en omfattende regulatorisk resultatstyring og et behov og ønske for muligheten til stedstilpasning og fleksibilitet.

Resultatene viser til at gjennomføringsaktørene ønsker «tilliten» til å kunne utføre de oppgavene som tilligger dem. Av intervjuene fremkommer det at flere informanter opplever enkelte av grensene satt i planforslaget som tilfeldige og uten kunnskapsgrunnlaget til å kunne settes i en overordnet plan. Informant B, E og D uttrykker også at planmyndigheten – ved å sette disse grensene – fratrar gjennomføringsaktørenes mulighet til å gjøre de stedlige vurderingene på det nivået de bør gjøres på. Informantene frykter at resultatet vil være dårlig stedstilpassede prosjekter, og gi dårlig utnyttelse av tomter. Av intervjuene fremkommer det også at enkelte gjennomføringsaktører anser at de selv ligger i forkant av ambisjonsnivå og krav som kommunen stiller gjennom planen. Det rettes kritikk mot at kommunen ikke klarer å identifisere og tilrettelegge for slike ambisjoner, og at de i enkelte tilfeller setter krav og begrensninger for dem.

Ikke nødvendigvis bare mellom kommunen og utvikler er det en diskrepans i virkemiddelbruken, men mellom de som har utformet planforslaget og de som skal anvende arealdelen. Både de som jobber med planinitiativ og saksbehandling av disse uttrykker at planforslaget går for langt i å detaljere og bestemme kvaliteter for en overordnet plan. Planforslaget og intervjuene gir uttrykk for at de som har utarbeidet planen mener at det er en rekke kvaliteter som må styres på overordnet nivå. Hvis ikke har man ikke hjemmel til å stille krav, og ivareta disse i senere planprosess. Arealdelen kan dermed anses som sisteskanse for kontroll kommunen kan pålegge. Det de ikke får til her, det får de ikke med i detaljreguleringen fordi den er så omfattende, og ansvaret faller på om den enkelte saksbehandleren klarer å sikre disse universelle kvalitetene. Arealdelen anses som kommunens siste kontrollpunkt.

Aktørene er altså ikke enige i virkemiddelbruken planforslaget legger opp til for å nå planens målsettinger.

8.3 Oppfattelse av forutsigbarhet

Det fremkommer ulike oppfatninger av hvordan KPA skal være som plan av evalueringen og intervjuene. Evalueringen av KPA viser at bransjeaktørene ikke er enige om gjeldende plan er for fin- eller grovmasket etter deres behov og hvor det blir etterspurt både økt detaljering og fleksibilitet. Samtidig viser høringsuttalelsene en sterk reaksjon på omfanget av planforslaget.

Forutsigbarhet er et fremtredende tema i diskursen, hvor resultatene viser en forskjellig forståelse av hva aktørene legger i begrepet. PBE ønsker forutsigbarhet i prosjektene de får inn gjennom private reguleringsforslag, og verktøy og hjemmelsgrunnlag de kan benytte i saksbehandlingen av disse. De ønsker en forutsigbarhet til at kommuneplanen som verktøy sikrer de målsettingene den oppstiller. Dette resulterer i et stort kontrollbehov i kommunen, hvor det i planforslaget blir forsøkt å oppnå forutsigbarhet og kontroll gjennom en økning og presisering av bestemmelser.

Utviklerne ønsker forutsigbarhet gjennom et ytre rammeverk de kan handle innenfor, og forutsigbarhet i kommunens saksbehandling. Høringsuttalelsene og intervjuene kan gi uttrykk for at ønsket handlingsrom utvikler trenger ikke samsvarer med handlingsrommet planforslaget legger opp til. Dette fordi forslaget blir kritisert for å være for omfattende og begrensende. Fra intervjuene fremkommer det at pragmatisk saksbehandling, forhandling og dialog er fremtredende egenskaper initiativtager ønsker fra kommunen. Ser man dette i sammenheng med Booth sin teori om forutsigbarhet, kan man forstå dette som et ønske fra utvikler om forutsigbarhet i form av et ytre rammeverk. Dette gir lavere risiko i deres prosjekter, da det gir grunnlag for hva som kan forventes av kommunen. Samtidig opplever kommunen at utvikler ofte presser på utnyttelse og høyder, altså at de ikke forholder seg innenfor rammene som er satt. Informant C har inntrykk av at dette kan skyldes at utvikler har bundet seg til dette gjennom prisen de har betalt ved kjøp av tomter. Informant E er har inntrykk av at politikere som vedtar i strid med egne tidligere vedtak også kan være en årsak til en forventning om «godkjennelse» av noe utover hva planer sier. Det er med andre ord forhold som gjør at utvikler anser det som både nødvendig og mulig å vike for de fastsatte rammene.

Dette kan være et tegn på at utvikler ikke ønsker total forutsigbarhet gjennom helt fastsatte og rigide rammer, da dette kan ødelegge økonomien i deres prosjekt og forhindre mulighet for stedstilpasning som drøftet over. Dette støttes av informant B som mener utviklere ønsker forutsigbarhet til å kunne

gjøre gode vurderinger i akkvisjonsfasen, men at prosjekter i plansaksbehandling gjerne kan få litt unntak. De ønsker fleksibiliteten til å kunne åpne for forhandlinger som igjen kan gjøre de i stand til å øke lønnsomheten i sitt prosjekt.

Drøftelsen hittil gir grunnlag for å besvare P2:

P2: Hvilken kontroll over gjennomføringen kommer til uttrykk i planforslaget til kommuneplanens arealdel?

Analysen av planforslaget 2023 og drøftelsen over viser til en omfattende regulatorisk kontroll over gjennomføringen som fokuserer på resultater, men som også pålegger dokumentasjonskrav i prosess. Det kan fremkomme at kommunen gjennom planforslaget går så langt som å ønske en kontroll over sluttresultatet i en prosess de leder gjennom saksbehandling, men hvor de ikke selv bestemmer hva sluttresultat blir. Det fremkommer også at planmyndighetene ønsker en større kontroll over de enkelte saksbehandlerens praksis, i et forsøk på å oppnå mer uniform saksbehandling og dermed tilrettelegge for bedre forutsigbarhet.

8.4 Et dilemma i systemet og kulturen

Videre kan det drøftes hvorfor det er en uenighet i virkemiddelbruk i planen. Gjennom en streng regulatorisk resultatstyring gir kommunen signaler om at de ikke stoler på at utvikler innehar de samme målsettingene som dem selv. Informantene som representerer gjennomføringsaktører oppfatter at planmyndigheten mistenkeliggjør deres intensjoner, og opplever ikke planforslaget samlende, men heller splittende. En slik oppfattelse er ikke tillitsskapende mellom partene.

Så hvorfor har kommunen fått et behov for å helgardere seg mot gjennomføringsaktørene på denne måten? Evalueringen av KPA 2015 viser til et ønske fra saksbehandlere om bedre hjemmelsgrunnlag til å kunne kreve kvalitet i prosjekter for å følge opp kommuneplanens mål. Kommunen blir i både evalueringen og media kritisert for «tilfeldig» saksbehandling, hvor initiativtaker opplever saksbehandlingen som lite forutsigbar. I dagens plansystem hvor kommunen selv ikke er ansvarlig for gjennomføringen, men fortsatt kan anses som ansvarlig for resultat, kan det tenkes at kontrollen som kommer frem i planforslaget er et forsøk på å helgardere seg mot denne kritikken.

Evaluering og intervjuene viser også at PBE ofte opplever at initiativtakere presser grensene på utnyttelse og høyder i planinitiativ. Her kan man trekke paralleller til Booth sin teori om forutsigbarhet, hvor lokale myndigheter har et stort behov for kontroll og forutsigbarhet over prosess og resultat som følge av det ukjente «skumle». Dette manifesterer seg gjennom presisering av

bestemmelser som ofte fører til at de oppleves for detaljerte, kompliserte og vanskelige å anvende. Det kan altså fremstå som at PBE gjennom planforslaget ønsker å «beskytte seg» mot gjennomføringsaktører og variasjon i skjønnsutøvelsen til interne saksbehandlere. Kommunen kan forstås å være under en oppfatning at dersom de ikke stiller disse kravene i arealdelen som anses som planen hvor kommunen som helhet kan sikre ønskede kvaliteter, så vil de risikere at deres intensjoner og mål ikke blir ivaretatt. Dette kan tolkes som et dilemma for kommunen.

Denne oppgaven gir ikke grunnlaget for å kunne svare fullt ut hvorfor dilemmaet oppstår og hvordan man løser det, men lovverket med dens intensjoner peker på at denne løsningen på dilemmaet ikke tilhører en overordnet plan som arealdelen. I lovforarbeidene blir arealdelen ansett å skulle «*angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser*», «*bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring*», og «*ikke være mer omfattende enn nødvendig*». En detaljering, slik vi ser i planforslaget, stemmer ikke overens med dette.

8.5 Kjent og ukjent handlingsrom

På spørsmål om detaljeringsnivået i planen, og hva den gjør for prosjekter, gir informant C fra kommunen en interessant betraktning. Informanten uttrykker at kanskje arealdelen heller skal fungere som en «fast track». I det legger vedkommende at planinitiativ som holder seg innenfor bestemmelsene i planforslaget kan forvente en raskere saksbehandling, og dermed minimere planrisikoen i prosjektet. Det vil fortsatt være mulig å få til særegne prosjekter som bryter med bestemmelser i planforslaget, men da må man belage seg på lenger saksbehandlingstid og større risiko for å ikke få prosjektet vedtatt.

Først og fremst kan en slik tilnærming tolkes som et styringsvirkemiddel kommunen bruker som insentiv ovenfor initiativtakere. Insentivet vil styre gjennomføringsaktørene i retning av planens bestemmelser. Ideen om «fast track» fremkommer som en betraktning hos informanten, og er ikke noe kommunen kommuniserer eksplisitt i planforslaget. Om dette er en implisitt holdning i kommunen fremkommer ikke av funn i oppgaven. Betraktningen til informanten gjenspeiler derimot lovgivers intensjoner om at omsøkte tiltak som er i samsvar med overordnede planer vil få en raskere behandling. Det er uklart om gjennomføringsaktørene er klar over intensjonen i lovverket, eller om de mener at planforslagets omfattende detaljerte bestemmelser gjør at «fast track» i realiteten ikke er å anse som mulig for fremtidige prosjekter.

Dette åpner for en interessant drøftelse rundt opplevd handlingsrom for gjennomføringsaktører. Er de kjent med handlingsrommet de har? Dersom gjennomføringsaktørene ikke er klar over intensjonen i loven, og planforslaget ikke uttrykker dette eksplisitt viser dette til et ukjent handlingsrom. Dette kan ses i sammenheng med handlingsrommet gjennomføringsaktøren allerede er kjent med, gitt gjennom deres forutsetninger i form av ressurser, erfaring, økonomi m.fl. og påvirkningen kommunens planer har på handlingsrommet. Signaler og erfart praksis i politisk behandling og i administrasjonens saksbehandling kan derimot gi grunnlag for at gjennomføringsaktørene opplever at handlingsrommet er større enn hva planmyndigheten legger opp til gjennom planene. Her kan man trekke inn Ricœur sin teori om initiativ. Muligheten til initiativ forutsetter at man ser og forstår hvilket handlingsrom man har som aktør, hvis ikke har man dårlige forutsetninger for å utnytte handlingsrommet.

Det kan også tenkes at gjennomføringsaktørene anser premissene for «fast-tracken» som så ugunstige at de bevisst unnlater å berøre dette i sine tilbakemeldinger. Da kan det tyde mot at planforslaget ikke er i tråd med lovintensjonen om at planlegging «skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring».

Dette gir grunnlag for å besvare underproblemstilling P3.

P3: Hvilket handlingsrom uttrykker bransjen at de ønsker, og hvilket handlingsrom trenger de?

Gjennomføringsaktørene gir uttrykk for at de trenger handlingsrommet for å kunne gjøre de stedsspesifikke tilpasningene og vurderingene i detaljreguleringer, og at disse ikke kan tas av planmyndigheten alene på overordnet nivå. Oppgaven gir ikke grunnlag for å kunne besvare hvilket handlingsrom bransjen trenger. Det fremkommer derimot et behov for en tydeliggjøring av handlingsrommet til gjennomføringsaktørene. Man ser behov for en slik tydeliggjøring i planforslaget, planmyndighetenes saksbehandling og i politikernes vedtakspraksis. Dette kan gi grunnlag for et bedre forstått og kjent handlingsrom.

8.6 Utnyttelse av strategisk potensiale

Gjennomgang av forarbeidene til lovverket viste at det var intensjoner om at kommuneplanens arealdel skal kunne være strategisk innrettet. Samtidig viser resultatene fra intervjuene at informantene i liten grad opplever en strategisk innretning i arealdelen. Som omtalt tidligere, mener flere av informantene at planforslaget ikke kommuniserer tydelig nok hvilke nøkkelutfordringer som skal løses. Flere identifiserer at håndtering av klima- og miljøutfordringer står mest sentralt, men opplever ellers at planen forsøker å håndtere et såpass bredt spekter av utfordringer at det blir vanskelig å spisse fokuset. Enkelte av informantene peker også på at planforslaget ikke evner å spille på gode eksterne krefter, verken i form av ambisjoner og initiativ fra det private næringslivet, eller

kommunens egne satsingsområder. Om planens evne til å samle vesentlige interesser, skiller informantene mellom innholdet i planen – som de mener ikke bidrar til dette – og prosessen med involveringer og dialog i høringsperioden, som har gitt uttrykk for og håp om at dette vil håndteres i framtidig planprosess og saksbehandling. Samtidig fremkommer det av intervjuene en forespørsel fra informantene om en mer strategisk plan. Denne forespørselen kommer hovedsakelig til uttrykk gjennom et ønske om at kommunen arbeider mer proaktiv med klargjøring av områdene kommunen selv peker ut for utvikling.

Målformuleringen i planforslaget kan vise til at planen som styringsverktøy ikke nødvendigvis fokuserer på den strategiske funksjonen innenfor planlegging:

«Arealdelen skal angi [...] rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, og hvilke viktig hensyn som må ivaretas.» (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), 2008, s. 268)

Videre fremkommer det et ønske om å tilrettelegge for økt «gjennomføring [...] gjennom aktiv bruk av plansystemet og planverktøy». Dette antyder en intensjon fra planmyndigheten om å benytte seg av planverktøyenes muligheter. Her kan vi koble inn Luigi Mazza sitt doble kretsløp med strategiske, transformatoriske og regulatoriske funksjoner. Denne oppgaven har ikke sett på den transformatoriske funksjonen og har ikke grunnlag for å kommentere hvordan denne benyttes i planforslaget. Intervjuene kan vise til at den strategiske funksjonen ikke benyttes optimalt, og analysen av de to planene viser til at den regulatoriske funksjonen får mye plass i planforslaget og dette kommer til uttrykk hovedsakelig gjennom resultatstyrende bestemmelser.

Videre gir informant C fra kommunen en interessant refleksjon. Vedkommende ga uttrykk for at arealdelen ikke nødvendigvis skal være strategisk. Informanten er har inntrykk av at den strategiske funksjonen hører mer hjemme i andre planer, og trekker fram kommuneplanens samfunnsdel og byutviklingsstrategien, samt at kommunens prioritering av områder blir bestemt gjennom handlingsplanen og økonomiplanen. Informanten anser heller et behov for at arealdelen sikrer en del universelle kvaliteter slik at de ikke blir unnlatt senere. Dette kan kobles opp mot drøftelsen over i 8.2. Dersom planmyndigheten selv anser den strategiske funksjonen mindre aktuell for arealdelen, er det ikke overaskende at informantene opplever funksjonen som manglende i planforslaget. Analysen av KPA 2015 og planforslaget 2023 viser at det kan være en bedre kobling mellom byutviklingsstrategien og arealdelen i førstnevnte. Dette kan ha sin rot i at hvordan de omtales seg imellom og det faktum at de ble utarbeidet samlet. En dårligere kobling mellom disse kan bidra ytterligere med å forsterke at planforslaget ikke oppleves strategisk.

Dette gir grunnlag for to funn: Det strategiske potensiale oppleves å ikke bli utnyttet godt, og det er en uenighet i hvilken rolle den strategiske funksjonen skal ha i planforslaget.

Videre kan det drøftes hvor godt den strategiske funksjonen kommuniseres i planforslaget. Det kan tenkes at andre funksjoner, her spesielt den regulatoriske, skygger for det strategiske. I Mazzas doble kretsløp er kommunikasjon en forutsetning for koordinering og sammenkobling mellom territoriet, plansystemet og styringsverket. Slik det fremkommer i intervjuene opplever informantene en streng linjestyring i kommunen som gir dårlig samordning internt, og vilkårlig saksbehandling. Dette kan være faktorer som påvirker hvor godt kommunen klarer å kommunisere. Vår refleksjon er at dette, sett i lys av Oslo som en kompleks kommune, med mange tredjeparter som skal koordineres gjennom styring, så kan arealdelen som skal være overordnet og heldekkende bli for omfattende. Dette kan gi resultat i at strategiske elementer «forsvinner i mengden».

Drøftelsen gir grunnlag for å besvare underproblemstilling P4:

P4: Hvordan fremkommer strategiske virkemidler i kommuneplanens arealdel?

Intervjuene viser til at det strategiske potensialet i KPA oppleves å bli dårlig utnyttet. Det kan tenkes at de strategiske elementene forsvinner i et hav av regulatoriske virkemidler. Det kan også handle om et kommunikasjonsproblem, der kommunen ikke evner å framheve det strategiske på tvers av et overordnet dokument som skal gjelde for en kommune med komplekse problemstillinger.

9. Konklusjon – Vikende oppfatninger av KPA som plan

Dette kapittelet samler delkonklusjonene for underproblemstillingene besvart i drøftelsen, og besvarer oppgavens hovedproblemstilling.

9.1 Delkonklusjoner

P1: Hvordan er styringsinnretningen i Oslos kommuneplans arealdel; har denne endret seg fra KPA 2015 til planforslaget 2023?

Styringsinnretningen i Oslos kommuneplan baserer seg fortsatt på en nettverksstyring som har gitt opphav til nye virkemidler og nye måter å bruke virkemidler på. Mellom de to planene kan man se en endring i form av større regulatorisk virkemiddelbruk i planforslaget 2023. Dette kan ha innvirkning på styringsinnretningen i kommunen.

Hvorvidt denne endringen er et ønske om å kontrollere eller kan anses som en opplevd nødvendighet for kontroll over tredjepartenes gjennomføring, gir ikke oppgaven grunnlag til å besvare.

P2: Hvilken kontroll over gjennomføringen kommer til uttrykk i planforslaget til kommuneplanens arealdel?

Analysen av planforslaget 2023 og drøftelsen over viser til en omfattende regulatorisk kontroll over gjennomføringen som fokuserer på resultater, men som også pålegger dokumentasjonskrav i prosess. Det kan fremkomme at kommunen gjennom planforslaget går så langt som å ønske en kontroll over sluttresultatet i en prosess de leder gjennom saksbehandling, men hvor de ikke selv bestemmer hva sluttresultat blir. Det fremkommer også at planmyndighetene ønsker en større kontroll over de enkelte saksbehandlers praksis, i et forsøk på å oppnå mer uniform saksbehandling og dermed tilrettelegge for bedre forutsigbarhet.

P3: Hvilket handlingsrom uttrykker bransjen at de ønsker, og hvilket handlingsrom trenger de?

Gjennomføringsaktørene gir uttrykk for at de trenger handlingsrommet til å kunne gjøre de stedsspesifikke tilpasningene og vurderingene i detaljreguleringer, og at disse ikke kan tas av planmyndigheten alene på overordnet nivå. Oppgaven gir ikke grunnlag for å kunne besvare hvilket

handlingsrom bransjen trenger. Det fremkommer derimot et behov for en tydeliggjøring av handlingsrommet til gjennomføringsaktørene. Man ser behov for en slik tydeliggjøring i planforslaget, planmyndighetenes saksbehandling og i politikernes vedtakspraksis. Dette kan gi grunnlag for et bedre forstått og kjent handlingsrom.

P4: Hvordan fremkommer strategiske virkemidler i kommuneplanens arealdel?

Intervjuene viser til at det strategiske potensialet i KPA oppleves som dom dårlig utnyttet. Det kan tenkes at de strategiske elementene forsvinner i et hav av regulatoriske virkemidler. Det kan også handle om et kommunikasjonsproblem, der kommunen ikke evner å framheve det strategiske på tvers av et overordnet dokument som skal gjelde for en kommune med komplekse problemstillinger.

9.2 Konklusjon på oppgavens hovedproblemstilling

Funn og påfølgende drøftelse gir grunnlag for tre ulike hovedpoenger, som gir grunnlag for å kunne besvare oppgavens hovedproblemstilling:

- 1) Uklarhet og uenighet i målformulering og planens utforming.
- 2) Ulike syn på hvilket handlingsrom planforslaget legger opp til.
- 3) Ulik begrepsforståelse av forutsigbarhet.

1) Først kan man fra delkapittel 8.2 og 8.6 se at det foreligger uklarheter i planforslagets målsettinger, og at det er en uenighet blant aktørene i planforslagets valg og bruk av virkemidler og funksjoner. Vi finner uenigheter både mellom gjennomføringsaktørene og planmyndigheten, og også internt hos planmyndigheten. Der hvor kommuneplan av 2015 klarer å samle aktørene om én hovedmålsetting, fremstår det – av oppgavens empiri – at planforslaget av 2023 ikke evner dette. Videre fremkommer det at aktørene har ulike oppfatninger og meninger om hvilke virkemidler/funksjoner kommuneplanens arealdel skal benytte seg av. Drøftelsen i delkapittel 8.2 viser at det er ulike oppfatninger hos aktørene om hvilke plannivå ulike beslutninger skal gjøres på. Delkapittel 8.6 viser at det er uenigheter i hvilken funksjonssammensetting planen benytter seg av, her spesielt rettet mot den strategiske funksjonen og et ønske fra både saksbehandlere og gjennomføringsaktører om en større utnyttelse av denne – slik intensjonene i Plan- og bygningsloven legger opp til.

2) Av delkapittel 8.5 konkluderer vi at funn i oppgaven tyder på at deler av gjennomføringsaktørenes handlingsrom kan være ukjent for dem selv, og at det kjente handlingsrommet defineres ulikt av planmyndighetene og gjennomføringsaktørene. Faktorer som kan bidra til disse forskjellen i oppfatning kan være politikere som fatter inkonsekvente vedtak, og individuelle forskjeller i saksbehandlingen hos kommunen. Det fremkommer derfor er behov for tydeliggjøring av handlingsrommet til gjennomføringsaktørene.

3) Begrepet «forutsigbarhet» kommer frem som viktig for både planmyndighetene og gjennomføringsaktørene. Oppgaven finner derimot en ulik begrepsforståelse blant partene. Planmyndighetene ønsker forutsigbarhet i innholdet i prosjektene de får inn gjennom private reguleringsforslag, og at kommuneplanen som verktøy sikrer de målsettingene den oppstiller. Gjennomføringsaktører ønsker forutsigbarhet gjennom et ytre rammeverk de kan handle innenfor, og forutsigbarhet i saksbehandlingen. I kontrast til dette ønsker de muligheten til unntak fra forutsigbarheten der dette kan optimalisere deres eget prosjekt. Planmyndighetens forståelse av begrepet og hvilke virkemidler de putter ba det er med på å forsterke denne uenigheten i virkemiddelbruk.

Hva slags idé har ulike aktører om kommuneplanens arealdel som styringsverktøy i Oslo kommune?

Det foreligger ulike idéer blant planmyndighetene og gjennomføringsaktørene for hvordan kommuneplanens arealdel som styringsverktøy skal være. Planmyndighetene gir uttrykk for en idé om at arealdelen skal sikre et sett av politisk- og teknisk definerte kvaliteter i byutviklingen, samt uniform saksbehandling, gjennom regulatorisk resultatstyring. Gjennomføringsaktørene gir i motsetning uttrykk for en idé om arealdelen som en mer strategisk innrettet plan, som forplikter kommunen til å være proaktiv i satsingsområdene som defineres i planen, og gir større handlingsrom for enkeltprosjekter ved å utsette detaljerte krav og bestemmelser til påfølgende plannivå.

Opgaven viser at det er uklarheter og uenigheter i målformulering og planforslagets utforming, ulike syn på hvilket handlingsrom planforslaget legger opp til og ulike begrepsforståelse av forutsigbarhet. Samlet viser dette at det foreligger ulike idéer om hva kommuneplanens arealdel som styringsverktøy skal fungere. Dette viser til et behov for en tydeliggjøring og diskusjon om hva kommuneplanen som styringsverktøy faktisk skal styre mellom de ulike aktørene i Oslo kommune. Intensjonen i lovverket virker å være et godt utgangspunkt for dette.

Referanser

- Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and design*, 31(5), 743-758.
- Avantor AS. (2023). *Kommuneplanens arealdel (KPA) i Oslo kommune. Bemerkninger i henhold til høringsfrist 22.12.2023*. Hentet 5.01 fra <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2023182868&fileid=11182233>
- Barrett, S. & Fudge, C. (1981). *Policy and action: essays on the implementation of public policy*.
- Belalcazar, D. S. (2017). *Vis hensyn! Hensynssoner i norske plankart - symbolet, prosessen, resultatet* [Masteroppgave, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet]. Brage NMBU. <http://hdl.handle.net/11250/2455539>
- Belalcazar, D. S. & Grønning, G. (2018). Hensynssoner - det flerfunksjonelle og tvetydige planverktøyet. I G. S. Hanssen & N. Aarsæther (Red.), *Plan- og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene?* (s. 225-245). Universitetsforlaget.
- Boligprodusentenes forening. (2023). *Boligprodusentenes uttalelse til forslag til kommuneplanens arealdel - Oslo mot 2040*. Hentet 05.01 fra <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2023182545&fileid=11181107>
- Booth, P. (1996). *Controlling development: Certainty and discretion in Europe, the USA and Hong Kong*. UCL Press.
- Bystyret. (2023). *Revisjon av reglementer 2023 - Reglement for bystyreutvalgene*. <https://einnsyn.no/saksmappe?id=http%3A%2F%2Fsaksmappe.976819853.no%2F24d8bbf9-f687-49ea-96c2-da9ab260d965&jid=http%3A%2F%2Fjournalpost.976819853.no%2F8418836a-b52a-4964-94fd-f95c9ff33afd>
- Børrud, E. & Grønning, M. (2018). Metoder i planlegging - et spørsmål om kompetanse. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Plan og samfunn : system, praksis, teori* (s. 308-331). Cappelen Damm akademisk.
- Falleth, E. & Saglie, I. L. (2018). Kommunal arealplanlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Plan og samfunn* (s. 69-86). Cappelen Damm AS.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforl.
- Healey, P. (2009). In search of the "strategic" in spatial strategy making. *Planning theory & practice*, 10(4), 439-457.

- JM NORGE AS. (2023). *Høringssvar: Kommuneplanens arealdel - Oslo mot 2040*. Hentet 5.01 fra <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2023183724&fileid=11185904>
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg. utg.). Abstrakt.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2020). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (4. utgave. utg.). Abstrakt forlag.
- Juven, O. (2024, 8. januar). Slakter Oslos nye boligplan: - Vil gi førre nye boliger og enda høyere priser. NRK. <https://www.nrk.no/stor-oslo/faerre-nye-boliger-og-hoyere-boligpriser-i-oslo-med-ny-kommuneplan-frykter-utbyggere-1.16703130>
- Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 22. juni 2018 nr. 83* (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2018-06-22-83/%C2%A75-6>
- Leknes, E. A. F., Arild. Holmen, Ann Karin T. (2005). *Rapport RF – 2005/191: Kommuneplan som styringsredskap i norske storbyer*. Rogalandforskning. <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/handle/11250/2675256>
- Marstrand AS. (2023). *Innspill til revidert forslag til kommuneplanens arealdel (KPA) i Oslo*. Hentet 05.01 fra <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2023182860&fileid=11182207>
- Mazza, L. (1996). Funzioni e sistemi di pianificazione degli usi del suolo. *Urbanistica*, 106(1996), 104-111.
- Mazza, L. (2004). *Piano, progetti, strategie*. Franco Angeli.
- Norsk Eiendom. (2024, 4.01). *Sterke protester mot ny kommuneplan i Oslo*. Hentet 18.04 fra <https://www.norskeiendom.org/aktuelt/sterke-protester-mot-ny-kommuneplan-i-oslo>
- OBOS BBL. (2023). *Høringssvar kommuneplanens arealdel*. Hentet 05.01 fra <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2023183281&fileid=11183685>
- OMA. (2023). *Høringsuttalelse, kommuneplanens arealdel 2023*. Hentet 1.05 fra <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2023183469&fileid=11184698>
- Oslo kommune. *Revisjon av kommuneplanens arealdel - Oslo mot 2040*. Hentet 8.05 fra <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201904656>
- Oslo kommune. *Slik styres oslo kommune*. Hentet 8.05 fra <https://www.oslo.kommune.no/politikk/slik-styres-oslo/#gref>

- Oslo kommune. (2012). *Kommuneplan 2013. Planstrategi og planprogram*. Hentet 4.03 fra <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/131709-1484731777/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Tidligere%20kommuneplandokumenter/Planstrategi%20og%20planprogram%202013.pdf>
- Oslo kommune. (2015a). *Planinnsyn - Kommuneplan*. Hentet 7.05 fra <https://od2.pbe.oslo.kommune.no/kart/?mode=kommuneplan>
- Oslo kommune. (2015b). *Smart, trygg, grønn. Kommuneplan 2015 - Oslo mot 2030. Del 1*. Hentet 16.01 fra <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1374702-1599727170/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Tidligere%20kommuneplandokumenter/Kommuneplan%202015%2C%20del%202%3A%20Juridisk%20arealdel.pdf>
- Oslo kommune. (2015c). *Smart, trygg, grønn. Kommuneplan 2015 - Oslo mot 2030. Del 2*. Hentet 16.01 fra <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1374699-1599727170/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Tidligere%20kommuneplandokumenter/Kommuneplan%202015%2C%20del%201%3A%20Samfunnsdel%20og%20byutviklingsstrategi.pdf>
- Oslo kommune. (2016). *Planstrategi for Oslo 2016-2019. Planprogram for revisjon av kommuneplanen*. Hentet 15.01 fra <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13177938-1482415428/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Planstrategi%20vedtatt%20bystyret%20141216-web.pdf>
- Oslo kommune. (2019). *Vår by, vår framtid. Kommuneplan for Oslo 2018. Samfunnsdel med byutviklingsstrategi*. Hentet 22.02 fra <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13324093-1572596131/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Vedtatt%20kommuneplan%202018/Kommuneplan%20Oslo%20%E2%80%93%20Outskrift%20vennlig.pdf>
- Oslo kommune. (2020). *Planstrategi for Oslo kommune 2020-2023*. Hentet 08.04 fra <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13389411-1608022773/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Planstrategi%202020-2023/Planstrategi%20for%20Oslo%20kommune%202020-2023.pdf>
- Oslo kommune. (2021a). *Evaluering av kommuneplanens arealdel 2015*. Hentet 15.01 fra <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13486767-1693483492/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Byr%3A%205det/Byr%3A%205d%20for%20byutvikling/Dokumenter%20KPA%202023-2/05%20%20Evaluering%20av%20KPA%202015.pdf>

- Oslo kommune. (2021b). *Planprogram for kommuneplanens arealdel*. Hentet 13.03 fra <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2020144299&fileid=9299938>
- Oslo kommune. (2023a). *Bestemmelser med veiledning. Kommuneplanens arealdel - Oslo mot 2040*. Hentet 16.01 fra <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13482286-1693482200/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Byr%C3%A5det/Byr%C3%A5d%20for%20byutvikling/Dokumenter%20KPA%202023/Bestemmelser%20med%20veiledning%20KPA2024%20-%20forslag%20til%20offentlig%20ettersyn%2022.06.23.pdf>
- Oslo kommune. (2023b). *Planbeskrivelse. Kommuneplanens arealdel - Oslo mot 2040*. Hentet 16.01 fra <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13482295-1693482223/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Byr%C3%A5det/Byr%C3%A5d%20for%20byutvikling/Dokumenter%20KPA%202023/Planbeskrivelse%20KPA2024%20-%20forslag%20til%20offentlig%20ettersyn%2022.06.2023.pdf>
- Oslo kommune. (u.å-a). *Kommuneplaninnsyn*. Hentet 13.05 fra <https://od2.pbe.oslo.kommune.no/xkart/kommuneplaninnsyn/>
- Oslo kommune. (u.å-b). *Slik styres Oslo*. Hentet 11.01 fra <https://www.oslo.kommune.no/politikk/slik-styres-oslo/>
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). (2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Miljøverndepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-32-2007-2008-/id500508/>
- Plan- og bygningsetaten, B. (1999). *Forstadsbaner og boligplaner i Oslo gjennom 150 år*. <https://www.yumpu.com/no/document/read/32273266/forstadsbaner-og-boligplaner-i-oslo-gjennom-150-ar>
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov og planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71* (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-06-27-71>
- Ricœur, P. (1991). *From text to action*. Northwestern University Press.
- Rutledal, B. & Grønning, M. (2018). Plankart og tegneregler - prinsipper, praksis og problemstillinger. I G. S. Hanssen & N. Aarsæther (Red.), *Plan- og bygningsloven - Fungerer loven etter intensjonene?* (s. 191-206). Universitetsforlaget.
- Salamon, L. M. (2002). *The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction*. I L. M. Salamon (Red.), *The tools of government: a guide to the new governance* (s. 1-47).
- Saxi, H. P. (2015). *Formannskap eller kommuneråd? Passer parlamentarisme i vår kommune?*
- Silverman, D. (2014). *Interpreting qualitative data* (5th. utg.). SAGE.

Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitative metoder* (5. utg. utg.).

Fagbokforlaget.

van der Kamp, H. (2014). *European dimension of planners - European dimension og programmes.*

Foredrag ved AESOP Heads of Schools Meerting, Lisboa.

Figur- og tabelliste

Figur 1: Planlegging som et dobbelt kretsløp mellom styringsverket og territorielle drivkrefter. Basert på (Børrud & Grønning, 2018, s. 318; Rutledal & Grønning, 2018, s. 195)	24
Figur 2: Organisasjonskart Oslo kommune - hentet fra (Oslo kommune)	33
Figur 3: Generalplan for Oslo 1950 – Hentet fra (Plan- og bygningsetaten, 1999)	36
Figur 4: Generalplan for Oslo 1960 - (Plan- og bygningsetaten, 1999, s. 39)	36
Figur 5: Oslo kommuneplan 1991 - Arealdelen - Hentet fra (Grønning, 2024)	37
Figur 6: Kommuneplan 2008: arealstrategi mot 2025 ({Grønning, 2024 #389})	37
Figur 7: Kommuneplanen foreløpige arealdel 2009 (Oslo kommune)	37
Figur 8: Arealbruksstrategi mot 2050 - Hentet fra (Oslo kommune, 2015c, s. 61).....	39
Figur 9: Juridisk bindende plankart fra Kommuneplanens arealdel 2015 (Oslo kommune, 2015a)	40
Figur 10: Forsidebilde forslag til kommuneplanens arealdel 2023 (Oslo kommune, 2023b, s. 1)	42
Figur 11: Forsidebilde kommuneplanen 2015 (Oslo kommune, 2015c, s. 1)	42
Figur 12: Formålet med kommuneplanens arealdel 2015. (Oslo kommune, 2015c, s. 19)	45
Figur 13 Totalt bolig- og næringspotensial og grad av avhengighet til ny banebasert infrastruktur. (Oslo kommune, 2015b, s. 43).....	49
Figur 14 Periodisering av bolig- og næringspotensial forutsatt tilstrekkelig infrastrukturinvesteringer. (Oslo kommune, 2015b, s. 52).....	49
Figur 15: Sammenligning av arealbruksstrategien mot 2050 og kommuneplanens arealdel 2015. (Oslo kommune, 2015b, s. 61; u.å-a).....	51
Figur 16: Forside av evalueringen av kommuneplanens arealdel 2015. (Oslo kommune, 2021a, s. 1)	55
Figur 17: Arealstrategi mot 2030 (Oslo kommune, 2019, s. 84).....	64
Figur 18: Arealstrategi fra 2030 mot 2050 (Oslo kommune, 2019, s. 85)	65
Figur 19: Utdrag fra byutviklingsstrategien. Transporttiltak som støtter opp under ønsket byutvikling (Oslo kommune, 2019, s. 60).....	66
Figur 20: Oversikt over områdekategoriene (Oslo kommune, 2023b).....	69
Figur 21 21: Antall bestemmelser og retningslinjer i KPA 2014 og planforslaget 2023.....	90
Tabell 1: Tidslinje for kommuneplanen 2015	43
Tabell 2: Tidslinje forslag til kommuneplanens arealdel og kommuneplanens samfunnsdel 2018	60
Tabell 3: Oversikt over informanter med roller	78

Vedlegg

Vedlegg 1 – Utvalg gjennomgåtte høringsuttalelser

Avsender	Kategori
A38 ARKITEKTER AS	Arkitekter og konsulenter
ADVOKATFIRMA DLA PIPER NORWAY DA	Advokater
ADVOKATFIRMA LØNNUM DA	Advokater
AF GRUPPEN NORGE AS	Eiendomsutviklere
Alt.Arkitektur AS	Arkitekter og konsulenter
ANDERS OPSAHL HOLDING AS	Eiendomsutviklere
Arkitektfirma Helen & Hard AS	Arkitekter og konsulenter
AS CIVITAS	Arkitekter og konsulenter
AS Lilleakerveien 23	Eiendomsutviklere
ASPELIN RAMM EIENDOM AS	Eiendomsutviklere
Asplan Viak AS	Arkitekter og konsulenter
Atlas Eiendom AS	Eiendomsutviklere
Austigard Arkitektur AS	Arkitekter og konsulenter
Avantor AS	Eiendomsutviklere
Axer Eiendom AS	Eiendomsutviklere
BERTEL O. STEEN EIENDOM AS	Eiendomsutviklere
BLINDERN UTVIKLING AS	Eiendomsutviklere
Boligbyggelaget Usbl	Eiendomsutviklere
BOLIGPRODUSENTENES FORENING	Eiendomsutviklere
Bra Arkitekter AS	Arkitekter og konsulenter
Bullbys boliggruppe	Eiendomsutviklere
Byantropologene AS	Arkitekter og konsulenter
Bydriv - Næringspolitisk Forening Oslo	Bransjeforeninger
Campus Ullevål AS	Eiendomsutviklere
Coop Norge Eiendom AS	Eiendomsutviklere
Coop Norge Sa	Eiendomsutviklere
Dark Arkitekter AS	Arkitekter og konsulenter
EIENDOMSSPAR AS	Eiendomsutviklere
Ensjøveien Utvikling AS	Eiendomsutviklere
ENTRA ASA	Eiendomsutviklere
ENØK CONSULT AS	Arkitekter og konsulenter
Ferd Eiendom AS	Eiendomsutviklere
FORSVARSBYGG	Eiendomsutviklere
Fram Eiendom AS	Eiendomsutviklere
Frano AS	Eiendomsutviklere
FREDENSBORG BOLIG AS	Eiendomsutviklere
FURUSET UTVIKLING AS	Eiendomsutviklere
GALLERI OSLO UTVIKLING AS	Eiendomsutviklere

Gode Boliger AS	Eiendomsutviklere
Grape Architects AS	Arkitekter og konsulenter
Grønn Byggallianse	Bransjeforeninger
HARALDRUD UTVIKLING AS	Eiendomsutviklere
Hille Melbye Arkitekter AS	Arkitekter og konsulenter
Hovinbyen Sirkulære Oslo	Eiendomsutviklere
Husebyplataet AS	Eiendomsutviklere
JM NORGE AS	Eiendomsutviklere
Klosterheimveien 1 AS	Eiendomsutviklere
KLP EIENDOM OSLO AS	Eiendomsutviklere
Knut Bryns Vei Utvikling AS	Eiendomsutviklere
Kvadraturen Områdeforum	OMA
LINDERN PARK AS	Eiendomsutviklere
Linstow AS	Eiendomsutviklere
Losby Bruk AS	Eiendomsutviklere
LØVENSKIOLD-VÆKERØ AS	Eiendomsutviklere
Mad Oslo AS	Arkitekter og konsulenter
Magisterium Urbanum AS	Arkitekter og konsulenter
MAKE ARKITEKTER AS	Arkitekter og konsulenter
Marstrand AS	Eiendomsutviklere
MAYA EIENDOM AS	Eiendomsutviklere
Meinich Arkitekter AS	Eiendomsutviklere
Miliarium AS	Eiendomsutviklere
Montebello Terrasse AS	Eiendomsutviklere
Multiconsult Norge AS	Arkitekter og konsulenter
Mustad Eiendom AS	Eiendomsutviklere
Neptune Properties AS	Eiendomsutviklere
Nordbyen Utvikling AS	Eiendomsutviklere
NORSK EIENDOM	Bransjeforeninger
Norske Boligbyggelags Landsforbund Sa	Bransjeforeninger
Norske Landskapsarkitekters Forening Nla	Bransjeforeninger
Norwegian Property Asa	Bransjeforeninger
NRE NORWAY AS	Bransjeforeninger
Nærheten AS	Eiendomsutviklere
OBOS BBL	Eiendomsutviklere
OMA (Oslo Metropolitan Area)	OMA
OMA Nedre Akerselva områdeforum	OMA
OMA Områdeforum Bryn	OMA
OMA Områdeforum Helsfyr	OMA
OMA Områdeforum Ryen vest	OMA
Oslo Arkitektforening	Bransjeforeninger
Oslo House AS	Eiendomsutviklere
Oslo Science City	Eiendomsutviklere
Oslo Science Hub AS	Eiendomsutviklere
Oslo Works AS	Arkitekter og konsulenter

Pretor Advokat AS	Arkitekter og konsulenter
RISOLVE NORGE AS	Eiendomsutviklere
Rodeo Arkitekter AS	Arkitekter og konsulenter
Salutaris Eiendom AS	Eiendomsutviklere
Samarbeidspartnere for planprogram med VPOR for Grorud sentrum	Bransjeforeninger
Scala Bryn AS	Eiendomsutviklere
Sequoia Utvikling AS	Eiendomsutviklere
SKANSKA NORGE AS	Eiendomsutviklere
Skanska Næringseiendom AS	Eiendomsutviklere
Skøyen Områdeforum	OMA
SOLOM EIENDOM AS	Eiendomsutviklere
STIFTELSEN ANKER STUDENTBOLIGER OG HOTEL (ANKER STI)	Eiendomsutviklere
STOREBRAND ASSET MANAGEMENT AS	Eiendomsutviklere
Strømsveien 303 AS	Eiendomsutviklere
STUDENTSAMSKIPNADEN SIO	Eiendomsutviklere
Sweco Architects AS	Eiendomsutviklere
Trearkitekter AS	Arkitekter og konsulenter
Tøyen Boligbyggelag	Eiendomsutviklere
Urba AS	Arkitekter og konsulenter
Vika Områdeforum	OMA

Vedlegg 2 – Intervjuguide

1 Informantens rolle og kobling til kommuneplanens arealdel (3 min)

1.1 Kan du beskrive din rolle og tilknytning til revisjonsarbeidet av Kommuneplanens arealdel (KPA) og byutviklingen i Oslo?

2 Oppfattet formål med revideringen (P1) (10 min)

2.1 Hva har du oppfattet som formålet med revideringen av kommuneplanens arealdel?

2.2 Hvilke endringer fra 2015 til 2023 anser du som mest vesentlige/ av størst betydning? (Prosess / Resultat)

2.3 Slik vi leser det nye forslaget er det en større detaljeringsgrad i bestemmelsene. Hva anser du som hensikten bak dette?

3 Påstander om kommuneplanen (5 min)

Vi har et sett med ulike påstander om forslag til KPA. Kan du si noe om du er enig eller uenig i følgende påstander, og begrunne hvorfor?

3.1.1 Planen fokuserer på et begrenset antall nøkkelfordringer

3.1.2 Planen identifiserer styrker og svakheter i muligheter og utfordringer.

3.1.3 Planen forstår og hensyntar trender, krefter og tilgjengelige ressurser utover det offentlige.

3.1.4 Planen identifiserer og samler ulike aktører, både private og offentlige

3.1.5 Planen tillater en bred involvering i både i arbeidet med forslaget, men også ved videre planarbeid.

3.1.6 Planen har en realistisk langtidsvisjon og strategi som ivaretar maktstrukturer, uforutsigbarhet og konkurrerende verdier.

3.1.7 Planen legger til rette for strukturering av videre planlegging og utvikler innhold, fremtidsbilder og rammeverk for å påvirke og styre romlig endring.

3.1.8 Planen gir grunnlag for nye ideer og prosesser som kan gi måter å forstå, skape enighet, og organisere og mobilisere med hensikten om å utøve innflytelse.

3.1.9 Planen fokuserer på avgjørelser, handlinger, resultater og iverksetting, og tilrettelegger for oppfølging, tilbakemelding og revisjon.

4 Styringsbehov (P2) (18 min)

4.1 Hva trenger man å styre i byutviklingen i Oslo, og styrer denne planen det?

4.1.1 Hvilke resultater er det behov for at man har styring over?

4.1.2 Hvilke prosesser er det behov for at man har styring over og hvordan?

4.2 Hvilke fordeler og ulemper mener du denne styringen medfører?

5 Handlingsrom (P3) (12 min)

5.1 Har KPA gjort deg oppmerksom på muligheter du tidligere ikke hadde tenkt på?

5.2 Opplever du at KPA tilrettelegger for din virksomhet?

5.3 Gir KPA deg fleksibiliteten til å gjøre de tilpasningene du trenger?

5.4 Oppfatter du sammenhengen mellom målsetting og vilkår for gjennomføring som konsistente?

5.4.1 I hvilken grad opplever du at planforslaget resonerer og relaterer med utviklernes evne og kapasitet til å gjennomføre prosjekter i kommunen? Tror du motparten deler din oppfatning av dette?

5.5 Gir denne planen den forutsigbarheten du trenger? Og hva legger du i forutsigbarhet?

6 Kommuneplanens innretning (12min)

6.1 Dersom KPA forslag 2023 hadde blitt vedtatt. Hvordan ville din rolle i byutviklingen endret seg?

6.2 Med grunnlag i samtalen til nå. Hvordan mener du planen burde sett ut for at man skal komme fram til gode løsninger sammen?



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway