

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Styring av arealutvikling på områdenivå

Gro Sandkjær Hanssen og Ragnhild Skogheim

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Styring av arealutvikling på områdenivå

Andre publikasjoner:

NIBR-rapport 2019:7	Nærings- og distriktsutvikling - perspektiver, politikk/virkemidler og samhandling
NIBR-rapport 2019:11	Samskaping som samarbeids- og styringsform for kommunenes folkehelsearbeid:
NIBR-rapport 2019-21	Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling
Samarbeidsrapport NIBR/WSP	Fortetting og transformasjon i sentrumsnære bebygde områder – hvordan skal vi få til gode prosesser?
NIBR-rapport 2018:19	Hvordan ivaretas hensynet til barn og unge i planlegging etter plan- og bygningsloven (2008)?

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.oslomet.no/nibr>

Gro Sandkjær Hanssen
Ragnhild Skogheim

Styring av arealutvikling på områdenivå

NIBR-rapport 2019:23

Tittel: Styring av arealutvikling på områdenivå

Forfatter: Gro Sandkjær Hanssen og Ragnhild Skogheim

NIBR-rapport: 2019:23

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-296-7

Prosjektnavn: Vurdere tiltak som gir bedre strategiske rammer for styring av arealutvikling på områdenivå, og grunnlag for en forutsigbar byrdefordeling ved etablering av offentlig infrastruktur

Oppdragsgiver: KMD

Prosjektleder: Gro Sandkjær Hanssen

Referat: Rapporten diskuterer uformelle arealplaner, og vurdere tiltak (inkludert endring i regelverk) som gir bedre strategiske rammer for styring av arealutvikling på områdenivå.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Desember 2019

Antall sider: 70

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2019

Forord

I dagens byutviklingspraksis er det vanlig å avklare rammene for områdetransformasjon og byomforming gjennom formelle arealplanverktøy (*kommunedelplan, områderegulering, planprogram*) og uformelle arealplanverktøy (*VPOR, byplangrep og liknende*). Den vanlige praksisene er så at disse rammene og visjonene følges opp med detaljerte planer som angir arealbruk i ulike deler av områder, fordeling av TU i de ulike delene, bestemmelser om høyder, byggegrenser, parkering og bestemmelser knyttet til fellestiltak og infrastruktur, samt rekkefølgebestemmelser knyttet til de ulike tiltakene.

Med dette som utgangspunkt har NIBR-OsloMet fått et direkteoppdrag fra KMD hvor vi er bedt om å diskutere implikasjonene av bruk av formelle og uformelle arealplanverktøy på områdenivå. Videre er vi bedt om å diskutere tiltak som gir bedre strategiske rammer for styring av arealutvikling på områdenivå, og grunnlag for en forutsigbar byrdefordeling ved etablering av offentlig infrastruktur. Rapporten er skrevet av Gro Sandkjær Hanssen og Ragnhild Skogheim. Diskusjonene av temaet i rapporten må sees i sammenheng med direkteoppdrag 2 fra KMD, om å «Foreslå tiltak som legger til rette for bedre grunneiersamarbeid og et mer forpliktende offentlig - privat samarbeid ved utvikling av fortetting- og transformasjonsområder» (Nordahl mfl. 2019).

Oslo, desember 2019

Erik Henningsen
Forskningssjef

Innhold

1	Introduksjon.....	12
1.1	Oppdrag.....	12
1.2	Grunnlag.....	13
1.3	Analytisk tilnærming: Strategisk styring og planlegging.....	15
2	Bruk av uformelle arealplaner utenfor pbl (2008) i norske byer	17
2.1	Oslo-modellen.....	17
2.1.1	Utviklingen av VPOR (planprogram med VPOR/tiltaksliste).....	17
2.1.2	Erfaringer med VPOR	19
2.2	Stavanger.....	22
2.2.1	Erfaringer fra Urban sjøfront i Stavanger.....	22
2.2.2	Visjon og samarbeid i Urban Sjøfront tas videre – nedfelles i formelle planer etter pbl (2008) – og CID-samarbeid	24
2.2.3	Områdeprogram	25
2.3	Trondheim.....	26
2.3.1	Studier av planerfaringer fra Trondheim	26
2.3.2	VPOR Trondheim	27
2.4	Tønsberg.....	28
2.4.1	Sem – veiledende plan for offentlige rom (VPOR Sem 2018).....	28
3	Hvorfor velger kommunene uformelle areal-planer utenfor pbl (2008)? Identifiserte behov..	30
3.1	Behov for bedre strategiske verktøy for å realisere kommuneplanen	30
3.2	Behov for å nedfelle visjoner i tidlig fase – fleksibel retningsgivning	31
3.3	Behov for å intern samordning i kommunen	33
3.4	Behov for å kunne kostnadsberegne offentlig rom og infrastruktur - gi forutsigbarhet rundt grunneierbidrag	33
3.5	Behov for å sikre mer likebehandling av kommunens respons på innsendte planer i samme område.....	35
3.6	Tidsbesparende plantype	35
4	Hva er den juridiske statusen til uformelle arealplaner utenfor pbl (2008)?.....	37
4.1	Juridisk status	37
4.2	Representerer uformelle planer et rettslig problem? Juridiske betraktninger rundt ulike utfordringer med uformelle arealplaner.....	38
4.3	Behovet for «konsistensskapende virkemidler» i pbl	39
5	Hvordan vurderer utviklingsaktører og sektormyndigheter uformelle arealplaner utenfor pbl (2008)?.....	41
5.1	Utviklingsaktørers vurdering av dagens praksis med uformelle arealplaner	41
5.1.1	Tidlige og tydelige signaler viktig for å sikre forutsigbarhet i områdeutvikling – men fleksibilitet må ivaretas	41
5.1.2	Behov for prosesser som åpner for felles visjonsbygging mellom kommune og utviklere	43
5.1.3	Behov for å fordele kostnader for felles infrastruktur på flere grunneiere i et område	43
5.1.4	Mangel på ekspropriasjonsrett og klagerett.....	44

5.1.5	Mangel på lovhjemling av uformelle planer gir et uoversiktlig planlandskap å navigere i for eksterne aktører	44
5.1.6	Nødvendig med analyse av kostnadssiden og inntektssiden for utvikleraktørene..	45
5.2	Statlige sektormyndigheters vurdering av dagens praksis med uformelle planer	46
5.2.1	Intensjonene i pbl (2008) om samordning sikres ikke i uformelle planer (manglende involvering, innsigelse).....	46
5.2.2	Interesseavklaring skyves til lavere plannivå – reduserer forutsigbarheten VPOR er ment å gi	48
5.2.3	Manglende helhetlig konsekvensutredning (KU) av uformelle arealplaner svekker kunnskapsgrunnlaget for senere vedtak av reguleringsplaner	49
5.2.4	Områderegulering ikke nødvendigvis et hensiktsmessig plangrep i tidlig fase	49
5.3	Oppsummering	49
6	Hvilke modeller gir best strategisk områdestyring?	51
6.1	Oversikt over egenskaper ved modellene	51
6.2	Faktorer identifisert som viktige for strategisk områdestyring.....	52
6.3	Utnytte det strategiske potensialet i områdereguleringer.....	53
6.4	Videreutvikle modellen «Planprogram med VPOR»	54
6.5	Videreutvikle kommunedelplan til «områdeutviklingsplan».....	57
6.6	Utvikle ny modell: Områdestrategi – som også omfatter prinsipper for byrdefordeling..	60
6.7	Oppsummert	61
7	Kan pbl (2008) legge bedre til rette for strategisk styring av områdeutvikling?	64
7.1	Kommuners frihet til å velge bør ikke innskrenkes.....	64
7.2	Anbefaling: to av de eksisterende planinstrumentene i pbl (2008) bør videreutvikles for å bli bedre egnet for strategisk styring av områdeutvikling.....	65
7.3	Etterord: Sammenhengen mellom (område)plan og gjennomføring.....	65
	Litteratur	68

Figurliste

Figur 1.1: Matrise som illustrerer ulike egenskaper ved planformene diskutert i rapporten.....	7
Figur 3.1: De tre fasene i utviklingen av transformasjonsområder (basert på Nordahl mfl 2019).	32
Figur 5.1: Oppsummering av utbyggeraktørers og sektormyndigheters oppfatning av uformelle arealplaner	50
Figur 6.1: Matrise som illustrerer ulike egenskaper ved planformene diskutert i rapporten.....	51
Figur 6.2: Matrise som illustrerer ulike egenskaper ved planformene diskutert i rapporten.....	62

Sammendrag

I dagens byutviklingspraksis er det vanlig å avklare rammene for områdetransformasjon og byomforming gjennom formelle arealplanverktøy (*kommunedelplan, områderegulering, planprogram*) og uformelle arealplanverktøy (*VPOR, byplangrep og liknende*). Den vanlige praksisene er at disse rammene og visjonene deretter følges opp med detaljerte planer som angir arealbruk i ulike deler av områder, fordeling av TU i de ulike delene, bestemmelser om høyder, byggegrenser, parkering og bestemmelser knyttet til fellestiltak og infrastruktur, samt rekkefølgebestemmelser knyttet til de ulike tiltakene (Nordahl mfl 2019).

Med dette som utgangspunkt, har NIBR-OsloMet fått et direkteoppdrag fra KMD hvor vi er bedt om å diskutere implikasjonene av bruk av formelle og uformelle arealplanverktøy på områdenivå. Videre er vi bedt om å diskutere tiltak som gir bedre strategiske rammer for styring av arealutvikling på områdenivå, og grunnlag for en forutsigbar byrdefordeling ved etablering av offentlig infrastruktur. Diskusjonene er basert på en litteraturstudie, en workshop (fokusgruppeintervju) med nøkkelaktører fra eiendomsbransje, kommune, plankonsulenter og forskning/universitet, og dybdeintervjuer med informanter fra statlige sektormyndigheter og kommune.

Hvorfor velger kommunene uformelle arealplaner utenfor pbl (2008)? Studien identifiserer flere behov hos kommunen. For det første har de behov for bedre strategiske verktøy for å realisere kommuneplanen, og de uformelle planen oppleves som å være gode verktøy for å operasjonalisere kommuneplanens mål ned til områdenivå. For det andre uttrykker kommunene et behov for å nedfelle visjoner i tidlig fase – gjennom fleksibel retningsgivning. Her oppleves ikke de formelle planinstrumentene å gi fleksibilitet nok i tidlig fase (før området er planmodent). For det tredje har de behov for intern samordning innad i kommunen, noe de uformelle arealplanene brukes til. Kommunene uttrykker også behov for et grunnlag for å kunne kostnadsberegne offentlig rom og infrastruktur - gi forutsigbarhet rundt grunneierbidrag. En femte begrunnelse som trekkes frem er behov for å sikre mer likebehandling av kommunens respons på innsendte planer i samme område. Et siste argument som brukes er at de uformelle plantypene er mer tidsbesparende enn planinstrumenter i pbl.

Hva er den juridiske statusen til uformelle arealplaner utenfor pbl (2008)? I juridiske studier presiseres det at arealplanene etter pbl (2008) (kommuneplanens arealdel, områderegulering, kommunedelplan og detaljregulering) har rettsvirkninger for både kommunen og borgerne ved at planene legger begrensninger på hvilke tiltak kommunen kan godkjenne, jf. pbl. § 1-6 andre ledd. Videre gir det grunneierne rettskrav på tillatelse til et omsøkt tiltak så lenge det er i overenstemmelse med gjeldende plan for området, jf. pbl. § 21-4 første ledd (Eriksen 2019:20). VPOR og liknende uformelle arealplaner, er *ikke* hjemlet i pbl (2008), men er politiske vedtatte eller forankrede planer som er ment å være forvaltningsinterne strategier og føringer for utformingen av offentlige arealer som veier/gater, forbindelser, torg/møteplasser og blågrønn struktur, innenfor et avgrenset geografisk område (Grette AS 2019:3). Disse uformelle arealplanene er således *ikke* juridisk bindende planer det kan utledes rettigheter og plikter fra. Grette AS (2019: 11,16) vurderer likevel at det i dag ikke finnes rettslig grunnlag for at kommunen *ikke* skal kunne utarbeide slike interne arealstrategier som VPOR er. Tvert imot vurderes det faktum at slike forvaltningsinterne strategier og føringer (VPOR) er offentlige, som å bidra til bedre *forutsigbarhet og åpenhet* rundt hvordan kommunen vil utøve sitt frie forvaltningsskjønn ved behandling av senere regulerings saker. I tillegg fungerer uformelle arealplaner ofte som «konsistensskapende virkemidler» mellom plannivåene, særlig mellom kommuneplanen og detaljregulering (Minde 2021/2022).

Likevel vurderer flere av de juridiske studiene at svakhetene som hefter ved de uformelle planene, som skyldes at de ikke har ivare tatt medvirkning, konsekvensutredning og offentlige aktørers rett og plikt til å delta (og til å fremme innsigelse), kan forplante seg til de etterfølgende reguleringsplanene. Grette AS (2019) advarer også mot ugyldighetsproblematikk.

Hva er så utviklingsaktørenes vurdering av dagens praksis med uformelle arealplaner? Både i tidligere studier og denne studien, er eiendomsutvikleraktører stort sett positive til uformelle arealplaner som VPOR. Slike uformelle arealplaner oppleves som å gi tidlige og tydelige signaler, og sikrer derfor større forutsigbarhet i områdeutvikling. Utbyggingsaktørene er opptatt av at fleksibilitet i disse planformene må ivaretas. De opplever at områderegulering ikke har tilstrekkelig fleksibilitet – fordi den har en egendynamikk som trekker mot detaljavklaringer. Utbyggeraktører trekker også frem behovet for prosesser som åpner for felles visjonsbygging mellom kommune og utviklere. Utvikleraktører opplever i liten grad VPOR-prosessene som inkluderende og åpne, så visjonen som utvikles i VPOR-arbeidet er i liten grad samskapt av utviklingsaktører og kommunale aktører. Aktørene opplever at slike uformelle arealplaner kan sikre politisk forutsigbarhet, men at de ofte ikke har tilstrekkelig politisk forankring. Et annet behov utbyggeraktører opplever at VPOR til dels dekker, er behovet for å fordele kostnader for felles infrastruktur på flere grunneiere i et område. Men utbyggeraktører påpeker en rekke svakheter med de uformelle arealplanene. For det første problematiseres grunneieres manglende rettigheter i uformelle arealplaner, som klagerett (og kommunens ekspropriasjonsrett). For det andre påpeker flere at mangel på lovhjemling av uformelle planer gir et uoversiktlig planlandskap å navigere i for eksterne aktører som dem. For det tredje, som Nordahl mfl (2019) påpeker åpner ikke dagens plan- og bygningslovssystem for at kostnadssiden (til infrastruktur, fellesgoder, offentlige rom, fellestiltak) og inntjeningsiden (potensiell utnyttelse) sees i sammenheng. Dette etterlyses av samtlige av utbyggerinformantene i vår studie, og de aller fleste informanter fra utbyggeraktører i tidligere studier.

Hva er de statlige sektormyndighetenes vurdering av dagens praksis med uformelle arealplaner? Intervjuer med Statens vegvesen og BaneNor får frem viktige innvendinger til uformelle planer, som først og fremst omhandler at statlige sektormyndigheter i liten grad får dekket sine planbehov. Nedenfor følger argumentene som kommer frem i intervjuene. For det første er det ikke de samme kravene til kunngjøring av oppstart, offentlig ettersyn og høring – og dermed færre krav til involvering av statlige sektormyndigheter. Berørte statlige sektormyndigheter har ikke rett og plikt til å delta i arbeidet, slik pbl (2008) krever, og de har heller ikke innsigelsesrett. Den andre koordinerende funksjonen som plantypen *ikke* sikrer, til forskjell fra planer etter pbl (2008), er innsigelsesretten. Mangel på innsigelsesrett fører til at viktige avklaringer skyves ned til lavere plannivåer (detaljregulering), og dette reduserer igjen forutsigbarheten uformelle arealplaner som VPOR er ment å gi. Både informantene fra Statens vegvesen og BaneNor understreker at hovedgrepene må avklares på områdenivå, for at ikke spenningen mellom kommunale og nasjonale hensyn skal forplante seg helt ned til detaljreguleringsnivå. Slike avklaringer blir ofte ikke gjort i de uformelle arealplanene. Områdereguleringer er ikke nødvendigvis et hensiktsmessig plangrep i tidlig fase, fordi den ofte har et for høyt detaljeringsnivå. De argumenterer derfor for at kommunedelplaner er et bedre instrument, om man ønsker å finne en god balanse mellom interesseavklaringer og fleksibilitet. De statlige sektormyndighetene påpeker i tillegg at manglende helhetlig konsekvensutredning (KU) av uformelle arealplaner svekker kunnskapsgrunnlaget for senere vedtak av reguleringsplaner. Hovedforskjellene mellom de ulike planformene er oppsummert i følgende figur:

Figur 1.1: Matrise som illustrerer ulike egenskaper ved planformene diskutert i rapporten

		Område- regulering	Kommune- delplan	Planprogram m/VPOR	VPOR etc
Intensjoner med Pbl (2008)	Instrument tilgjengelig i pbl (2008)				
Interesse- avklaring og forutsigbarhet	Analyse m/ kostnadsestimat for fellestiltak, infrastruktur	Følger ikke av pbl.	Følger ikke av pbl.	Ofte/ tiltaksliste ligger til grunn for kostnads- estimat	Ofte/ tiltaksliste ligger til grunn for kostnads- estimat
	Juridisk bindende kart	Ja	Valgfritt	Nei	Nei
	Strategisk kart	Nei	Valgfritt.	Ja	Ja
	Kvaliteter på «fellesgoder»	Ja	Ja	Ja	Ja
	Nødvendige «fellesgoder»	Ja	Ja	Ja	Ja
	Planbestemmelser (juridisk bindende)	Ja	Ja	Nei	Nei
Belyse hensyn	Krav om konsekvens- utredninger (KU)	Ja	Ja	Vurdere	Nei
Åpenhet og involvering	Offentlig ettersyn, høring	Ja	Ja	Ja	Nei
	Kunngjøring	Ja	Ja	Ja	Nei
Samordning (flernivå)					
	Innsigelsesrett	Ja	Ja		Nei
	Involvering av sektormyndighet	Ja	Ja	Ja	Nei
	Ekspropriasjons-rett	Ja	Ja	Nei	Nei
Klage	Adgang til klage	Ja	Ja	Nei	Nei, følger kommuneloven
Politisk beslutning (demokratisk forankring)	Politisk vedtak	Ja, etter pbl (2008)	Ja, etter pbl (2008)	Fastsetting av planprogram kan delegeres	Ikke alltid. Vedtak etter kommuneloven.

Oppsummert er det særlig følgende faktorer som trekkes frem som viktige for strategisk områdestyring: Det er for det første behov for et omforent visjonsdokument, hvor flere aktører enn kommunen har bidratt til å forme visjonen. Dette må sikres gjennom involvering av grunneiere, næringsliv, sektormyndigheter, sivilsamfunn og befolkning. For det andre er det behov for analyse med kostnadsestimat for opparbeidelse av fellestiltak og infrastruktur, som for eksempel infrastruktur for transport, blågrønn struktur, offentlige rom etc. Bedre rammer for strategisk områdestyring springer også ut fra et behov for byrdefordeling når det gjelder investeringer, som fordrer et plankrav. Flere aktører argumenterer for at kostnadssiden i større grad må sammenstilles med inntektssiden. Det er behov for å sikre involvering av statlige sektormyndigheter, for å ikke skyve avklaringer som utgjør viktige forutsetninger til et lavt plannivå. Konsekvensene av arealendringene det legges opp til må dessuten bli belyst.

Rapporten tar til slutt for seg fire planmodeller, og diskuterer hvordan de sikrer intensjoner ved planlegging etter pbl (2008), hvordan de sikrer faktorene vi har identifisert som viktige for områdestyring, og deres potensial for videreutvikling. Dette er områdereguleringer (pbl), planprogram med VPOR (pbl/m uformell plan), kommunedelplan (pbl) og et eventuelt nytt instrument: områdestrategi. På bakgrunn av oppsummering av tidligere forskning og nye innspill i denne studien, anbefaler vi å følge to spor i den videre planlovutviklingen:

- a) Videreutvikle planprogrammet, som integrerer VPOR som et kapittel.
- b) Gi kommunedelplaninstrumentet en mer strategisk karakter.

I tillegg vil styrket veiledning rundt planinstrumentenes iboende potensial være nødvendig.

Summary

In today's urban development practice, area-specific urban transformation is framed through formal land-use planning tools (municipal plan, area regulation, planning program), but also through informal land use planning tools (VPOR). These frameworks and visions are often followed up by detailed regulation plans that indicate land-use in different parts of the area, height regulations and provisions related to public infrastructure (Nordahl et al. 2019). With this as our point of departure, NIBR-OsloMet has been commissioned by KMD to discuss the implications of using formal and informal area planning tools. Furthermore, the report discusses law amendments and measures that might provide a better strategic framework for area development. The discussions are based on a literature study, a workshop with key actors representing developers, the City of Oslo, lawyers, planning consultants and researchers from universities. In addition, in-depth interviews were conducted of informants representing national transport authorities and the City of Oslo

Why do the municipalities choose informal land plans that are not regulated by the Norwegian Planning and Building Act (PBA 2008)? Several needs of the municipalities are identified. First, they need better strategic tools to implement the municipal plan, and the informal plan is perceived as being good tools for operationalizing the municipal plan's goals at the area-level. Second, the municipalities express a need to embed visions at an early stage - through flexible guidance tools. Here, the formal planning instruments are not seen to provide sufficient flexibility in the early phase. Thirdly, there is a need for ensuring internal coordination within the municipality, and the informal land use plans are suitable for this purpose as well. The municipalities also express a need for such plans in order to calculate the costs for developing public space and infrastructure – and thereby providing predictability around landowner contributions. A fifth argument for using informal plans is the need to harmonize the municipality's response to private plans in the same area. A final argument is that the informal plan types are more time-saving than planning instruments in the PBA (2008).

What is the legal status of informal land-use plans? In legal studies, it is specified that the land-use plans according to PBA (2008) (the land-use part of the municipal plan, the sub-municipal plan, area regulation and detailed regulation) have legal effects for both the municipality and the citizens, in that the plans impose restrictions on what measures the municipality can approve, cf. pbl. § 1-6 second paragraph. Furthermore, it gives the landowners legal requirements for permission to apply for a project as long as it is in accordance with the current plan for the area, cf. pbl. § 21-4 first paragraph (Eriksen 2019: 20). VPOR and similar informal area plans are not regulated by the PBA (2008), but are politically adopted or anchored plans that are intended to be internal strategies and guidelines for the design of public areas, such as roads / streets, connections, squares / meeting places and infrastructure, within a defined geographical area (Grette AS 2019: 3). Hence, these informal area plans are not legally binding plans from which rights and obligations can be derived. However, Grette AS (2019: 11.16) considers that there is currently no legal basis that municipalities are *not* able to develop internal land strategies, such as VPOR. On the contrary, the fact that such internal strategies and policies (VPOR) are made available for the public contributes to ensure predictability and openness about how the municipality will exercise its free administrative discretion in handling subsequent regulatory matters. In addition, informal area plans often act as “consistency-enhancing instruments” between the plan levels, especially between the municipal plan and the detailed regulation (Minde 2021/2022). Nonetheless, several of the legal studies identify weaknesses inherent in the informal plans, due to their failure to safeguard participation, impact assessment, and the right and duty of public actors to participate (and to raise objections). These internal weaknesses may propagate to the subsequent regulatory plans. Grette AS (2019) also warns against invalidation issues.

What, then, is the development actors' assessment of today's practice with informal area plans? In previous studies, and also in this study, real estate developers are largely positive to such plans. Informal area plans are considered to provide early and clear signals from the planning authorities, and therefore to ensure greater predictability in area development. The development actors are stressing that plans must be flexible. They find the formal area regulation (according to PBA 2008) to lack such flexibility - because it has an intrinsic dynamism that pulls toward detailed clarifications, for example in juridical binding maps. Developers also highlight the need for processes that allow for shared vision-building between the municipality and developers. Developer actors do not experience the VPOR processes to be inclusive and open, so the vision that is developed in the VPOR is to a limited extent co-created. Even if informal plans to a certain extent ensure political predictability, they experience that the informal plans often lack *sufficient* political support. However, they find the informal plans to have important coordinating effects, ensuring the need to allocate costs for shared infrastructure to several landowners in one area. However, developer actors also point out a number of weaknesses with the informal area plans. Firstly, the landowners' lack of rights in informal land plans, such as the right of appeal (and the municipality's right of expropriation), are problematized. Secondly, several point out that the lack of law enforcement of informal plans provides an unclear planning landscape for them to navigate. Thirdly, as Nordahl et al (2019) points out, the current PBA-system does not allow the cost side (for infrastructure, public goods, public space, joint measures) and the revenue side (potential utilization) to be seen in context. This is called for by all of the developer informants in our study, and the vast majority of informants from developer actors in previous studies.

What is the national sector authorities' assessment of today's practice with informal area plans? Interviews with the Norwegian Public Roads Administration and Railway authorities (BaneNor) raise important objections to informal plans, because their planning needs are not met. Firstly, the informal plans lack requirements for announcement of start-up, public inspection and consultation - and thus, have fewer requirements for the involvement of national sector authorities. The affected state sector authorities do not have the right and duty to participate in the planning process, as PBA (2008) requires, nor do they have the right to object. Lack of right to objection pushes important clarifications down to lower plan levels (detailed regulation), which in turn reduces the predictability that informal area plans like VPOR are intended to provide. Both the informants from the Norwegian Public Roads Administration and BaneNor emphasize that the main steps must be clarified at the area level, so that the tension between municipal and national considerations does not propagate down to the level of detail regulation. Such clarifications are often not made in the informal area plans. These sector authorities consider the sub-municipal plan (kommunedelplan) as a better instrument for striking the balance between clarification of interests and flexibility. In addition, the sector authorities point out that the lack of a comprehensive impact assessment (KU) of informal land use plans weakens the knowledge base for subsequent adoption of zoning plans. The main differences between the different plan forms are summarized in the following figure:

Figur 1.2: Illustration of the different planning types discussed in the report

		Area regulation	Sub-municipal plan	Planning program with VPOR	VPOR etc
Intentions with pba (2008)	Instrument in pba (2008)				
Clarification of interests, predictability	Analysis of costs for public spaces, infrastructure	Not required in the Law (PBA 2008)	Not required in the Law (PBA 2008)	List of measures – often used to estimate costs	List of measures – often used to estimate costs
	Juridical binding maps	Yes	Voluntary	No	No
	Strategic maps	No	Voluntary	Yes	Yes
	Quality of public goods/ infrastructure	Yes	Yes	Yes	Yes
	Necessary public goods/ infrastructure	Yes	Yes	Yes	Yes
	Juridical binding planning regulations	Yes	Yes	No	No
Illuminate effects	Impact assessments (KU)	Yes	Yes	To be considered	No
Openess and involvement	Public discretion, hearing	Yes	Yes	Yes	No
	Announcement of start up	Yes	Yes	Yes	No
Coordination (multilevel)					
	Right to objection	Yes	Yes		No
	Involvement of sector authority	Yes	Yes	Yes	No
	Expropriation	Yes	Yes	No	No
Right to complaint	Right to complain	Yes	Yes	No	No
Political decision (democratic anchorage)	Political decision	Yes	Yes	Can be delegated to the administration	Not always. Follow the Municipality Act

In summary, the following factors are highlighted as important for strategic area planning: Firstly, there is a need for a joint vision document, where more actors than the municipality have contributed in shaping the vision. This must be ensured through the involvement of landowners, business interests, sector authorities, civil society and the population. Secondly, there is a need for cost estimate analysis for the establishment of joint measures and infrastructure, such as transport infrastructure, public spaces, etc. A better framework for strategic area planning also arises from a need for burden-sharing in terms of investments. Several players argue that the cost side must be more closely linked with the revenue side. There is a need to ensure the involvement of national sectoral authorities, in order to avoid pushing dilemmas between different sector concerns down to the level of detailed planning. In addition, the consequences of the proposed land changes must also be illuminated.

The report finally addresses four planning models, and discusses how they ensure intentions in planning according to PBA (2008), how they ensure the factors we have identified as important for strategic area planning, and their potential for further development. These are area regulations, planning program with VPOR, municipal sub-plan and a possible new instrument: area strategy. Based on the summary of previous research and new input in this study, we recommend the following two steps in the further development of the Planning and Building Act (PBA 2008)

a) Develop the planning program in the PBA (2008), which integrates VPOR as a chapter.

b) Give the sub-municipal plan (kommunedelplan) a more strategic character.

In addition, stronger guidance on the inherent potential of the plan instruments will be needed

1 Introduksjon

1.1 Oppdrag

Plan- og bygningsloven (2008) er preget av en strategisk vending i den offentlige planleggingen, som er en bredere europeisk trend (Hanssen og Aarsæther 2018). Evalueringen av plandelen av pbl (2008) viser likevel at de planinstrumenter og -redskaper som ble innført med en slik hensikt (planstrategi, planprogram, områderegulering) ikke nødvendigvis blir tatt tilstrekkelig i bruk i praksis (Hanssen og Aarsæther 2018a,b, Holsen 2017). Evalueringen peker på at det er enkelte «brikker i byggverket» som mangler, om kommunene skal utøve politisk styring gjennom strategisk planlegging (Hanssen 2018, Kvalvik 2018, Aarsæther og Hofstad 2018, Børrud 2018a, b, Hanssen og Aarsæther 2018c, Nordahl 2018a, b). En av brikkene er *arealstrategi for hele kommunens fremtidige arealutvikling* – som gjennom å inkluderes i kommuneplanens samfunnsdel kan fungere som en sterkere kobling mellom samfunnsdel og arealdel. Plan- og bygningsloven innførte i 2008 en ny type instrument, som var ment å gi strategisk retning for områdeutvikling (Hanssen og Aarsæther 2018a,b). *Områderegulering* er en juridisk bindende arealplan etter plan- og bygningsloven, og setter tydelige rammer for arealbruken i området og skisserer konkrete grenser mellom arealformålene. EVAPLAN-studiene viser at det strategiske potensialet i dette planinstrumentet i liten grad tas ut av kommunene. I stedet har det vokst frem en praksis i flere norske byer, med utforming av uformelle arealplaner for avgrensede områder. Uformelle planer, ofte kalt VPOR, byplangrep eller områdeprogram, er ikke hjemlet i pbl (2008), men er politiske vedtatte eller forankrede planer som er ment å være veiledende for utformingen av offentlige arealer som veier/gater, forbindelser, torg/møteplasser og blågrønn struktur, innenfor et avgrenset geografisk område (Grette AS 2019:3).

For å nå Norges forpliktelser i Paris-avtalen inngikk Storting og regjering et klimaforlik i 2008. Disse internasjonale klimamålene er nå nedfelt i den norske klimaloven fra 2018, og de Nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging sier nå at FNs 17 bærekraftsmål skal ligge til grunn for fylkeskommunenes og kommunenes planlegging. Klimaforpliktelsene ivaretas blant annet gjennom statlige planretningslinjer som sier at det fremtidige utbyggingsmønsteret skal utvikles gjennom å styrke byer og tettsteder gjennom fortetting, for å unngå byspredning (som har vært et styringssignal gjennom RPR siden 1993). En slik kompakt by- og stedsutvikling bidrar også til bedre forutsetninger for et godt kollektivtransport-tilbud og dermed et grønt skifte i mobilitet (reduert bilavhengighet). Når man i større grad skal bort fra bygging på jomfruelig mark, til byomforming og høyere utnytting på allerede bebygde arealer, møter man en mer kompleks grunneiersituasjon som fordrer en mer helhetlig planlegging. Å gjennomføre planer med fortetting og transformasjon seg å være en utfordrende oppgave for kommunene, spesielt dersom områdene som skal omdannes er eid av mange ulike grunneiere (Barlindhaug et al 2014, Nordahl 2018, Nordahl og Roald 2019). En mer helhetlig områdeutvikling vil nødvendigvis føre til at man ser et større område i sammenheng, og dermed må forholde seg til et større mangfold av grunneiere også. Områdeomdanning og kvartalsomdanning – som innebærer at kommunen må forholde seg til et større grunneiermangfold er altså en konsekvens av en villet nasjonal og lokal politikk (kommuneplaner), og da blir spørsmålet hvorvidt kommunene har de verktøyene som er egnet til dette.

I dagens praksis er det vanlig å avklare noe av rammene for byomforming (kvartalsomdanning) og områdeomforming (transformasjon av næring til flerfunksjonelle områder etc) i *kommunedelplan, områderegulering, planprogram eller i en vedtatt prinsipplan som veiledende plan for offentlige rom (VPOR og liknende)*. Den vanlige praksisene er så at disse rammene og visjonene følges opp med detaljerte planer som angir arealbruk i ulike deler av områder, fordeling av TU i de ulike delene, bestemmelser om høyder, byggegrensler, parkering og bestemmelser knyttet til fellestiltak og infrastruktur, samt rekkefølgebestemmelser knyttet til de ulike tiltakene (Nordahl mfl 2019).

Disse ulike områdeplanene har svært ulik juridisk og planfaglig status. Med dette som utgangspunkt har NIBR-OsloMet fått et direkteoppdrag fra KMD hvor vi er bedt om å diskutere implikasjonene av bruk av ulike områdeplaner, med særlig fokus på bruk av uformelle arealplaner. Deretter vil vi vurdere tiltak som gir bedre strategiske rammer for styring av arealutvikling på områdenivå, og grunnlag for en forutsigbar byrdefordeling ved etablering av offentlig infrastruktur. Mandatet besvares på følgende måte i rapporten:

- a) Gjennomgang av dagens praksis med uformelle arealplaner i utvalgte norske byer (Oslo; Trondheim, Stavanger og Tønsberg) (kapittel 2)
- b) Identifisering av hvilke behov de uformelle arealplanene dekker, fra kommunens ståsted (kapittel 3)
- c) Diskusjon av den juridiske statusen til uformelle arealplaner, basert på tidligere juridiske studier og eksterne jurister (kapittel 4)
- d) Identifisering av hvordan eksterne aktører – utviklingsaktører og statlige sektormyndigheter – vurderer de uformelle arealplanene (kapittel 5)
- e) Diskusjon av fire planmodeller, og eventuell videreutvikling av disse (kapittel 6)

Studien er basert på en litteraturstudie av tidligere studier av uformelle planer, dokumentstudier av utvalgte uformelle planer, samt kvalitative intervjuer med statlige sektormyndigheter og en workshop med utbyggerrepresentanter og offentlige myndigheter. Den dialogbaserte workshopen ble gjennomført i oktober 2019. Her ble aktører fra kommuner og bygg- og anleggsnæringen som var særlig kompetente på problematikken samlet, i diskusjon med offentlige aktører, for å få synspunkter på utfordringene med uformelle planer og på de alternative løsninger som utredningen foreslår.

Utredningen er også sett i sammenheng med standardiseringsarbeidet for utbyggingsavtaler som gjennomføres av Standard Norge, og rapporten til Samfunnsøkonomisk analyse AS av 19.12.2018, "Fremtidig finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder». Den bygger også på utredningen «Vurdering av uformelle arealplaner som VPOR og byplangrep», utarbeidet av Advokatfirmaet Grette AS på oppdrag fra Veidirektoratet (9.9.2019).

1.2 Grunnlag

Oppsummering av tidligere studier

Basert på foreliggende studier ser vi på begrunnelser for og erfaringer med styringsinstrumentene. Eksemplene hentes fra Oslo, Trondheim, Stavanger og Tønsberg. Vi gjennomgår forskningsresultater fra tidligere forskning (EVAPLAN prosjektet (finansiert av Norges forskningsråd, ¹ en rekke masteroppgaver, og pågående forskning og relevante studier. Alle bidragene drøfter ulike styringsinstrumenters egnethet og eventuelle svakheter i planlegging og utvikling i transformasjonsområder. Følgende studier og publikasjoner om bruken av uformelle arealplaner i Norge ligger til grunn for diskusjonene:

- Børrud, Elin, Gro Sandkjær Hanssen og Hans Erlend Fausa (2018) «Om å styre kompleksitet – behov for områdestrategier?» Kapittel 9 i Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red) (2018b) *Plan- og bygningsloven. En lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget. S. 145-166
- Cedell, Sindre (2018) *Veiledende Plan for det Offentlige Rom (VPOR)*. Masteroppgave i By- og regionplanlegging, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

¹ Gjennomføring av Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (med tilskudd fra KMD).

- De Vibe, Ellen (2015) Hvor går vi frem over? Oslo-modell for bruk i plan- og bygningsloven. *Plan*, 46 (01): 32-36.
- Fausa, H. E. (2018). *Valg av planverktøy i utviklingsområder*. Masteroppgave, by- og regionplanlegging, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).
- Eriksen, Mona Bjørkli (2019) *I hvilken grad vil planleggingen av utviklingsområder ved bruk av planprogram med VPOR etter Oslomodellen, avvike fra de prosesser som er definert i plan- og bygningsloven?* Masteroppgave, Master i eiendomsutvikling, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
- Grette AS (2019) *Vurdering av uformelle arealplaner som «VPOR» og «byplangrep»*. Utredning gjennomført på oppdrag fra Vegdirektoratet.
- Holth, May Linn og Caroline Marie Johansen (2018) *Hva er virkningen av at VPOR ikke er lovregulert, og hvilke utfordringer medfører dette?* Masteroppgave, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).
- Kind, Arne Magnus Onsrud og Vedrana Lozancic (2017) *Hvordan påvirker Veiledende plan for det offentlige rom (VPOR) planprosessen?* Masteroppgave, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).
- Kolstø, S. & Kronborg, A.-K. (2017). *Oslo vekst og endring, tjuefem år med plan- og bygningsetaten*. Oslo: Press.
- Larsen, Marius Sjøblom og Espen Valdar Longem (2017) *Bruk av styringsverktøy ved finansiering av infrastruktur. En beskrivelse av Ensjøtransformasjonen, inkludert sammenlikning med Økern/Løren og et utvalg europeiske land*. Master i eiendomsutvikling. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).
- Minde, Hanne Winger (2021), *Private planer som rettslige styringsmidler – med private planer skal landet bygges? (tentativ tittel)*, pågående ph.d-avhandling i jus, ved Universitetet i Bergen, antatt ferdigstilt i 2022
- Ottesen, Monica (2016) *Implementering av Ensjømodellen på Løren*. Masteroppgave, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
- Selvig, V. (2014): *Rom for alle? En studie av Oslo kommunes styringsverktøy i planlegging av offentlig rom*. Masteroppgave, Institutt for landskapsplanlegging, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
- Selvig, V. (2015). *Utvikling av offentlige rom – kommunal styring*. I Hanssen, G. S., Hofstad, H. og Saglie, I.-L. (2015). *Kompakt byutvikling. Muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 221–231.
- Stræte, Ingvild Bodsberg (2016) *Planlegging av gatestruktur i transformasjonsområder*. Masteroppgave. Institutt for landskapsplanlegging, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
- Oslo, bybåndskommunene, WSP, NIBR-OsloMet (2019) *Veileder FORTETTING OG TRANSFORMASJON MED BYKVALITET I BYBÅNDET - OPPFØLGING AV REGIONAL PLAN FOR AREAL OG TRANSPORT I OSLO OG AKERSHUS*
- Rodeo, NIBR-OsloMet (2019) *Lærdom fra Løren. En tverrfaglig evaluering av utviklingen fra 2002 til 2019*. Rapport fra oktober 2019. På oppdrag fra Selvaag Bolig AS.

Kvalitative intervjuer og fokusgruppeintervju

For å utdype problematikken vi fant i litteraturstudiet, gjennomførte vi også kvalitative intervjuer. For det første gjennomførte vi en halvdagsworkshop med nøkkelaktører som fungerte som et *fokusgruppeintervju*. Workshopdeltakerne var:

- Anders L. Solheim – Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Oslo kommune
- Thor Olaf Askjer – Norsk Eiendom
- Magnar Danielsen, planavdelingen, KMD
- Gro Hamre – advokat, Tofte
- Fredrik Holth – Jurist, Institutt for landskapsplanlegging (NMBU)
- Jan Willy Førland, WSP
- Per Mikkelsen, PK-Eiendom (Kongsberg)

I etterkant av fokusgruppeintervjuet ble det gjennomført kvalitative intervju med andre nøkkelaktører.

- Informant i Statens Vegvesen, Vegavdelingen, Planlegging og grunnerverv
- To informanter i BaneNor, med særlig ansvar for planlegging og innsigelser
- To avdelingsdirektører i Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune
- Informanter i EBY, Oslo kommune

Både de kvalitative intervjuene, samt diskusjonene og innspillene i fokusgruppeintervjuene, ble transkribert ordrett, og brukt som empirisk datagrunnlag.

1.3 Analytisk tilnærming: Strategisk styring og planlegging

I de siste årene har både planlitteraturen og praksisfeltet opplevd en «strategisk vending», hvor planlegging anses som strategiske styringsvirkemidler. Når planer kalles strategisk, er de gjerne grunnlag for å kunne fatte beslutninger for en ønsket fremtid (se Ringholm og Hofstad 2018). Strategisk planlegging er også selektiv, da det dreier seg om politiske prioriteringer og interesseavklaringer. Slik planlegging skal trekke inn en et bredt spekter av relevante aktører, samtidig som man må sikre faglig kontroll og forankring i politiske institusjoner. Det som betegnes som en *strategisk vending* i PBL 2008, dreier seg om både å sikre gode helhetsløsninger, langsiktige hensyn og samfunnsøkonomisk effektivitet og samtidig ivareta behovet for raske og forutsigbare avgjørelser for private og offentlige interessenter. Børrud med flere (2018) peker på at *den strategiske vendingen må ses på som det totale styringsverktøyet* kommunen utvikler, med ulike lag av strategiske planer og juridisk bindende og ikke-bindende planer. Utfordringen med plan- og bygningsloven er dermed at dens planredskaper fremdeles baseres seg på en regulativ tankegang.

Siden pbl (1985) har vi sett en endret arbeidsdeling i byplanleggingen. Den norske plan- og bygningsloven tillater private planinitiativ, som sendes inn til kommunen, behandles der og vedtas². Det har ført til en endret rollefordeling, hvor rundt 70-80% av detaljreguleringsplanene i

² «Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag til detaljregulering, herunder utfyllende regulering, for konkrete bygge- og anleggstiltak og arealendringer, og til å få kommunens behandling av og

dag fremmes av andre aktører enn kommunen (både private og offentlige). Dette innebærer at initiativet i stor grad ligger hos private eiendomsutviklere. Ettersom man har åpnet for å gi private utbyggere en sentral initiativ- og utformingsrolle i et viktig *regulativt* planinstrument, detaljreguleringer, har enkelte av de større kommunene utarbeidet nye verktøy i koordinering i utviklingsprosessene (Fausa 2018, Kolstø og Kronborg 2017, Børrud mfl 2018). Dette kan forklares med et behov for sterkere strategisk styring av områdeutviklingen – ettersom den primært skjer gjennom private planinitiativ.

Dagens byutvikling foregår, når det gjelder større byer, i hovedsak som fortetting i allerede bebygde områder (kvartalsomdanning) og i transformasjonsområder som omdannes fra næringsvirksomhet til boligområder (områdeomdanning). Områdeomdanning har som oftest en mye mer kompleks grunneierstruktur, og kan berøre flere nasjonale og regionale interesser (for eksempel knyttet til infrastruktur). En områdeomdanning krever som regel at noe areal går til fellesområder, infrastruktur vil krysse eiendommer, og TU vil variere innenfor området. Områdeomdanning aktualiserer derfor samarbeid om infrastruktur og fellestiltak og problemstillinger knyttet til forholdet mellom fellestiltak innenfor den enkelte eiendom/det enkelte byggeprosjekt versus tiltak som omfatter hele området (Nordahl mfl 2019). Et sentralt spørsmål er hvilke styringsinstrumenter som egner seg i transformasjonsområder – til både kvartalsomdanning og områdeomdanning.

standpunkt til reguleringsspørsmålet som tas opp i det private forslaget. Private forslag må innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer» (§ 12-3)

2 Bruk av uformelle arealplaner utenfor pbl (2008) i norske byerOslo-modellen

2.1.1 Utviklingen av VPOR (planprogram med VPOR/tiltaksliste)

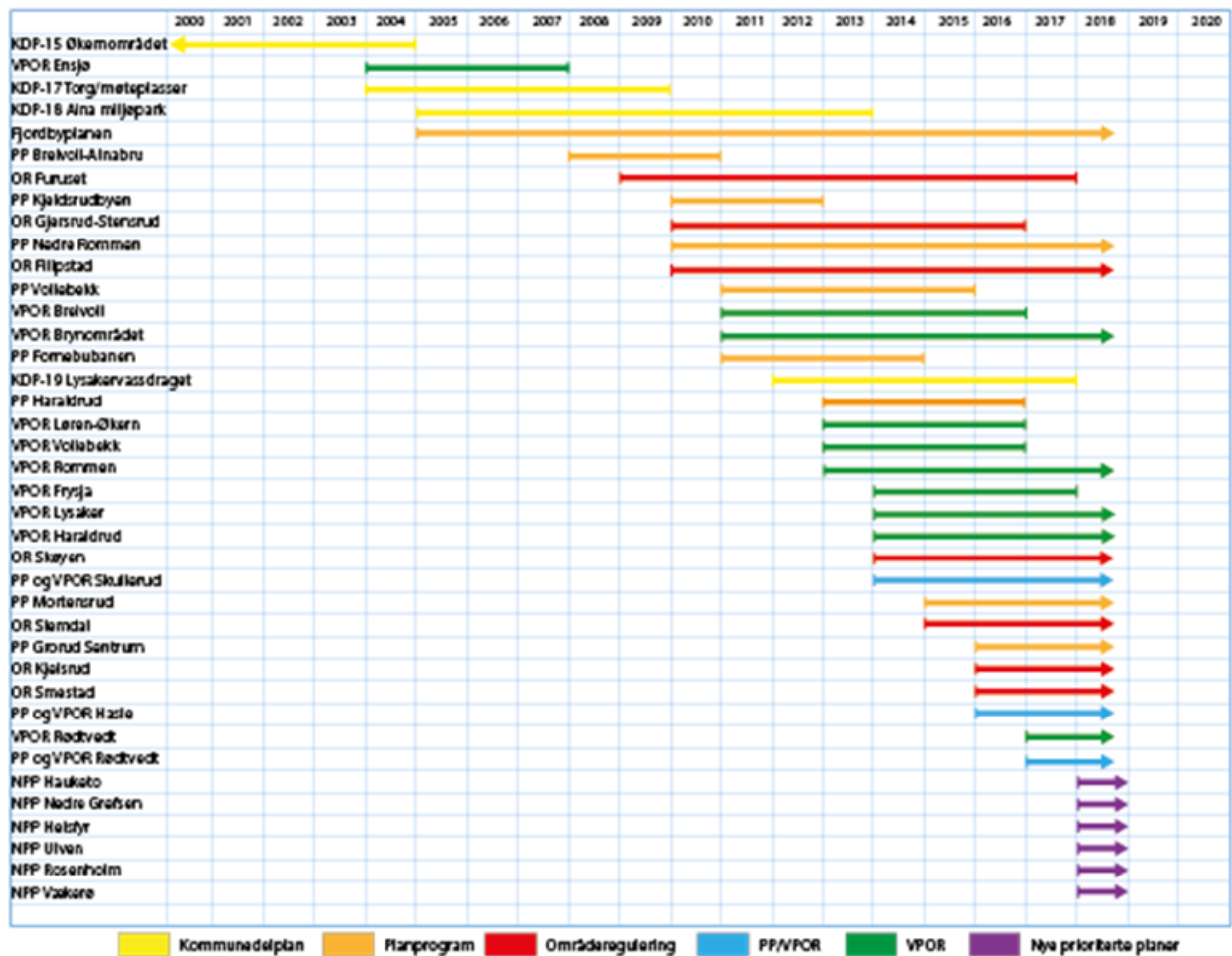
Dagens byutvikling foregår, når det gjelder større byer, i hovedsak som fortetting i allerede bebygde områder og i transformasjonsområder som omdannes fra næringsvirksomhet til boligområder. Det meste av utviklingen skjer gjennom innsendte (private) detaljreguleringsplaner. For å kunne håndtere og styre denne prosjektbaserte byutviklingen, har Oslos planmyndigheter utviklet et uformelt program for planlegging som ikke er juridisk bindende, kalt Oslo-modellen. Modellen fungerer, ifølge Fausa (2018), som et strategisk rammeverk for senere og mer detaljerte planer for utvikling i prioriterte områder. Denne typen uformell planlegging, skal lede til en mer fleksibel metode for reguleringer sammenliknet med de aktuelle områdeplanene i pbl (2008) (områderegulering, kommuneplan, evt en omfattende detaljregulering).

Det viktigste og mest utbredte eksemplet på nye planverktøy er Oslo kommunes «Veiledende prinsippprogram for offentlige rom (VPOR), mens «Byplangrep Skøyen» er et annet eksempel på uformelle arealplaner. I følge Oslo kommune har VPOR formell status som retningsgivende dokument, vedtatt av bystyret. Det har en større grad av åpenhet enn et internt veiledende dokument ville hatt, og dermed gir det økt forutsigbarhet for utbyggere og grunnlag for rekkefølgebestemmelser – og dermed bidrar det også til å gi føringer på hvordan enkeltprosjektene bør forholde seg til helheten (Oppstartsnotat i forbindelse med VPOR Løren, gjengitt i Grette AS 2019: 11). VPOR tar utgangspunkt i prinsipper for overordnede planer som planprogram, kommuneplan og kommunedelplaner, og forankres politisk. I de siste årene er VPOR blitt en del av planprogrammet, og Oslo kommune bruker nå betegnelsen «Planprogram med VPOR/ tiltaksliste» (Eriksen 2019).

De ikke-juridisk bindende arealplanene blir brukt til å legge rammer for fysiske utbyggingsmønstre og koordinere byrdefordeling og reguleringsplaner innenfor et område (se blant andre Kolstø og Kronborg 2017, Fausa 2018). Ifølge Kolstø og Kronborg brukes VPOR som verktøy for å få til sammenheng mellom de mange enkeltprosjektene i et område blir utviklet på en helhetlig måte, og får de funksjonene som trengs; tiltak for det offentlige rom som kommunen anser som nødvendige tiltak for utviklingen av et område (som parker, plasser, gater, gangveier og annet).

Også Bergen og Trondheim har begynt å ta i bruk en variant av modellen. Den siste utviklingen av VPOR-modellen er at Oslo kommune nå bruker planprogrammet i pbl (2008) som en ramme for VPOR. Plantypen kalles nå «Planprogram med VPOR/tiltaksliste», og brukes i kombinasjon med formelle plantyper.

Fausa (2018) har sett på Oslo kommunes portefølje av områdeplaner, som gjengitt under.



Den tydeligste tendensen er at Oslo kommune fra rundt år 2000 i stor grad har gått bort fra å bruke KDP til å bruke områderegulering (som kom inn i som et planinstrument i 2008) og VPOR som retningsgivende for utviklingen av ulike områder i Oslo. Per dags dato (2018) er det like mange områdereguleringer i prosess som det er VPOR. Det er også et skifte i måten Oslo kommune bruker VPOR-verktøyet på, ved at det nå integreres i PBLs bestemmelse om planprogram. Kommunen anvender derfor begrepet «Planprogram med veiledende plan for offentlige rom (VPOR)». Plan- og bygningsetaten i Oslo tolker planprogrammet slik at man kan legge VPOR inn som et kapittel i planprogrammet (Eriksen 2019).

Selv om det gjør arbeidet med planprogram mer omfattende, slik det fremgår av prosessene med planprogram for Fjordbyen og Nedre Rommen, som har vært i prosess i henholdsvis 13 og 7 år, argumenterer kommunen likevel for at grepet vil effektivisere planprosessene. Fausa (2018) og Børrud mfl (2018:154-155) presenterer den gjennomsnittlige tidsbruken på de ulike plantypene for Oslo kommune å være som følger:

- kommunedelplan: 7,5 år
- planprogram etter Oslomodellen: 3,5 – 4 år
- områderegulering: 7 år
- VPOR: 4,5 år
- planprogram med VPOR: Ikke oversikt ennå, ulike former.

2.1.2 Erfaringer med VPOR

Det er gjennomført en rekke casestudier av VPOR-prosesser i Oslo kommune (Ottesen 2016, Selvig 2015, Kind og Lozancic 2017, Stræte 2016, Holth og Johansen 2018, Eriksen 2019), og også oversiktsstudier som forsøker å se på hvordan VPOR/planprogram-med VPOR/tiltaksliste brukes som koordinerende og strategiske grep (Cedell 2018, Børrud mfl 2018, Fausa 2018).

Den første VPOR'en ble utarbeidet på Ensjø (Selvig 2015). Her ble det i Planleggingsprogrammet for Ensjø forutsatt at PBE skulle utarbeide en Veiledende prinsipplan for offentlig rom, og dette ble den første VPOR'en. Grunnen til at dette ble en veiledende plan, og ikke en plan etter plan- og bygningsloven var at bystyret ikke fulgte anbefalingene til PBE, som foreslo at kommunen skulle utarbeide en reguleringsplan for offentlige rom på Ensjø (Eriksen 2019: 52³). I stedet for fremmet Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstre, Fremskrittspartiet og Venstre et forslag om at kommunen heller skulle utarbeide en *veiledende prinsipplan* for det offentlige rom og den blågrønne strukturen på Ensjø. Det ble vedtatt, og vedtaket presiserte at PBE skulle ta ansvar for utarbeidelsen av prinsipplanen i nært samarbeid med blant annet bydelen, Friluftsetaten, Vann- og avløpsetaten, Samferdselsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten (Eriksen 2019:52).

Motivasjonen for å utarbeide en slik veiledende prinsipplan var at den beskrevne transformasjonen av området fra næring til bolig som ville kreve en betydelig innsats i utvikling av infrastruktur, offentlige uterom og blågrønn struktur, og prinsipplanen skulle være et grunnlag for å stille krav til opparbeidelsen av det offentlige rom (Eriksen 2019:52). Med utgangspunkt i rekkefølgebestemmelser til de private reguleringsplanene skulle EBY så fremforhandle utbyggingsavtaler mellom kommunen og utbyggere, som sikrer opparbeidelsen. Når det gjelder den faktiske finansielle byrdefordelingen ble det lagt et betydelig ansvar på private utbyggere. VPOR'en stadfester at den ikke er et juridisk bindende plandokument, men at den skal være retningsgivende for videre behandling av innsendte reguleringsplaner og byggesaker.

Både planleggingsprogrammet og VPOR for Ensjø ble vedtatt før denne bestemmelsen ble innført i plan- og bygningsloven, og det ble ikke gjennomført en helhetlig konsekvensutredning av området, men en boliganalyse, en nærings- og serviceanalyse og en trafikkanalyse (Eriksen 2019). Når det gjelder medvirkning og involvering ble det som en del av programarbeidet arrangert tre seminarer med berørte aktørene, og det ble avholdt et åpent informasjonsmøte etter at analysearbeidet for programmet var ferdigstilt. Planleggingsprogrammet for Ensjø ble lagt ut på høring i perioden 02.07.01 til 17.09.01, men det fremkommer ikke om det ble lagt ut til offentlig ettersyn. VPOR for Ensjø ble sendt på en begrenset høring i to måneder fram til 15. august 2005.

I en nyere studie av Løren, som ligger til grunn for veilederen «Fortetting og transformasjon med bykvalitet i bybåndet. Oppfølging av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus»⁴ (Oslo, bybåndskommunene, WSP, NIBR-OsloMet 2019) ble aktører fra kommune og utbyggere intervjuet om prosessen med transformasjonen av Løren siden år 2000. Det ble arbeidet grem en kommunedelplan parallelt med utarbeidelse av den første reguleringsplanen (planene ble godkjent samme dag). KDP Økern ble vedtatt 26.05.2004 og hensikten var å tilrettelegge for et velfungerende og attraktivt næringsområde med gode kollektivløsninger. Likevel sikrer denne KDP'en flere kvaliteter, som flere funksjoner. Lørenområdet er avsatt til bolig (B), stedvis med innslag av næring (Bn) (bruk av striperegulering). Det tillates innpasset strøktjenlig virksomhet i begge typer felt, og i Bn også allmenntilgjengelig formål. Det tillates ikke forretning for plasskrevende varer. Den sikrer også gatestruktur, ved at ny bebyggelse skal følge anbefalte orienterings- og akseretninger som vist på plankart. Den sikret også en viss grad av grønn mobilitet, ved at Ring 3 mellom Sinsen og Økern skulle legges i tunnel, og veien over skal ha tosidig gangvei, sykkelfelt og trebeplantning. Dette grepet, som finansielt ble muliggjort av Oslopakke (1) – gjennom statlig finansiering lå til grunn for at man kunne utvikle området. Videre sier KDP'en at veier skal planlegges med tosidig fortau eller gangvei, og ha en bytilpasset utforming. Utendørsparkering

³ Møteprotokoll Bystyret 17.03.04, saknr. 119.

⁴ https://www.regjeringen.no/contentassets/6679bd7b7bcf475eb947c3f2d54e0029/fortetting_transformasjon_veileder_0a.pdf

tillates på maks 10 % av tomtearealet. Her sikres også kobling til de bebygde omgivelser, ved at det ble regulert inn viktig gangforbindelse tvers gjennom området.

Likevel vedgår de kommunale informantene at KDP'en ikke gav tydelige nok visjoner for området og at transformasjonsiveren kom noe overraskende. De vurderer at KDPen primært forholdt seg til spørsmål knyttet til infrastruktur. Funksjonsblanding for å få til byliv var ikke et tema i og for seg, selv om de som jobbet med prosjektet ønsket det. Striperegulering fordi man ønsket fleksibilitet med hensyn til hva områdene kunne brukes til, kunne bruke næring som støyskjerm.

I etterkant er det blitt utformet en VPOR for området. Med VPOR opplever den sentrale utbyggeraktøren (Oslo, bybåndskommunene, WSP, NIBR 2019) at det er blitt nedfelt eksplisitte strategier og mål for området, dog i etterkant av den første utbyggingen. Likevel vurderer informantene fra kommunen VPOR som et litt svakt rammeverktøy; «VPOR ivaretar finmaskethet i prinsipp, men viser seg noen ganger vanskelig å gjennomføre i praksis med hensyn til nøyaktig linjeføring, vertikalsnittet, etc. VPOR her ikke nødvendigvis enkelt, blant annet på grunn av at grunneiersituasjon blitt mer og mer oppstykket, verdiene av tomtene har økt» At det ikke er eksakte linjer gir utfordringer når det er flere eiendommer og grunneiere. En områderegulering ville gjort dette mye enklere. VPOR er for offentlige rom, som parker og gater, men inkluderer ikke sosial infrastruktur, som barnehage, idrett, helse og kultur, og har ikke avsatt arealer til slike funksjoner. Flere av informantene trekker frem behovet for dette. Bevaring er også noe svakt behandlet i VPOR. Infrastrukturen, parker og oppholdsarealer i området har stort sett vært finansiert privat, med unntak av Dag Hammarskjølds vei. Dette har ifølge kommunale informanter skjedd på tross av manglende rekkefølgekrav. Utfordringen var at man ikke hadde noen mekanismer for å få senere byggetrinn til å betale for infrastruktur de drar nytte av (og som allerede er bygget).

Også studien «Implementering av Ensjømodellen på Løren» av Ottesen (2016) viser at VPOR-modellen på Løren ikke nødvendigvis oppleves som å gi større forutsigbarhet. Studien viser at utbyggerne mener det ligger stor uforutsigbarhet ved fremforhandling av utbyggingsavtaler på Løren (da studien ble gjennomført). Uforutsigbarheten kan rettes mot prosessen rundt utarbeidelse av hvilke tiltak som ligger til grunn for bidraget utbygger må betale kommunen. Utbyggerne opplevde liten eller ingen mulighet for medvirkning, forankring, involvering og felles beslutning, fra Oslo kommunes side (Ottesen 2016).

I studien «Hvordan påvirker Veiledende plan for det offentlige rom (VPOR) planprosessen?» har Kind og Lozancic (2017) undersøkt hvordan VPOR påvirker planprosessen, og om VPOR har ført til kortere tidsbruk og/eller lavere konfliktnivå i planprosessen. Fire prosjekter ble undersøkt, to prosjekter i områder uten, og to i områder med VPOR. De to prosjektene som ligger i område med VPOR ligger på Ensjø, mens de to andre ligger på henholdsvis Torshov og i Nydalen. Siden rask og effektiv plan- og byggesaksbehandling er et overordnet mål for byplanarbeidet i Oslo, ønsket de å se nærmere på om VPOR bidrar til det. De ønsket også å undersøke konfliktnivå. Selv om VPOR har til hensikt å skape grunnlag for forhandlinger, og dermed et lavere konfliktnivå, viste studien at dette ikke nødvendigvis er tilfellet og heller ikke at VPOR har hatt særlig betydning for tidsbruk i planprosessen. Studien viser imidlertid at det er noe større konfliktnivå i områdene uten VPOR, men at forskjellene er marginale, og at andre bakenforliggende faktorer antas å ha større betydning. De antar at hvordan VPOR påvirker planprosessen kan variere fra prosjekt til prosjekt, og variere i takt med kontinuitet og forutsigbarhet i saksbehandlingen i PBE. Der de to faktorene er tilstede i saksbehandlingen, vil VPOR kunne legge til rette for gode integrasjonsforhandlinger. Det pekes på at VPOR inviterer til et mer tillitsskapende fellesskap når det drøftes og forhandles mellom partene. Prosjektene de studerte hadde hatt alt fra én til fem saksbehandlere i PBE, noe de mener har påvirket prosjektene.

Oslo har i de senere år knyttet Planprogram med VPOR-modellen sterkere opp til kommuneplanens arealdel, og den presenteres nå som et viktig virkemiddel for å gjennomføre

kommuneplanen. Oslo fikk for første gang en juridisk bindende arealdel for hele kommunen i 2015. Arealplanens juridisk bindende dokumenter er plankart med tilhørende planbestemmelser som viser sammenheng mellom ønsket samfunnsutvikling som beskrevet i samfunnsdelen og fremtidig arealbruk – og som gir rammer for mer detaljerte planprosesser (Eriksen 2019). I tillegg gir den en tematisk beskrivelse av hvordan ulike målsettinger og hensyn er knyttet til de enkelte arealformål, temakart, hensynssoner, bestemmelser og retningslinjer og forholdet til tidligere planvedtak.

I kommuneplanens arealdel fra 2015, som fremdeles er gjeldende, benyttes rekkefølgekrav for sikring av nødvendig teknisk infrastruktur, blågrønn struktur, offentlige rom, energiforsyning, omlegging av høyspentlinjer og leke- og idrettsområder. For å sikre transformasjon og fortetting med bykvalitet, er det knyttet generelle bestemmelser til utviklingsområdene i ytre by. For å sikre dette har kommunen lagt inn hensynsone med krav om felles planlegging på områdene (H-810). Det er imidlertid lagt inn en bestemmelse (§ 17 pkt. 2) i kommuneplanens arealdel som sier at kommunen kan gjøre unntak fra krav om felles planlegging i hensynssone H-810 for større områder som nylig har vedtatt planprogram eller andre veiledende dokumenter som dekker behovet for felles planlegging. Dette innebærer at planprogram med VPOR vil imøtekomme kommuneplanens krav om felles planlegging (Eriksen 2019: 21-22). Med dette kobles modellen planprogram med VPOR direkte til realiseringen av intensjonene i kommuneplanens arealdel. Og siden den som oftest utarbeides i regi av kommunen, vil den kunne avlaste grunneiere/forslagstillere for arbeidet med felles planlegging.

I de nyeste versjonene av uformelle planer i Oslo har man i større grad koblet VPOR-arbeidet tettere til planprogrammet, som er et krav etter pbl (2008). På den måten har kommunen ivarettatt en del av de intensjonene pbl (2008) har, knyttet til åpenhet, medvirkning og samordning.

I VPOR Vollebakk ble VPOR utarbeidet som egne planer i etterkant av at planprogrammet ble fastsatt. Her utarbeidet PBE en konsekvensutredning (datert 18.05.2015) på bakgrunn av planprogrammet. Temaer som ble utredet var byutvikling og bystruktur, trafikk, støy- og luftforurensing, handel, naturmangfold, kulturminner, sosial infrastruktur, teknisk infrastruktur og miljøforhold, barn og unges interesser og universell utforming (Eriksen 2019). Planprogrammet beskriver også opplegget for den medvirkning som skal skje i det videre VPOR-arbeidet og detaljreguleringsarbeidet, blant annet med etablering av kommunal samarbeidsgruppe, grunneier- /utbyggerforum og dialogmøter med utbyggere (Eriksen 2019: 62). VPOR ble lagt ut på høring i fem uker fra 31.03.14 til 05.05.14. I tillegg har kommunen i VPOR Vollebakk hatt en tverrfaglig arbeidsgruppe og temamøter med relevante aktører som Statens vegvesen, Sporveien, Ruter, grunneiere og utbyggere i området – noe som sikrer den samordningen som er intensjonen med planer etter pbl (2008).

Det pågående arbeidet med Planprogram med VPOR for Grorud sentrum (Eriksen 2019) er i en særstilling. Det representerer den nyeste endringen i utformingen av uformelle arealplaner i Oslo, av to grunner. For det første representerer det en endring av bruken av VPOR-verktøyet fra plan- og bygningsetatens side, ved at de anbefaler at VPOR håndteres som et enkelt VPOR-kapittel i planprogrammet, med liste over tiltak knyttet til offentlige rom. For det andre er det for første gang ikke Oslo kommune som er i førersetet i utarbeidelsen. Planprogram med VPOR for Grorud sentrum utarbeides av fem private grunneiere (profesjonelle eiendomsutviklere), hvor kommunen er med som en av grunneierne (representert ved EBY) (Eriksen 2019: 66). Her har PBE krevd at det skal utarbeides en konsekvensutredning som en del av planprogrammet, slik at virkningene er kjent når planprogrammet skal behandles politisk (Eriksen 2019:68). Her skal veisystem, trafikk og miljøfaglige forhold konsekvensutredes, og temaer som landskap, blågrønn struktur, grunnforhold, biologisk mangfold undersøkes. PBE har utarbeidet en handelsanalyse og en stedsanalyse. Opplegget for medvirkning har inkludert møte med statlige og kommunale etater som Ruter, Statens Vegvesen, Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten, møte med bydel Grorud for å drøfte hvordan medvirkningen med lokalsamfunnet skulle legges opp, samt flere åpne møter. Det planlegges å legge til rette for flere dialogarenaer når planen legges ut på høring. Det

at grunneierne i planområdet utarbeider planprogrammet, og sikrer involvering av grunneiere, og fører ifølge Eriksen (2019) til at selve planen som utarbeides, blir gjennomførbar. I følge informantene fra EBY i vår studie vil denne planen bli saksbehandlet som en innsendt plan. Dette vil gjøres av avdelingen for byutvikling, og ikke avdeling for områdeutvikling, som er vanlig praksis.

Eriksen (2019) gjennomgår tre generasjoner av uformelle planer: VPOR for Ensjø (begynnelsen av 2000-tallet), VPOR for Vollebekk (2015), og Planprogram med VPOR for Grorud sentrum (pågående). Hennes studie viser dermed hvordan VPOR-modellen har utviklet seg de siste 15 årene, noe også Fausas figur tidligere i kapittelet illustrerer. Gjennomgangen av bruken av planprogrammene i de tre casene viser at det har skjedd en utvikling i retning av at planprogram og VPOR etter Osloomodellen er blitt mer og mer i samsvar med plan- og bygningsloven (Eriksen 2019: 69). I de første VPOR'ene, som Ensjø og Vollebekk ble VPOR utarbeidet som en egen plan, *etter* at planprogrammene var fastsatt. I de nyeste versjonene, for Grorud sentrum, Hasle/Valle Hovin, Nedre Rommen og Skullerud skal VPOR være *et eget kapittel i* planprogrammet. Når VPOR tas inn som eget kapittel i planprogrammet, innlemmes VPOR i planprosessene etter pbl (2008), og blir en del av både konsekvensutredningen og offentlig ettersyn. På grunn av denne endrede praksisen hevder Eriksen (2019) at VPOR, i en slik innpakning, ikke lengre kan anses som et uformelt planverktøy.

2.2 Stavanger

Stavanger kommune har en lang tradisjon med å ta strategiske områdegrep gjennom andre verktøy enn lovregulerte planer. Her er særlig erfaringene med etableringen av «Urban sjøfront» interessante, men også det nye «områdeprogrammet for Hillevåg».

2.2.1 Erfaringer fra Urban sjøfront i Stavanger

Stavanger har, som én av seks byer, deltatt i Miljøverndepartementets pilotprogram for miljøvennlig byutvikling under temaet Byomforming. Erfaringer og anbefalinger fra nettverk og pilotområder (2003-2006). Begrepet byomforming understreker at fremtidens byutvikling i stor grad vil skje ved omforming av den allerede bebygde by, i ulike byomformingsområder med et stort utbyggingspotensiale. Pilotprosjektet har blant annet tatt utgangspunkt i konkrete områder som er under omforming i byene, og spesielt sett på erfaringer med offentlig-privat samarbeid i omformingsprosessene. Samarbeid mellom offentlige og private aktører om å stimulere utvikling i området går tilbake til 1980-årene, da Stavanger kommune og Næringsforeningen i Stavanger Øst startet et samarbeid. Det var først fra slutten av 90-tallet det ble fornyet satsing i området. En utløsende faktor kom i 1997 med MDs restriksjoner om å frigi mer landbruksareal på Forus før kommunen gjennomførte en bedre utnyttelse av eksisterende områder, herunder Stavanger Øst. Stavangers pilotområdet var Urban Sjøfront, et tidligere industriområde i Stavanger Øst, med en komplisert og sammensatt eierstruktur, med om lag 100 større og mindre eiendommer, der eierne samlet sett hadde svært ulike forutsetninger og incitament for egen eiendomsutvikling. En stor andel av de private partene organiserte seg gjennom selskapet Urban Sjøfront as. Selskapet ble stiftet av 9 grunneiere, og har siden vokst og eies av 26 grunneiere og sentrale leietakere i området (status i dag?). Styret har private og kommunale medlemmer og fungerer som et koordinerende organ for områdeutvikling.

Selskapet har vært en drivende part i for det offentlig-private samarbeidet i området. Samarbeidspartnerne fikk som første oppgave å utarbeide «Urban Sjøfront Storhaug – visjon for sentrumsnær byomforming». Visjonen rettet seg mot Det tidligere havne- og industriområdet var på om lag 600 daa, hvor det ble åpnet for et samlet byggepotensiale på vel 600.000 m². (som deles likt mellom bolig og næring, i kombinasjon med andre byfunksjoner).

Ifølge MDs rapport, hadde Urban Sjøfront som forslagsstiller et tidlig fokus på økonomi og gjennomføring. Stavanger kommune og Urban Sjøfront utviklet i samarbeid en

gjennomføringsmodell for fordeling av infrastrukturkostnader, det vil si at kommunen påtar seg en tiltakshaverrolle av overordnet infrastruktur i området gjennom avtale om kostnadsbidrag fra andre grunneiere og utbyggere. Bakgrunnen er at kommunen ønsker å styre og medvirke til å få i gang en ønsket utvikling i et område hvor alternativet ellers ville vært at en utbygging ikke hadde kommet i gang. Det er imidlertid en rekke utfordringer knyttet til tiltakshaverrollen, for eksempel det å få alle grunneiere til å bidra med sin andel av ny eller oppgradert infrastruktur gjennom frivillige avtaler, lage praktiske og gjennomførbare planer for etappevis utbygging av eksterne VVA-anlegg og offentlige parkområder og grønnstruktur/-promenader og minimalisere kommunens økonomiske ansvar og risiko som tiltakshaver av ekstern infrastruktur, herunder offentlige friområder og parker. Reguleringsplanene brukes her bevisst som redskap for gjennomføring gjennom rekkefølgebestemmelser og krav for videre samarbeid mellom grunneiere gjennom felles bebyggelsesplaner. I nettverket mellom de seks byene ble det særlig satt fokus på de metodiske grepene Stavanger kommune har utviklet for bruk av utbyggingsavtaler ved gradvis omforming av områder med mange eiere (noe å følge opp i intervjuer?).

Arbeidet har vært forankret i kommuneplanen. Her understrekes det at byomforming er en langt mer krevende oppgave enn å realisere enn om utbyggingen foregår på ubebygget mark. Derfor er god prosess- og fagkompetanse i kommunen viktig enten omformingen skjer i privat eller offentlig regi, blant annet for å sikre tidlig involvering av dem som blir berørt (*har de lyktes med det?*). Det sies også at kommunens rolle som byutviklingsaktør og aktiv eiendomsaktør vil bli stadig viktigere (hva betyr det konkret?). det skal være et forpliktende samarbeid med private aktører, og hvor kommunen har en aktiv rolle i utviklingen av de vedtatte byomformingsområdene.

Det ble utarbeidet en visjonsrapport for området «Urban Sjøfront Storhaug – visjon for sentrumsnær byomforming» i 1998 (av Helen og Hard arkitektkontorer og Asplan Viak Stavanger). Dette visjonsdokumentet trakk opp viktige felles målsettinger, ga rammer og kvaliteter som området skulle ha, og som skulle stimulere til byutvikling av en urban bydel med høy utnyttelse som et kombinert bolig- og næringsområde.

Visjonen ble lansert sommeren 1999, og hadde tre hovedfunksjoner:

- Den ga en omforent visuell presentasjon av hvordan området kunne bli
- Den samlet og forente en heterogen gruppe eiere gjennom arbeidsprosessen
- Den bidro til endring av områdets omdømme i positiv forstand

Tanke bak visjonen var å vise områdets kvaliteter og potensial. Videre skulle den sikre kontinuitet og koordinering av hovedtrekkene i fremtidig reguleringsplanarbeid. Arbeidet hadde likhetstrekk med en kommunedelplanprosess og viste overordnede studier av fortetting, infrastrukturelle strategier og etablering av hovedtrekk for offentlige uterom (MD 2007). *Det var et bevisst valg at visjonen ikke skulle ha juridisk karakter, da dette ga bredere og friere spillerom i prosessen* (Urban Sjøfront, beskrivelse av prosess, organisering og samarbeid 2005). I oktober 1999 vedtok Stavanger formannskap å legge visjonen til grunn i videreføring av byutviklingsprosjektet. De ga videre tilslutning til bevilgning av lønnsmidler til prosjektleder samt sammensetning av styringsgruppe og arbeidsoppgaver for denne. Urban Sjøfront ble etablert.

Visjonen ble viktig både som prosess og dokument for å samles om en felles byutvikling i området. Visjonen var også viktig for gi noen nye bilder av mulighetene for fremtidig utvikling og muligheter i området, som tradisjonelt hadde blitt betraktet som mindre attraktivt.

Urban Sjøfront ble ikke tildelt noe formelt mandat, og deltakelsen var helt fra oppstart basert på frivillighet. Innflytelse på utviklingen var, utover å være forslagsstiller til reguleringsplanene, begrenset til egne initiativ og invitasjon fra andre om deltakelse.

Rapporten fra MD (2007) peker på en rekke utfordringer knyttet til byomforming av områder som Urban Sjøfront, ved at slike byutviklingsprosesser er omfattende og komplekse, blant annet med hensyn til bruk av virkemidler og forståelse av tidsperspektivet. En rekke aktører bidrar i prosessene, i ulike roller og med ulike forventninger. Et notat utarbeidet av Urban Sjøfront AS i 2007 (ved daglig leder Kristin Gustavsens), peker på at det ble brukt mye tid på koordinering og samordning av ulike interesser, der det har vært tilløp til konflikter, men at de er blitt løst underveis. Mye skyldes en åpenhet og direkte beskrivelse av hensikten med reguleringsplanen og grunneiernes tro på at utviklingen totalt sett var til det beste for deres eiendom. Det understrekes at en viktig forutsetning for et forpliktende og fruktbart samarbeid er avklaring av roller, gjensidig respekt for ansvarsområder og avklaring av rammer og for gjennomføring av satsingsområder.

Notatet tar også opp en mer planfaglig utfordring i det som (da var) den videre gjennomføringen: Reguleringsplanene for byggeområdene ble ansett å være relativt åpne mht. programmering og detaljutforming, da hovedmålene ved planene var å sikre overordnede strukturer og ha respekt for at fremtidig program ikke er kjent pr i dag (2007) på grunn av områdets størrelse, langsiktig utviklingsperspektiv og forhold til dagens sentrum. Faren er samtidig tilstede for at romlige rammer kan misbrukes, men som er søkt unngått gjennom detaljerte krav ved utforming av bebyggelsesplaner.

Det offentlige-private samarbeidet i Urban Sjøfront er resultat av et behov for en mer samordnet byutvikling enn det som kunne blitt dersom eiendommene var planlagt og utviklet enkeltvis. Frem til i dag (2007) har det utviklet seg et fruktbart og forpliktende samarbeid, spesielt knyttet til prosjektgjennomføring. En utfordring videre vil være å utvikle samarbeidet til å gjelde hele byomformingsprosessen, fra første kontakt mellom utbygger og planmyndighet, til forvaltning og drift av byområdet (MD 2007).

2.2.2 Visjon og samarbeid i Urban Sjøfront tas videre – nedfelles i formelle planer etter pbl (2008) – og CID-samarbeid

Den nylig vedtatte Kommunedelplan for Stavanger sentrum 2019-2034, også kalt sentrumsplanen (vedtatt i Stavanger bystyre 11.03 2019), med tilleggsdokumenter, bygger på, og videreutvikler, planarbeidet som er gjort i tidligere faser av Urban Sjøfront.

Som det sies i planen har byomforminga vært omfattende, og den har skjedd raskt, og potensialet for fortsatt vekst er stort. Områdegrepene dreier seg blant annet om å styrke den bymessige sammenhengen mellom sentrumskjernen og sentrum øst. Det er flere elementer i områdestrategien som dreier seg om hvilke aktiviteter som er etablert og hvilke som planlegges, som vi ikke går nærmere inn på her. Det understrekes at sentrumsplanens strategiske plangrep og områdeløsninger må følges opp, videreutvikles og gjennomføres, noe som krever bredt samarbeid og samarbeid mellom offentlige og private virksomheter, kommune og innbyggere og mellom private virksomheter. Samhandlingen må gjøre bruk av alle aktørenes ressurser, kompetanser, mandat og roller.

I planprosessen er det etablert et samarbeid mellom kommunen, Stavanger sentrum AS og Urban Sjøfront, under navnet City Impact District Stavanger sentrum (CID)⁵. CID-samarbeidet gjennomfører konkrete tiltak. Det samarbeides om virkemidler for sentrumsutvikling der Plan- og bygningsloven ikke setter rammene. CID-strategien deler sentrum inn i distrikter, som er avgrensede områder, hvor offentlige og private aktører (som gårdeiere) samarbeider om utviklingen. Tanken bak er blant annet at gårdeiere og andre private aktører har en særlig interesse for å utvikle områder der de driver sin virksomhet. CID ble etablert i forbindelse med utarbeidelse av sentrumsplanen. Et siktemål var å styrke samarbeidet mellom offentlige og

⁵ CID har flere likhetstrekk med BID (Business Improvement District), men sistnevnte er foreløpig ikke blitt benyttet i Norge. BID er hjemlet i lov, slik at alle private eiendoms- og gårdeiere innenfor det definerte området er pålagt å delta i samarbeidet og dekke sin del av kostnadene - ingen kan velge å stå utenfor. Dersom den skal benyttes i Norge, kreves det altså lov hjemling.

private aktører. CID eies av like store andeler av Stavanger kommune, Stavanger Sentrum AS (ledet av Kristin Gustavsen og prosjektleder for CID) og Urban Sjøfront.

Det er per i dag 6 distrikter (CID Holmen, CID Sølvberget, CID Opplysningskvartalet, CID Vestre Vågen, CID Nytorv, CID Østre Havn). Sentrumsplanen mål og strategier setter rammer for samarbeidet om tiltak som å holde sentrum rent og trygt, utvikle programmering av gågater og strøk, bruke arrangementer mer aktivt som byutviklingsgrep, etablere oppdatert faktagrunnlag om status, utviklingsretninger og effekten av tiltak, for å nevne noen. Denne type virkemiddel lar seg ikke hjemle i PBL. Det positive ved det er at tiltak trenger ikke vente på planvedtak. Det negative er at man ikke har noe mandat å legge til grunn, det er ren frivillighet (intervju med Kristin Gustavsen i sammenheng med prosjekt om offentlig/privat samarbeid). Det foreligger en følgeforskningsrapport av CID Stavanger, utarbeidet av Living Cities (2019). Prosjektet samfinansieres av Stavanger kommune og KMD.

Samarbeidet følger opp de strategiske plangrepene og områdeløsningene, hvor attraktive byrom skal fylles og programmeres med innhold (butikker, serveringssteder, offentlig og privat tjenesteyting). CID har status som nasjonalt pilotprosjekt, der målet er å utvikle nye måter for næringsliv, innbyggere og kommunen i arbeidet med styrking av sentrum. Også innenfor rammene av Plan- og bygningsloven forutsettes det samarbeid og samhandling, der initiativ og ressurser ligger både hos private og offentlige aktører.

Forfatterne bak rapporten mener både prosesser, verktøy og gode ideer med fordel kan overføres til andre byer, også små og mellomstore. De reiser noen prinsipielle spørsmål, som grenseflaten og rollefordelingen mellom nye partnerskap (som BID) og den kommunale strukturen, i hvilken grad skal kommunen avgi myndighet, ansvar og (dermed) makt, hva med den juridiske siden av saken og er det ønskelig med et paradigmeskifte eller snarere et supplement til den tradisjonelle, kommunale praksis (det er vel det siste som er mest aktuelt).

Avslutningsvis er det verdt å vise til uttalelsen fra daværende daglig leder av Urban Sjøfront (Gustavsen), som at det er mange forutsetninger for utviklingen i Stavanger Øst som kan fungere som råd for tilsvarende områdeutviklinger, samtidig som det er viktig å finne stedstilpassete modeller basert på stedsegne forhold.

2.2.3 Områdeprogram

Stavanger har utformet *områdeprogram* som benyttes for Hillevåg i stedet for områderegulering eller revidert kommunedelplan. Utgangspunktet var Kommunedelplan for Paradis og Hillevåg, som ble vedtatt i 2005. Sammen med Kommuneplan 2014-2029 dannet de grunnlaget for utviklingen av Hillevåg bydel. I 2014 utarbeidet kommunen så et Områdeprogram for Hillevåg. Programmet er ment å være et supplement til kommunedelplanen, og skal sikre at Hillevåg videreutvikles på best mulig måte. Begrunnelsen er behovet for å imøtekomme utbyggenes ønsker om en rask fremdrift, i en situasjon der flere detaljplaner allerede er startet opp og/eller er førstegangsbehandlet (Stavanger kommune 2014). Dette ble supplert med en plan for områdeløst av Hillevåg 2018-2020.

Målsetningen for områdeprogrammet var «å få på plass en strategi for nye utbygginger i området, som legger til rette for et økt antall boliger, med spesiell vekt på barnefamilier. Strategien skal sikre økt utnyttelse med bymessige kvaliteter og et godt bomiljø». I områdeprogrammet (2014) beskrives dette verktøyet som følger «Et områdeprogram er ikke en plan i juridisk forstand, og kan derfor ikke endre arealformål eller utnyttelsesgrad som overordnede planer har fastlagt. Områdeprogrammet gir utfyllende føringer for planleggingen i området, basert på gjeldende overordnede planer. Områdeprogrammet erstatter ikke gjeldende kommunedelplan, men presiserer og utdyper den innenfor temaer der kommunedelplanen er mindre presis. Alle beregninger som gjøres i områdeprogrammet tar utgangspunkt i gjeldende kommuneplans rammer for utnyttelse (glideskalaen). Anbefalingene i områdeprogrammet skal legges til grunn

ved behandling av kommende detaljplaner. Den juridiske forankringen av disse føringene vil skje i den enkelte detaljplan». ⁶

Videre går det frem at også her er det pågangen av innsendte detaljreguleringer som ligger til grunn for kommunens ønske om å ta et mer strategisk grep over områdeutviklingen enn plangrunnlaget deres gir. De innsendte planene foreslår et betydelig større antall boliger enn det som lå til grunn da Kommunedelplan for Paradis og Hillevåg (2005) ble utarbeidet. Men denne planen legger få føring for hvor bolig- og næringsbebyggelsen skal plasseres innenfor de feltene som er åpnet for å utvikles. Kommunedelplanen sikrer heller ikke arealer til grønnstruktur eller ny sosial infrastruktur, som er nødvendig for å øke boligandelen. Dermed begrunnes utformingen av et områdeprogram i behovet for å utarbeide en strategi for grønnstruktur, sosial infrastruktur og bokvalitet som er nødvendig for å håndtere denne utviklingen. Forutsetningen for å kunne utarbeide et områdeprogram, som et alternativ til overordnet plan, er at det forankres politisk ved at det vedtas at programmet skal legges til grunn og følges ved behandling av detaljplanene. Den juridiske forankringen av føringene vil skje i den enkelte detaljplan.

Mer spesifikt er det ved vedtak av områdeprogrammet blitt fastslått at programmet skal gi føring for følgende tema⁷:

- *Bolig- og næringsandeler.* Fordeling av bolig- og næringsformål i området som helhet og for mindre/avgrensede delområder for seg, med utgangspunkt i glideskalaen for utnyttelse. Fordelingen vil gi grunnlag for transportanalyse, beregning av behov for bl.a. sosial infrastruktur og grønnstruktur.
- *Sosial infrastruktur.* Behov for nye barnehager, skoler og annen offentlig tjenesteyting som følge av ny utbygging. Prinsipper for og/eller konkrete forslag til lokalisering.
- *Grønnstruktur.* Beregning av behov som følge av ny utbygging. Prinsipper for og/ eller konkrete forslag til lokalisering.
- *Gatestruktur, bebyggelsesstruktur, siktlinjer.*
- *Overvann- og flomhåndtering.*
- *Transportinfrastruktur; reisemiddelfordeling, parkering, atkomst.*

Videre sier områdeprogrammet at bolig- og næringsandeler, sosial infrastruktur og grønnstruktur anses som de tre viktigste punktene for å kunne legge til rette for økt boligutbygging. Kun ved å sikre disse, vil en økt boligandel i området kunne tilrådes.

2.3 Trondheim

2.3.1 Studier av planerfaringer fra Trondheim

I studien «Planlegging av gatestruktur i transformasjonsområder» gjennomført av Stræte (2016) studeres planlegging av gatestruktur og bebyggelsens orientering mot det offentlige rom i et transformasjonsområde i Trondheim; områderegeringsplan for Lillebyområdet. Dette caset sammenliknes så med VPOR-prosessen på Ensjø (Veiledende prinsipplan for det offentlige uterommet (VPOR) for Ensjø). Det er undersøkt både om den planlagte gatestrukturen og bebyggelsesorienteringen legger opp til bymessig foretting i transformasjonsområdene, og dessuten vurdert om planene fungerer godt som styringsverktøy for kommunen.

Studien viser at det i begge planene legges opp til en mer finmasket gatestruktur enn det som var i området fra før, og at det i begge områdene legges opp til mange bilfrie områder og god

⁶ <https://docplayer.me/31749903-Del-1-bakgrunn-omradeprogram-for-hillevag.html>

⁷ <https://docplayer.me/31749903-Del-1-bakgrunn-omradeprogram-for-hillevag.html>

tilgjengelighet for fotgjengere og syklister. Ifølge Stræte (2016) kan det likevel stilles spørsmål ved om de løsningene som er valgt i stor nok grad legger opp til en bymessig fortetting. Det pekes på at det har vært mer bevisste valg omkring krysstyper, gatetyper og relasjoner mellom gatene i VPOR for Ensjø enn i områdereguleringen for Lilleby, hvor diskusjonene omkring gatestrukturen har vært på et nokså detaljert nivå, noe som kan henge sammen med at planområdet for Ensjø er større slik at det er nødvendig å ha et overordnet blick og stadfeste noen generelle retningslinjer for hvordan gatene i området skal være. Ved å legge strengere føringer for hvordan gatestrukturen og bebyggelsens orientering skal være, kunne styringsverktøyene i større grad lagt opp til en bymessig transformasjon, og dermed utnyttet styringsmulighetene på en bedre måte, pekes det på i studien. Samtidig må innholdet i slike styringsverktøy være av en slik art at utbyggerne er villige til å gjennomføre tiltakene. Det betyr at utbyggerne må være med på kommunens visjoner for området.

Både VPOR-en og områdeplanen er førende for utviklingen i caseområdene og oppleves som forpliktende for utbyggerne. VPOR-en fungerer godt som forhandlingsgrunnlag sammen med planleggingsprogrammet og dokumentene som går mer detaljert på kostnader og tekniske løsninger, blir det understreket. Nordahl med flere (2009) understreker at denne måten å drive byutvikling på har vist seg effektiv i forhold til å nå oppsatte mål. Det er med andre ord en klar linje fra Planprogrammet og VPOR, via Samarbeidsgruppen og mandatene som de ulike etatene har fått, og via de detaljerte utdypingene, til resultater i form av forpliktende avtaler om 'grønne kvaliteter' og teknisk infrastruktur i området.

Et viktig funn i oppgaven, basert på Lillebycasen, er at når en områdereguleringsplan er utarbeidet av private aktører, blir det vanskeligere for kommunen å holde styring over planens innhold. Dette svekker, ifølge Stræte (2016), plantypen som et styringsverktøy for å sikre kommunens målsetninger og ønsker, noe som gjør at kommunen ikke får utnyttet styringsmulighetene en slik plan kan gi. Utbyggeren i dette eksemplet mente at kommunen burde gitt tydeligere føringer om blant annet planens detaljeringsgrad.

Styringsverktøyene som benyttes i de to casene er begge sterke på det *visjonære*. Områdeplanen for Lilleby legger sterkere juridiske føringer for utviklingen enn det VPOR-en gjør. VPOR-en styrer derimot sterkere gjennom den økonomiske dimensjonen ved å legge opp til en gjennomføringsmodell hvor kommunen koordinerer utbyggerne. Begge styringsverktøyene fungerer bra for å sikre at den gatestrukturen som er planlagt i hovedsak blir gjennomført i detaljplanleggingen. Styringsverktøyene styrer relativt lite over bebyggelsens orientering mot gata, men områdeplanen legger i noen tilfeller mer bindende føringer for dette enn VPOR-en. Analysen kan, ifølge Stræte, være til hjelp for å vurdere valg av styringsverktøy i transformasjonsområder, vurdere hvordan ulike interesser kan ivaretas i de to typene av styringsverktøy og peke på hvilke interesser som eventuelt kan tjene på hvilket styringsverktøy man velger å bruke.

2.3.2 VPOR Trondheim

Også Trondheim kommune har begynt å bruke VPOR som et verktøy for å sikre et helhetlig områdegrep for større transformasjoner. Kommunen har fremmet «Planprogram og Veiledende plan for offentlige rom og forbindelser (VPOR) for Bycampus Elgeseter Trondheim⁸», som beskriver føringer for planleggingen av allment benyttede byrom og hvilke tiltak som bør gjøres i disse innenfor planområdet.

VPOR skal altså ses i sammenheng med planprogrammet som utarbeides for den planlagte campusutbyggingen på og rundt Gløshaugen. Arbeidet med VPOR-en bygger på kommunens og universitetets mål for bycampus, stedsanalysen for bycampus og på innspill så langt i planprosessen. Begrunnelsen for å velge dette verktøyet er, ifølge kommunen «Vi har sammen med NTNU valgt en modell for den videre planprosessen der det utarbeides et Planprogram og

⁸ <https://www.trondheim.kommune.no/campus/>

en Veiledende plan for offentlige rom og forbindelser (VPOR), fordi den modellen ivaretar fremdrift, den gir en tilstrekkelig forutsigbarhet og fleksibilitet, og den legger opp til åpne prosesser og fortløpende avklaringer»⁹.

VPORen har vært ute på høring (2018) så det er et overordnet konsept for campusutviklingen som legges til grunn. Planen er utarbeidet av i samråd med NTNU, Statsbygg og kommunale og regionale fagetater. Pr 15.02.19 har kommunen innhentet og sammenstilt innspill i høring av VPORen. Alt i alt ga innspill og merknader svært mye positiv respons på både tiltak og utforming av planen, og tilbakemeldingene ga også grunn til å tro av VPOR sin rolle og funksjon ble formidlet, noe som er et mål i prosessen, heter det i Saksdokumenter – sak PS 008/19. Bystyret fastsatte Planprogram for universitets- og campusformål i Bycampus Elgeseter og en Veiledende plan for offentlige rom og forbindelser i Bycampus Elgeseter (VPOR) 25.april 2019. Kommunen sier på sine hjemmesider at planprogram og VPOR legger føringer for det videre arbeidet med reguleringsplaner for campusutvikling på Elgeseter og Gløshaugen.

2.4 Tønsberg

Tønsberg tas også med i rapporten, for å vise at det ikke bare er store byer som har følt behov for å bruke uformelle arealplaner for helhetlig utvikling av et område. Tønsberg kommune har i dag tre gjeldende kommunedelplaner og tre gjeldende områdereguleringer, men de har også utarbeidet en VPOR for et utviklingsområde. Vi skal her presenterer VPOR-en som er utarbeidet av kommunen; «Sem – veiledende plan for offentlige rom» (VPOR Sem 2018).

2.4.1 Sem – veiledende plan for offentlige rom (VPOR Sem 2018)

I kommuneplanen for Tønsberg er Sem er ett av fem lokalsentre som pekes ut som viktig utviklingsområde for bolig. I tillegg ønsker kommunen å lokalisere nye kontorbedrifter i dette området. Sem sentrum fremstår i dag som et område preget av biltrafikk, store næringsbygg og store parkeringsarealer, og Tønsberg kommune ønsker nå å transformere område til et mer levende, aktivt og attraktivt lokalsenter i kommunen.

Proessen ble startet med et mulighetsstudie av Gehl Architects i 2016, og videre ble Planprogram Sem lagt ut på offentlig ettersyn våren 2018. Planprogrammet avklarer og fastsetter overordnede rammer for stedsutvikling på Sem, samt beskriver utredningstemaer som skal vurderes på overordnet nivå og inngå i planens konsekvensutredning (KU) og risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). KU og ROS ble oversendt regionale myndigheter for uttalelse høsten 2018. Den veiledende prinsipplanen for offentlige rom (VPOR Sem) ble lagt ut på høring november 2018. Offentlige rom defineres i VPOR som rommene mellom bygningene, som torg, gater, plasser og parker. VPOR er ment å sikre etablering og oppgradering av gjennomgående offentlige rom på Sem, og den konkretiserer hvilke kvaliteter de offentlige rommene skal ha.

Kommunen presenterer planen som overordnet og veiledende for kommunens plan- og byggesaksbehandling i området, og legger vekt på at den er politisk forankret, men at den ikke er en juridisk bindende plan etter pbl (2008). Utarbeidelsen av VPOR Sem bygger på flere hovedgrep som presenteres i dokumentet. Det ene er å lokalisere knutepunktet i Sem. For å oppnå høy aktivitet sier VPOR at det er viktig at fremtidige arbeidsplasser, handel og boliger lokaliseres i tilknytning til knutepunktet Sem og at det fylles med aktivitet på gateplan. Det andre hovedgrepet er at det grå industriområdet skal transformeres til grønt og frodig. Gatene og plassene på Sem planlegges å fylles med grønne trær og busker, lokale overvannsløsninger skal tilføre vannelementer i parker og torg. Bygninger med historiefortellende kvaliteter – som Sem stasjon – må gis liv og farge, og bør fylles med publikumsrettede aktiviteter (VPOR Sem 2018:12). Det tredje hovedgrepet er å koble området bedre sammen, ved hjelp av sammenhengende gang og sykkeltraser som når frem til sentrale målpunkt som butikk, jobb, barnehage og skole. Det fjerde hovedgrepet er å styrke områdets rekreative kvaliteter, ved å

⁹ <https://www.trondheim.kommune.no/campus/>

gjøre plasser og parker til naturlige destinasjoner og opparbeide og skilte nye stiforbindelser fra sentrum skal opparbeides og skiltes.

VPOR nedfeller prinsipper for fordeling av kostnader til offentlige rom. Som hovedprinsipp skal utbygger dekke alle kostnader til offentlige anlegg innenfor planområdet. Utbygger skal også dekke andel av nødvendige tiltak som ligger utenfor planområdet som er nødvendig for gjennomføring av planen. Den sier også at andel av kostnader til tiltak utenfor planområdet skal ligge innenfor lovens krav om nødvendighet og forholdsmessighet, jmfør kommuneplanens arealplan § 1.4.4 (VPOR Sem 2018: 39).

Tiltak sikres gjennom rekkefølgebestemmelser som forutsettes oppfylt ved at et tiltak – besørages (realytelser) og bekostes (kontantbidrag). Det er likevel ikke før i reguleringsplanen at de private kontantbidrag/realytelsene fastsettes, eventuelt i utbyggingsavtaler. Dette innebærer at tiltakene i VPOR ikke er regulert inn, men reguleres ved at de tas med i private reguleringsplaner og gis en utforming som er i samsvar med VPOR. I noen tilfeller kan det være nødvendig for kommunen å regulere inn et tiltak i egen plan fordi det er viktig å få en tidlig avgrensing mot private planer (VPOR Sem: 2018:39).

3 Hvorfor velger kommunene uformelle arealplaner utenfor pbl (2008)? Identifiserte behov

I det forrige kapittelet så vi at flere byer, både store og mellomstore, har tatt i bruk uformelle arealplaner for å styre områdeutvikling. I dette kapittelet presenterer vi hvordan kommunene selv begrunner bruken av uformelle arealplaner.

3.1 Behov for bedre strategiske verktøy for å realisere kommuneplanen

I Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2019) ber regjeringen kommunene særlig om å legge til rette for forutsigbare prosesser som følger opp kommuneplanen: «Kommunene har ansvar for å sette av tilstrekkelige ressurser til planbehandlingen, og tilrettelegge for forutsigbare prosesser som følger opp kommuneplanen» (s.9). I den landsomfattende surveyen i EVAPLAN etterlyste en rekke plansjefer mer dynamiske og fleksible verktøy i planleggingen, for bygge bro mellom kommuneplanens arealdel til innsendte detaljreguleringer og utbyggingsforslag, og på den måten sikre bedre konsistens i kommunenes planverk overordnede arealplaner til detaljregulering av utbyggingsforslag (Hanssen og Aarsæther 2018a,b, Børrud mfl 2018). Dette er hva Minde (2021) omtaler som «konsistensskapende virkemidler» for å oppnå en bedre sammenheng mellom trinnhøyere og trinnlavere planer.

Kommunenes bruk av uformelle arealplaner begrunnes av flere informanter i ulike studier (Cedell 2018, Børrud mfl 2018, Fausa 2018) med at de har en mobiliserende effekt for områdeutvikling, ved at de stimulerer grunneiere til å utvikle sine eiendommer eller samle seg for å svare ut de mer helhetlige grepene som kreves. Grunneiere trenger en viss forutsigbarhet for hva slags potensiell verdi de sitter på med sine eiendommer. Allerede i kommuneplanens arealdel gir kommunen signaler om dette, ved at det her gis signaler om at det kan bli gitt rom for omdanning (formålendring) og høyere utnyttning. Hvis markedsutsiktene til den nye type arealbruk er gode, vil arealprisen stige alene ut fra dette potensialet (en planskapt verdiøkning) (Nordahl mfl 2019). Jo mer disse signalene blir konkretisert i påfølgende strategier og planer, dess mindre er usikkerheten om hva som blir den juridisk tillatte nye utnyttningen og vilkårene for det. Og dess høyere blir verdiøkningen (Nordahl mfl 2019).

Utfordringen for både kommune og grunneiere at områder ofte ikke er «planmodne» nok til å være klar for viktige juridiske planavklaringer. Fausa (2018) viser at VPOR oppfattes som et viktig verktøy for å modne et område ved å dele visjoner for området og slik skape interesse og markedsaktivitet. En VPOR innebærer i praksis at det offentlige utpeker hvilke offentlig tilgjengelige tiltak som det forventes at utbygger enten finansierer eller bygger (Larsen og Longem 2017). En hensikt med en slik strategisk områdemodell er å legge føringer på kvaliteter i byrom på tvers av eiendomsgrenser og danne grunnlag for fordelingen av grunneierbidrag og offentlige investeringer. En plansjef uttaler; «... områdereguleringer det gir oss hjemmelsgrunnlag ... VPOR er så ufarlig, men samtidig så viktig for å rydde litt» (Hanssen og Aarsæther 2018b). Nettopp denne «ufarligheten», som gir mulighet for revurdering av grep på senere stadier, trekkes frem av flere som VPOR-ens fremste styrke. Planleggere i PBE oppfatter VPOR mer som et koordineringsverktøy i denne fasen enn styringsverktøy: Det vil si at de ikke styrer reguleringen gjennom VPOR, men danner seg grunnlag for enighet for å utvikle en samarbeidende relasjon mellom planmyndighet, grunneiere og utbyggeraktører i områdeutvikling. På denne måten kan forventningene som ligger inne i arealdelen av kommuneplanen, om fremtidig arealutvikling, lettere realiseres gjennom etterfølgende detaljreguleringsprosesser og utbyggingsavtaler.

3.2 Behov for å nedfelle visjoner i tidlig fase – fleksibel retningsgivning

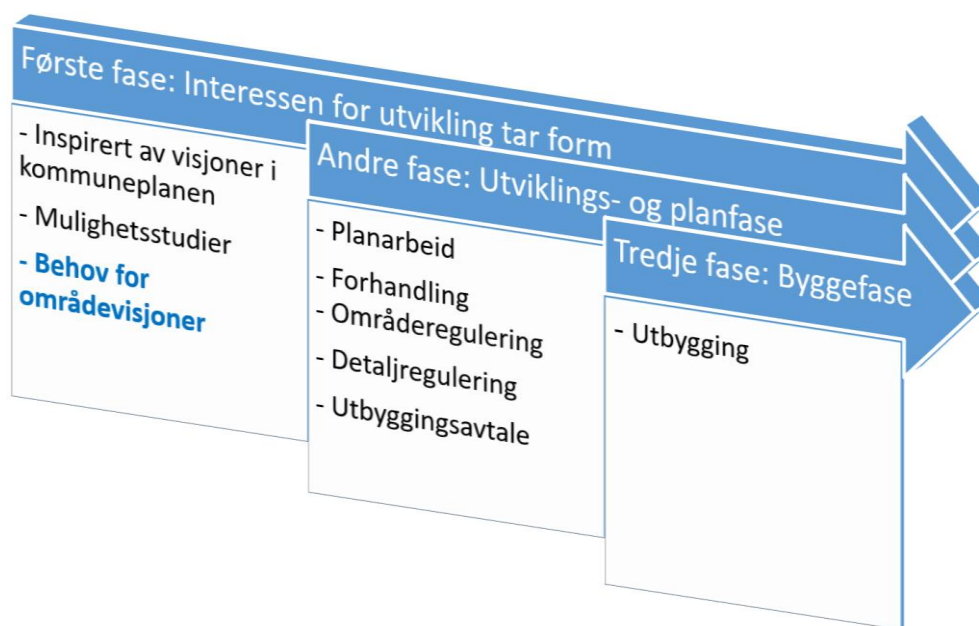
Svært mange av studiene vi har sett på (Selvig 2015, Rodeo/NIBR 2019, Veileder 2019) peker på behovet for å utarbeide en felles visjon for områdeutviklingen. Dersom utviklingen skal gi bærekraftig byutvikling, kan ikke utviklingen skje bit-for-bit. Studiene har identifisert behovet for å operasjonalisere visjonene i kommuneplanen (samfunnsdel og arealdel) til visjoner for områdene som skal utvikles.

I flere av studiene pekes VPOR på et redskap som kan romme slike felles utformede visjoner (mellom kommune, grunneiere, utviklere) (Selvig 2015). Ensjø var preget av flere grunneiere, som gjorde koordinering og en felles visjon for området var nødvendig for å få til en utvikling. Hensikten med visjonen var at den skulle ligge til grunn for utarbeidelsen av en overordnet struktur på de offentlige rommene innenfor det avgrensede området, og som skulle danne grunnlag for å stille krav om opparbeidelse av offentlige rom (parker, plasser, torg, blågrønn struktur, vann og gangforbindelser). Siden denne VPOR ble utformet i samarbeid med grunneierne, har den også vært en visjonsplattform som viser den fragmenterte eiergruppen hva området kan bli. VPOR for Ensjø 10 fungerte, ifølge informantene, om et overordnet grep for å håndtere de fortløpende reguleringsplanene som kom inn. I tillegg opplevdes denne planformen som tilstrekkelig fleksibel, ved at den tegner opp en veiledende strek og legger føringer for omtrent hvor de viktigste offentlige rommene og forbindelseslinjene skal gå. Det substansielle bidraget er at det settes av arealer til offentlige rom, og at disse ses i sammenheng med hverandre og områdene rundt. Konklusjonen fra studien er at denne VPOR'en anses som lettere å ha som grunnlag for forhandlinger om utbyggingsavtaler enn det områdereguleringer ville vært.

I andre byer utformes et rent visjonsdokument, som visjonen for urban sjøfront i Stavanger (1998), og i andre områder, som Løren, er visjonen først og fremst båret frem og realisert av en stor privat utvikler. Studien av Løren (Veileder 2019, Selvaag/Rodeo/NIBR 2019) viser også at Løren-transformasjonen manglet et slikt visjonsdokument i starten. Derfor måtte utbygger (Selvaag) selv stå for visjonen da de første fire reguleringsplanene ble utformet og vedtatt. VPOR for Økern kom først senere. Informanter fra utbyggeraktørene sier klart at de hadde foretrukket at det hadde eksistert en VPOR med visjoner for områdeutviklingen før de satte i gang. Studiene legger vekt på at disse visjonene trengs i en svært tidlig fase, forut for at området er modent for å planlegges. Mangelen på planmodenhet kan skyldes at utviklingsaktører ennå ikke er på plass, arealene er ikke frigjort ennå (for eksempel fra statlig bruk) eller store samferdselsavklaringer ikke er tatt. Slike visjoner derfor kunne nedfelles i strategiske dokument i en svært tidlig fase. Dermed kan utformingen av en visjon for området også ha en mobiliserende funksjon (få eiendomsaktører til å investere i området, offentlige samferdselsaktører til å avklare hensyn etc). Se figur under.

¹⁰ Prosessen rundt utviklingen av Ensjø er også tema i Nordahl med flere (2009).

Figur 3.1: De tre fasene i utviklingen av transformasjonsområder (basert på Nordahl mfl 2019).



I deloppdrag 2 (Nordahl mfl 2019) beskrives de økonomiske dynamikkene i disse tre fasene. Allerede i fase 1, som er en svært tidlig fase hvor interessen for utvikling begynner å ta form, skjer det en betydelig verdiøkning i arealene i utpekte transformasjonsområder. Dette til tross for at verdiøkningen er latent og beheftet med stor usikkerhet. I denne fasen er eneste «investering» å synliggjøre muligheter. Konkret handler investeringene om å bekoste mulighetsstudier og andre mer eller mindre nødvendige informasjon om området. Studien vår viser at det er *her* byene opplever at de mangler strategiske instrument i loven, til å kunne utvikle visjoner for området. Slike visjoner trengs for å gi retning for utviklingen og dermed mer forutsigbarhet for aktørene. De større byene har derfor utviklet egne modeller for å nedfelle visjoner for områdeutviklingen i den aller første fasen, for på denne måten å kunne gi mer retning og mer forutsigbarhet for alle aktører i den påfølgende planfasen. Fremveksten av strategiske grep og planer «utenfor lovens verktøykasse» tyder på at de aktuelle instrumentene i loven (områderegulering, kommunedelplan, planprogram), ikke oppleves som egnede i denne tidlige fasen, fordi områdene er ikke «modnet nok». Som en representant fra EBY (workshop, 2019) argumenterer for: «Kommunen trenger strategiske verktøy for å lage planer. Jeg har alltid ment at dette må lovfestes». Det strategiske verktøy (som VPOR) oppfattes å gi, som planer etter pbl (2008) i mindre grad gir, er fleksibilitet (Selvig 2015, Fausa 2018). Informantene i Selvigs studie pekte på at en områderegulering krevde en presis fastsettelse av byggegrenser og –linjer, mens en strek på et VPOR-kart kan være veiledende føringer for de viktigste offentlige rommene og forbindelseslinjene. Det gir dermed kommunen større fleksibilitet i behandlingen av hver enkelt detaljregulering. Muligheter for revurdering av grep på senere stadier, i forhandlinger om detaljregulering og utbyggingsavtaler, trekkes frem som VPOR-ens fremste styrke hos informanter i EVAPLAN-studien (Børrud mfl 2018).

I fase 2 konkretiseres mulighetene og usikkerheten om både utnyttelse og betingelser avklares. Denne fasen krever noe mer investering i planarbeid og ytterligere former for informasjonsinnhenting og dokumentasjon, samt kostnader til planarbeidet. I byggemodne områder kan man gå rett på fase 2 – og her oppleves områderegulering, kommunedelplan og detaljregulering som å være egnede instrument. Gjerne sammen med utbyggingsavtaler som fordeler kostnader knyttet til opparbeidelse av fellestiltak og infrastruktur (grå, blå, grønn) og møteplasser. Fausa (2018) viser at Oslo Kommune foretrekker å utforme områdereguleringer i tilfeller hvor områdene har særskilte statlige sektorinteresser (vei, jernbane), hvor ekspropriasjon kan være aktuelt, og hvor det trengs en særskilt kommunal innsats og ledertrøye.

I fase 2 skyter verdiøkningen fart fordi rammene for utvikling klargjøres både mht. utnyttelsesgrad og betingelser vedrørende infrastruktur, men kostnadene kan være en belastning for mindre grunneiere. Tredje fase er innhøstingsfasen og den kapitalintensive fasen med prosjektering, bygging og salg. Det er altså i fase 1, den aller tidligste fasen, det er et behov for strategiske verktøy.

3.3 Behov for å intern samordning i kommunen

I tidligere studier (Fausa 2018, Cedell 2018, Børrud mfl 2018) og i denne studien, går det tydelig frem at en viktig funksjon VPOR-verktøyet har også er å sørge for intern koordinering innad i kommunen. Dette er særlig knyttet til hensynene Plan- og bygningsetaten, Bymiljøetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten skal ivareta i byutvikling og transformasjonsområder. Som en representant fra en byrådsavdeling sier «Det er her man beslutter hvilke tiltak som plan og bygningsetaten (PBE) i samarbeid med Bymiljøetaten (BYM) og Eiendom og Byfornyelsesetaten (EBY) mener er nødvendig for å ivareta en god byutvikling og transformasjon av større områder og hvor mye i kroner den enkelte grunneier kan påregne å måtte være med å bidra med rent økonomisk» (Cedell 2018: 57).

3.4 Behov for å kunne kostnadsberegne offentlig rom og infrastruktur - gi forutsigbarhet rundt grunneierbidrag

I EVAPLAN-studiene problematiserer Nordahl mfl (2018, Hanssen og Aarsæther 2018, se også Nordahl mfl 2019) at pbl skiller så klart mellom plan og gjennomføring, og tar til orde for en offentlig utredning som kan vurdere om det er på tide med systemendringer i pbl slik at plan og gjennomføring bedre kobles til hverandre (som i tysk modell).

Utbyggings- og transformasjonsprosjekter medfører ofte behov for ny infrastruktur (grå, grønn, blå) eller økt belastning på eksisterende infrastruktur. Dette kan bekostes av offentlige myndigheter (primært kommunene), men pbl (2008) åpner også for at slike infrastrukturinvesteringer kan hel- eller delfinansieres av private aktører (med unntak av sosial infrastruktur). Pbl (2008) inneholder til dette formål en rekke utviklingsbaserte instrumenter, som utbyggingsavtaler (§ 17-3), tilknytningsavgift og opparbeidingsplikt (§18-1) som søker dekning for investeringsutgifter til offentlig infrastruktur fra utviklerne i eiendomsmarkedet (Samfunnsøkonomisk analyse 2018). En viktig forutsetning, for eksempel for utbyggingsavtaler, er at det må ligge et planvedtak til grunn – og at tiltaket som skal bekostes må anses som nødvendig for å følge opp planvedtaket¹¹

Bakgrunnen for å få utbyggingsaktører til å bidra med bekostning av slike «offentlige fellesgoder» er flere. For det første kan det være kapasitets- og inntektsbehov hos kommunene som gjør at grunneierbidrag øker mulighetene til å realisere nødvendige kvaliteter/infrastrukturtiltak i et område. Dermed kan områdets utbyggingspotensial raskere realiseres. For det andre bygger det ofte på en rettferdighetstanke, om at de som får inntekter som følge av offentlige planbeslutninger (og den planskapede verdiøkningen som følger) og offentlig infrastrukturutvikling også bør delta i finansieringen av infrastrukturen.

Som Nordahl mfl (2019, Del 2) påpeker, vil utpekingen av områder til fornyelse og omdanning i kommuneplanens arealdel gi signaler til grunneierne om at det vil bli gitt rom for høyere utnytting. Hvis markedsutsiktene til den nye type arealbruk er gode, vil arealprisen stige alene ut fra dette *potensialet*. Dette gir en viss forutsigbarhet knyttet til arealutnyttelsen, og dermed for potensialet for inntjening ved en utvikling av området. Likevel er den økonomiske dynamikk en i den første

¹¹ Utgangspunktet her er pbl § 17-3, 3. ledd som har følgende ordlyd; «Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak.

fasen (før området er planmodent) preget av stort grad av usikkerhet (Nordahl mfl 2019). En av kostnadene ved å utvikle et slikt område er potensielle utgifter til opparbeidelse av fellestiltak og offentlige goder, som gater, VAV, blågrønn infrastruktur og møteplasser. For at kommunen skal få et tilstrekkelig utgangspunkt for utregning av grunneierbidrag, må det utformes og nedfelles noen prinsipper og krav til slike tiltak – og kvalitetsnivået på disse. På den måte kan kommunen tidlig kommunisere forventet grunneierbidrag til opparbeidelse av offentlige goder i området, som vil gi forutsigbarhet for aktører som ønsker å investere og utvikle det relevante området.

Spørsmålet er så hvordan kommunen kan sikre en bedre forutsigbarhet knyttet til forventede grunneierbidrag, samtidig som de bevarer den fleksibiliteten de trenger til å gjøre endringer underveis.

I tidligere studier (Cedell 2018) fremhever en representant fra byrådsavdelingen for byutvikling i Oslo at en områderegulering eller planprogram, hjemlet i pbl, kun vil legge føringer for hvilke tiltak som er *nødvendig* for å oppnå god byutvikling. Men for å gjennomføre dette mener han at transformasjonsområder med mange grunneiere trenger et rammeverk som gir grunneier og det offentlige en oversikt og forutsigbarhet for *hvordan de forskjellige tiltakene skal finansieres og hvem som skal utføre tiltakene*, og når de forskjellige tiltakene skal gjennomføres (Cedell 2018: 56). Det må være et rammeverk som kan ligge til grunn for utregninger av grunneierbidrag. I workshopen utdyper EBYs representant hva slags grunnlag de trenger.

«Hva trenger vi i EBY for å kostnadsberegne? Vi kan håndtere mye usikkerhet, vi har konsulenter og andre til å håndtere det. Jo mer detaljert jo mindre blir usikkerheten, men holder ikke detaljene blir jo usikkerheten desto mer større. Så vi trenger oversikt over tiltak og arealer, lengde, bredde, kvadratmeter og en grov oversikt over kvalitet, da vil vi få frem kostnader – med en betydelig usikkerhet som må håndteres underveis i prosessen. Så er det en stor usikkerhet knyttet til utnyttelse, for vi i Oslo kommune har jevnt over brukt BRA som fordelingsnøkkel» (representant fra EBY i workshop 2019).

I tidligere studier går det frem at prosessen rundt denne utregningen ofte foregår internt i kommunen, og ikke i utstrakt dialog med grunneiere og utviklere. I studien til Larsen og Longem (2017) opplyser kommunen opplyser om at det har vært en gruppeprosess hvor nøkkelpersoner fra utbyggersiden har fungert som informanter knyttet til kostnadene infrastrukturtiltakene utløser. Men enkelte utbyggere opplevde at utbyggerne kun var involvert i kostnadsberegningen ved at de fikk valget mellom kontantbidrag eller realytelser, mens en tredjepart var blitt engasjert til å kalkulere bidragene. Utbyggerne opplevde at de kalkulerte bidragene var fastlåste uten rom for forhandling.

Det er i dag ingen bestemmelser om at en kommunedelplan, reguleringsplan eller et planprogram skal inneholde et kostnadsestimat for fellestiltak og nødvendig oppgradering og utvikling infrastruktur. Det er likevel en viktig del av motivasjonen for å utforme uformelle arealplaner som VPOR og byplangrep.

Men vi ser også at kommunen ikke bare forholder seg til kostnadssiden, de sammenholder også dette med den potensielle inntektssiden. Som en representant fra en byrådsavdeling sier

«Forut for utarbeidelsen av forslag til VPOR har PBE og EBY sett gjennom tiltakslisten og kalkylen for disse tiltakene, og analysert hvor stort utviklingspotensial det er innenfor hele planområdet. Det er i denne analysen man vurderer hvor stort bidraget fra hver grunneier kan være for at ikke bidraget blir for tyngende og gjøre at utviklingen stopper opp. Vi har som ansvar å vedta reguleringsplaner som er økonomiske og tekniske gjennomførbare, og blir den økonomiske belastningen for stor for grunneier så er ikke planen gjennomførbar» (Cedell 2018: 58).

Til grunn for disse betraktningene rundt hvor tung den økonomiske belastningen til grunneierne blir, ligger ifølge informanten, en områdeanalyse og en volumbetraktning gjennomført av plan- og bygningsetaten.

Studien av grunneiersamarbeid som er gjennomført av Nordahl mfl (2019), viser at slike analyser (for eksempel inkludert i VPOR) er viktige for å lette grunneiersamarbeid. Før grunneierne går sammen å lage en juridisk reguleringsplan for området, bør de hjelpes til å ha en realistisk formening over verdistigningspotensialet for egen eiendom. Her kan kommunen gjennom en VPOR eller annen form for områdestrategi gi grunneierne en antydning av rammer, både i forhold til arealbruk, utnyttingsgrad og dermed inntektene, og kostnadene som vil påløpe til opparbeidelse av «fellesgoder» som infrastruktur og offentlige rom. Da kan partene få en mer realistisk forståelse for egen potensiell verdiøkning og for kostnadssiden, og unngå et spill dem imellom. Men for å legge mer til rett for egenorganisert grunneiersamarbeid mener Nordahl mfl (2019) at VPOR/ områdestrategier må ligge til grunn for konkretisering rundt a) kostnadene knyttet til å etablere av offentlige rom og prinsipper for hva grunneierne skal bidra med å bekoste og hvordan bidragene fra utbygger skal beregnes – eksempelvis i kroner pr. nye kvadrat BRAS. Dette er vanlig praksis med dagens VPOR-modeller. Nordahl mfl (2019) mener imidlertid en slik områdestrategi kan være utgangspunkt for en konkretisering av b) ikke-kartfestet estimert inntektspotensial og kostnadsnivået for fellestiltak. Dette vil, ifølge Nordahl (mfl 2019) gi en betydelige tettere kobling mellom plan og kostnader enn det som er vanlig i Norge, men er trolig viktig for å gi grunneierne en realistisk forståelse av potensialet.

Behovet for en analyse av kostnadsaspektet ved fellestiltak er derfor viktig å ta opp i diskusjonen av potensielle lovrevisjoner (se kapittel 6). Loven setter i dag ingen stopper for slik praksis, så diskusjonen går mer på om dette bør være et krav til områdeplaner.

3.5 Behov for å sikre mer likebehandling av kommunens respons på innsendte planer i samme område

Mange av informantene i studiene vi har undersøkt peker på et opplagt behov for å utvikle verktøy for gjennomføring som er mer tilpasset dagens planutfordringer knyttet til re-planlegging av allerede bygde omgivelser (Børrud mfl 2018, Fausa 2018). Kvartalsomdanning og områdeutvikling handler i dag ofte om å omdanne områder med næringsfunksjoner og nedslitt og utdatert bebyggelse, til flerfunksjonelle byområder. Som Nordahl mfl (2019) viser vil den som utvikler sin eiendom sist i slike områder trekke veksler på nybyggingen og oppgradering av naboeiendommene. Det lønner seg altså å vente, for å være gratispassasjer. Tilsvarende vil den som utvikler først måtte selge et nybygg der naboene fortsatt er rufsete og slitne, og hvor det være byggeaktivitet på naboeiendommene i flere år framover. Dette er i seg selv et insitament for å ikke være «førstemann ut».

Byene opplever et behov for å kunne respondere på private planinitiativ, for å unngå en skjevfordeling av byrder for grunneiere, ved å nedfelle prinsipper for utviklingen av området – for eksempel knyttet til infrastruktur, blågrønn infrastruktur, sosial infrastruktur (barnehagebehov etc). Denne retningsgivingen bør gjøres på et tidlig tidspunkt, og uten at man trenger å ta alle (juridiske) arealavklaringene. En slik områdestrategi kan dermed brukes av kommunen til å styre en områdeutvikling på tvers av mange grunneiere og med uklare mål og ressurser til å gjennomføre. Det er behov for en strategi med store valgmuligheter for å kunne tilpasse seg det uforutsette.

3.6 Tidsbesparende plantype

VPOR, og den nyeste versjonen som omtales som «Planprogram med VPOR», presenteres ofte som en forenkling av dagens plansystem for å gjøre prosessen mindre tidkrevende ved at det utarbeides et planprogram for et større område med overordnede rammer for påfølgende flere detaljreguleringer (Eriksen 2019). En av de viktigste begrunnelsene for valg av VPOR, fremfor områderegulering eller kommunedelplan, er ifølge Nyrnes (2016) behov for å få på plass en områdeplan raskt for å kunne respondere på innsendte planer. VPOR egner seg derfor i områder

hvor planprosessene bør skje raskt, byggeområdet er planfaglig avgrensbar, markedsmessig byggemodent, middels komplisert og grunneier og tiltakshavere har sammenfallende interesser, eller kan ledes til det (Nyrnes 2016).

Kartlegginger av uformelle planprosesser i Oslo kommune viser at pbls (2008) regler om kunngjøring, høring, offentlig ettersyn og innsigelsesrett for berørte statlige og regionale organer i praksis ikke følges ved utarbeidelse av slike uformelle arealplaner. Ei heller gjennomføres det helhetlige KU'er (Grette AS 2019, Fausa 2018).

Tidsargumentet ble tydelig trukket frem av informanter i studien av den første VPOR som ble utformet på Ensjø (VPOR 2006, Selvig 2015), og effektivitet var også motivet i bystyrets vedtak og beskrivelse av VPOR Ensjø (Grette AS 2019). Ved å velge bort andre planformer som kommunedelplan og områderegulering, unngikk kommunen de lovregulerte høringsprosessene, konsekvensutredning og statlige sektormyndigheters potensielle innsigelser. Også i byrådsavdelingens bestilling av «byplangrep Skøyen» i Oslo var det tydelig at tidsaspektet var viktig for å få frem et «foreløpig grunnlag for behandlingen av pågående plan- og byggesaker på Skøyen» (i Grette AS 2019: 6) – altså å få på plass et bedre grunnlag for å vurdere pågående innsendte detaljreguleringer (med sine tidsrammer). De skriver videre at «Områdereguleringen vil omfatte en mer grundig analyse og byplanfaglig tilnærming, og de overordnede føringene må derfor konkretiseres og drøftes nærmere i den påfølgende områdereguleringsplanprosessen (...) Byplangrepet må derfor anses som et foreløpig svar på utviklingsrammene for fremtidens Skøyen. (...) vektlegges i vurderingene av innsendte planforslag og byggesøknader som behandles parallelt med utarbeides av områderegulering» (Byplangrep Skøyen s. 9 i Grette AS 2019: 6)

4 Hva er den juridiske statusen til uformelle arealplaner utenfor pbl (2008)?

Den juridiske statusen til uformelle arealplaner utenfor pbl (2008) blir belyst i masteroppgaver og i pågående PhD-arbeid (Holth og Johansen 2018, Minde 2021/2022), samt i kommunenes egne juridiske vurderinger. På oppdrag fra Vegdirektoratet har Advokatfirmaet Grette AS (2019) gjennomført en grundig drøfting av den juridiske statusen til uformelle arealplaner som «VPOR» og «byplangrep» - særlig knyttet til områdeutviklingen av Skøyen i Oslo. Kapittelet oppsummerer de viktigste konklusjonene fra disse arbeidene.

4.1 Juridisk status

Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner (detaljregulering og områderegulering) har rettsvirkninger for både kommunen og borgerne ved at planene legger begrensninger på hvilke tiltak kommunen kan godkjenne, jf. pbl. § 1-6 andre ledd. Videre gir det grunneierne rettskrav på tillatelse til et omsøkt tiltak så lenge det er i overenstemmelse med gjeldende plan for området, jf. pbl. § 21-4 første ledd (Eriksen 2019:20).

VPOR og liknende uformelle arealplaner, er *ikke* hjemlet i pbl (2008), men er politiske vedtatte eller forankrede planer som er ment å være veiledende for utformingen av offentlige arealer som veier/gater, forbindelser, torg/møteplasser og blågrønn struktur, innenfor et avgrenset geografisk område (Grette AS 2019:3).

Formelle og uformelle arealplaner har ulik funksjon og rettslig status. *Formelle arealplaner* er juridisk bindende planer det kan utledes rettigheter og plikter fra. *De uformelle planene* har derimot ingen formelle rettsvirkninger. Det rettslige utgangspunktet for VPOR (og liknende uformelle planer) er at de uformelle planene er politiske planer, som gir uttrykk for kommunenes forventninger og ønsker for arealdisponeringen innenfor et område (Grette AS 2019:3). De er ment å gi føringer for skjønnsutøvelsen ved behandling av reguleringsplaner, både når det gjelder utforming og rekkefølgebestemmelser (Grette AS 2019: 23). Dette innebærer at utarbeidelse og vedtak ikke er underlagt pbl (2008), men snarere reglene i den generelle forvaltningsretten og kommuneloven. Kommunestyrets vedtak av VPOR forstås likevel ikke som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og har derfor ikke klageadgang (Grette AS 2019: 32).

Det rettslige utgangspunktet er at forvaltningen kan utarbeide *interne saksforberedende dokumenter* som legger føringer for hvordan det frie forvaltningsskjønnet skal utøves. Den konkrete arealdisponeringen i kommunene er først og fremst et politisk spørsmål, der kommunen i stor grad utøver et fritt forvaltningsskjønn når det skal ta stilling til både om et forslag til reguleringsplan skal fremmes og senere vedtas (Grette AS 2019: 11). Uformelle arealplaner vurderes av Grette AS (2019:11) derfor å ha mye til felles med *forvaltningsinterne strategier* og føringer for hvordan det frie forvaltningsskjønnet skal utøves.

Det er ingen direkte lovregulering av denne typen uformelle arealplaner i pbl (2008) eller andre lover. Grette AS (2019: 11,16) vurderer likevel at det i dag ikke finnes rettslig grunnlag for at kommunen *ikke* skal kunne utarbeide slike interne arealstrategier som VPOR er. De finner ingen holdepunkter i forarbeidene for at lovgiver har ønsket å innskrenke kommuner rett til å legge interne føringer eller strategier for hvordan det frie forvaltningsskjønnet skal utøves. Det at slike forvaltningsinterne strategier og føringer (VPOR) er offentlige, bidrar til bedre forutsigbarhet for hvordan kommunen vil utøve sitt frie forvaltningsskjønn ved behandling av senere reguleringssaker.

4.2 Representerer uformelle planer et rettslig problem? Juridiske betraktninger rundt ulike utfordringer med uformelle arealplaner

I workshopen ble det stilt spørsmål fra juristen om hvorvidt VPOR representerer et rettslig problem, som dermed skal kunne løses med rettslige virkemidler (endre loven). Grette AS (2019) fikk i oppdrag fra Vegdirektoratet å belyse dette spørsmålet.

Innvendinger som ofte er fremmet mot dagens praksis med uformelle arealplaner er at de i utforming likner på pbls planvirkemidler, særlig kommunedelplan og områderegulering, med plankart og føringer for utforming (Børrud mfl 2018). Dermed oppleves uformelle arealplaner ofte som en omgåelse av pbls prosesskrav knyttet til involvering (kunngjøring, høring, offentlig ettersyn), innsigelsesrett og KU-krav. Selv om pbls prosesskrav ikke gjelder for uformelle arealplaner, konkluderer Grette AS (2019) i sin analyse at bruken av uformelle arealplaner *ikke* er en direkte omgåelse av pbls regler.

Som vi beskrev i kapittel 2 så har Oslo kommune delvis kommet denne innvendingen i møte ved knytte VPOR tettere opp til lovens system, ved nå å lage planprogram m/ VPOR eller tiltaksliste. Grette AS (2019) kommenterer i sin analyse at der de uformelle arealplanene inngår i et planprogram etter pbl (2008), vil prosessreglene knyttet til planprogrammet komme til anvendelse. Her vil flere av innvendingene mot VPOR bli møtt, fordi planprogram inneholder regler for høring og offentlig ettersyn av planprogrammet, og plikten for berørte statlige og regionale organisasjoner til å uttale seg, vil komme til anvendelse. Likevel er ikke kommuner forpliktet til å la VPOR inngå i planprogram etter pbl.

Pbl (2008) sitt kapittel 4 omhandler konsekvensutredningsplikten i planleggingen, som utdypes i forskrift¹². Utredningskravene skal sikre at kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelige for å kunne fatte vedtak, og følger opp den generelle utredningsplikten til forvaltningsorgan etter forvaltningslovens § 17. Regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner er konsekvensutredningspliktige, det vil si de reguleringsplaner som kan få vesentlig virkning for miljø og samfunn. En viktig innvending mot VPOR har vært at kommunen omgår KU-kravet ved utarbeidelse av VPOR, heller enn å velge områderegulering eller kommunedelplan, som er KU-pliktige. Dette blir også diskutert i Grette AS (2019) sin analyse. Her konkluderer analysen med at EU-direktivets (EUs plandirektiv) ordlyd og praksis fra EU-domstolen, ikke gir grunn til å slutte at de uformelle arealplanene omfattes av kravet om konsekvensutredning etter norsk rett eller av EUs plandirektiv. Siden VPOR ikke forstås som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Men selv om det ikke er et rettslig krav om at de uformelle arealplanene konsekvensutredes, ser Grette AS (2019) en rekke utfordringer ved at de ikke blir konsekvensutredet. Særlig betoner de det uheldige ved at helheten i de uformelle planene ikke er konsekvensutredet. I sin ytterste konsekvens mener Grette AS (2019:23) at når den samlede virkningen av tiltakene i den uformelle arealplanen ikke er konsekvensutredet, så kan det medføre en ugyldighetsrisiko for de reguleringsplanene der det kun foretas en konsekvensutredning av de tiltakene som er innenfor reguleringsplanens planområde. Helheten som tiltakene inngår i vil da ikke være konsekvensutredet.

I tillegg vurderer Grette AS (2019) at svakhetene som hefter ved de uformelle planene, som skyldes at de ikke har ivaretatt medvirkning og konsekvensutredning, kan forplante seg til de etterfølgende reguleringsplanene. Kommunen utøver sitt skjønn i disse reguleringsplansakene på et grunnlag som ikke er tilstrekkelig informert (etter lovens forventning). Dette gjelder både involvering fra allmennheten og private aktører, men er også knyttet til at andre offentlige organers rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres sakfelt (§ 3-2(3)) ikke gjelder for slike planer. Offentlige myndigheter kan både være viktige forsvarere av ulike hensyn,

¹² Forskrift om konsekvensutredning (2017)

og ressurskontrollerende aktører. Medvirkning fra slike statlige sektormyndigheter kan derfor være av avgjørende betydning for at den uformelle planen kan følges opp formelt i senere reguleringsplaner. Mangel av involvering av disse aktørene i uformelle planer øker derfor potensialet for innsigelse i påfølgende formelle planprosesser, noe som igjen reduserer forutsigbarheten disse planene er ment å gi (Grette AS 2019: 27). Et eksempel som trekkes frem her var en forutsetning i «Byplangrep Skøyen», at E18 skulle legges i tunell, som ikke var forankret i eller avklart med Statens vegvesen.

Et spørsmålet som ble stilt i workshopen var om man ved VPOR står overfor en type ulovlig forhåndsbinding, og om uformelle planer representerer mulige ugyldighetsgrunner for reguleringsplaner og vedtak? Grette AS (2019:23) diskuterer dette og understreker at uformelle planer ikke er rettslig bindende og følgelig ikke skal benyttes *som om* de var det. Men under forutsetning av at planene ikke skal være rettslig bindende, har de vanskelig for å se at vedtakene bystyret tar om de uformelle planene skal være ugyldige som følge av at pbl (2008) sine regler ikke er fulgt. Prosessreglene i kommuneloven må derimot følges.

Grette AS (2019) advarer likevel mot ugyldighetsproblematikk. Dersom kommunene feilaktig forholder seg til de uformelle planene *som om de var* juridisk bindende, så er det risiko for at vedtakene der dette legges til grunn (som utbyggingsavtaler og vedtak i byggesaker) kan være ugyldige (Grette AS 2019: 23). Oppstartsnotatet fra Løren trekkes frem som eksempel, hvor det står at VPOR vil forplikte etaten og politikerne. Grette AS (2019) vurderer en slik måte å forholde seg til uformell plan på kan medføre at etterfølgende reguleringsplanvedtak blir helt eller delvis ugyldige.

En annen risiko for ugyldighet er knyttet til det faktum at uformelle planer ofte ikke følger pbls krav om medvirkning og konsekvensutredning. Dersom føringene fra de uformelle planene legges til grunn for de etterfølgende (juridisk bindende) planvedtak uten at det åpnes for reell medvirkning eller /og konsekvensutredning på reguleringsplannivå, er det her en risiko for ugyldighet for reguleringsplanene. Særlig er dette knyttet til at helheten tiltakene inngår i, etter den uformelle planen, ikke vil være konsekvensutredet. De svakhetene som eventuelt finnes i de uformelle planene vil da forplante seg til de etterfølgende reguleringsplanene, og kommunen risikerer her å utøve sitt skjønn i reguleringssakene på et grunnlag som ikke er tilstrekkelig informert (Grette AS 2019: 24).

I tillegg vurderes det som problematisk at de uformelle planenes rettslige status kan fremstå som uklart for mange av planaktørene.

4.3 Behovet for «konsistensskapende virkemidler» i pbl

Loven legger opp til en forventning om at overordnede planer skal legges til grunn i den mer detaljerte planleggingen (Holth og Winge 2018:58, Eriksen 2019). Plansystemet etter pbl (2008) forutsetter dermed at styring skal skje ovenfra og ned, og slik at trinnhøye planer skal legges til grunn for trinnlavere planer (Minde 2020). I andre land blir dette ofte omtalt som kaskadepriippet (Simoneova mfl 2017). I Norge står imidlertid ikke dette prinsippet like sterkt som i mange andre land, på grunn av motstridsregelen i § 1-5. Motstridsregelen, som sier at «Ny plan eller statlig eller regional planbestemmelse går ved eventuell motstrid foran eldre plan eller planbestemmelse for samme areal med mindre annet er fastsatt i den nye planen eller statlig eller regional planbestemmelse» eliminerer i stor grad den hierarkiske oppbyggingen mellom plannivåene. Dette gjør den ved å åpne for at trinnlave planer kan trumfe trinnhøye planer, om de er sist i tid (Minde 2021/2022). Dette kan bidra til manglende konsistens i kommuners planhierarki.

I Hanne Mindes pågående juridiske PhD-arbeid (UiB) etterlyser hun derfor flere «konsistensskapende virkemidler», som er regler som skal sikre en konsistent og sammenhengende planlegging på tvers av plannivåer. De uformelle planene benyttes i de fleste

tilfellene vi har sett i kapittel 2 som et mellomnivå mellom kommuneplan og innsendte detaljreguleringsplaner. Her benyttes de nettopp som *konsistensskapende virkemiddel*.

Særlig vil planprogram med VPOR være et konsistensskapende verktøy. For planprogram med VPOR er kommuneplanen den viktigste overordnede planen, og det kan ikke avvike fra de bestemmelser og føringer som fremkommer her (Eriksen 2019:20). Gjeldende kommunedelplaner vil også være retningsgivende for utformingen av planprogram med VPOR, og deretter kommer eventuelle andre programmer og planer som er vedtatt for området.

I følge Minde (2021/2022) er funksjonen til slike konsistensskapende virkemidler viktig for å ivareta en forutsigbar og helhetlig planlegging ved å eliminere motstrid mellom eksisterende (overordnede) planer (trinnhøye planer) og innsendte planforslag (trinnlave planer). Hun argumenterer for at man i større grad må vurdere hvordan lovens regler virker i samsvar med hverandre og søker å sikre sammenheng, symmetri og samspill i planleggingen.

En av de viktigste samordningsmekanismene i loven er statlige sektormyndigheters (og fylkeskommunens) rett til å fremme innsigelse, en adgang som er regulering i § 12-13 for reguleringsplaner og § 11-16 for kommuneplaner (som begge viser til de generelle bestemmelsene i § 5-4 til 5-6). Dette er også viktige konsistensskapende virkemidler i loven, i følge Minde (2021). Manglende rett til innsigelse for berørte statlige og regionale organer fremholdes som en stor svakhet ved de uformelle arealplanene i Grette AS (2019) sin analyse. I forarbeidene til pbl (2008) går det frem at målet med innsigelsesadgangen er at kommunene ikke skal vedta planer som strider mot statlige og regionale interesser (Grette AS 2019: 30). Mangelen på innsigelsesadgang i vedtaksprosessen øker dermed risikoen for at avklaringer med statlige og regionale myndigheters interesser kommer sent i planprosessen, ved å skyves til et detaljert plannivå.

5 Hvordan vurderer utviklingsaktører og sektormyndigheter uformelle arealplaner utenfor pbl (2008)?

Et viktig prinsipp som ligger til grunn for det norske plansystemet – er at arealplaner utformes *uten* i prinsippet å ta hensyn til privatrettslige og økonomiske forhold. Arealplaner utformes snarere ut fra prinsipper og politiske mål som er nedfelt i overordnede (trinnhøyere) planer, og i nasjonale styringssignaler. Sett fra grunneiers side handler imidlertid planlegging om den enkeltes private økonomi, siden eiendommen er deres verdipapir, det er den de har lånt på, den de henter inntekt fra (Nordahl mfl 2019). Juridiske bindende planer gir rettigheter og forpliktelser i forhold til kostnader, og for å få dette til må kostnadene veies opp mot inntektspotensialet.

Det er derfor interessant å høre hvordan private utviklingsaktører stiller seg til uformelle arealplaner – som ofte fungerer som et «mellomnivå» som gir grunnlag for en fordeling av kostnader, og legger føringer for de juridisk bindende detaljreguleringene som vedtas på bakgrunn av deres innsendte planutkast.

5.1 Utviklingsaktørers vurdering av dagens praksis med uformelle arealplaner

5.1.1 Tidlige og tydelige signaler viktig for å sikre forutsigbarhet i områdeutvikling – men fleksibilitet må ivaretas

Både i tidligere studier (Oslo, bybåndskommuner, WSP og NIBR 2019, Børrud mfl 2018, Cedell 2018), og i vår studie, er eiendomsutvikleraktører stort sett positive til uformelle arealplaner som VPOR. I Cedell (2018) intervjues representanten fra eiendomsutvikleraktøren Selvaag Bolig, som var sentral i utviklingen av Ensjø og Løren. Han omtaler VPOR-modellen som et «fantastisk verktøy som skaper en stor forutsigbarhet», og sier videre:

«Det er jo med på å gjøre alt mer forutsigbart, så selve strukturen og dokumentet er en god måte å løse overordnede utfordringer på. Og hvorfor jeg drar litt på det er fordi det som er litt av utfordringene er at det er en overordnet utbyggingsavtale, på et stort område, hvor noen forteller hvilke tiltak som skal være med, og hvor det skal dannes et spleiselag. Og gitt att alle tiltakene som er tatt inn i VPOR er nødvendige så er jo dette helt bra og optimalt» (fra Cedell 2018: 24).

Informanten fremhever at det særlig er i situasjoner med urban transformasjon, hvor man har mange grunneiere, forskjellig oppfatning om tidsaspektet for gjennomføring, og det er behov for å sikre en helhetlig god byutvikling i tidligfase at instrumentet egner seg. I slike områder mener han at «alle» har interesse av å bruke en VPOR» (Cedell 2018: 30), og begrunner dette med at PBE har behov for å sikre det overordnede hovedgrepet, EBY har behov for VPOR som verktøy når de skal inngå utbyggingsavtale med hver enkelt grunneier, og grunneieren og utvikleren har behov for stor forutsigbarhet når det gjelder hva man kan forvente å få til, innenfor det enkelte området og på den enkelte tomt.

Også i workshopen uttrykte eiendomsaktørene at de har behov for et visst nivå av forutsigbarhet fra kommunen – om hva utviklingsmulighetene for et område er. Det å få tidlige og tydelige signaler om dette er viktig fra et investorperspektivet, og fra et utviklerperspektiv. På den måten kan man regne ut hva som er potensielle utgifts- og inntektssiden ved fremtidige påtenkte prosjekt. Samtidig er det svært viktig for dem at det finnes en viss fleksibilitet i denne fasen. Som rapporten til Nordahl mfl (2019) viser, så er det vesentlig at detaljene for områdeutvikling ikke legges for tidlig, og i hvertfall ikke før grunneiersamarbeidet er formelt etablert. Nordahls studie (mfl 2019) viser at planer bør holdes på et visjons- og intensjonsnivå fram til grunneiersamarbeid

er avklart for å unngå posisjonering og suboptimalisering. Alle de store utvikleraktørene i studien til Cedell (2018) mener at VPOR er hensiktsmessig å utarbeide og vedta i svært tidlig fase, transformasjonen begynner. Dette er lenge før reguleringsplanene begynner å bli vedtatt, og før den enkelte grunneier begynner å tenke nytt.

Utbyggeraktører opplever at områderegulering har ikke tilstrekkelig fleksibilitet – fordi den har en egendynamikk som trekker mot detaljavklaringer:

«Det ser vi i mange kommuner som driver med områderegulering, det blir et helt uhåndterlig verktøy. Man skal jo se på de store linjene, men klarer ikke å holde fingrene av fatet, og begynner nærmest å diskutere takvinkel på sykkelskur i områderegulering, det er ikke tull engang, for det har faktisk skjedd. Da ser man hvordan dette misbrukes. Vi vet jo at dette foregår» (informant fra Norsk Eiendom).

I Cedell (2018: 25) presiserer informanten fra Selvaag bolig hva de opplever er den praktiske fordelene med VPOR kontra en områderegulering hjemlet i pbl (2008). Informanten fremhever at dersom man gjennomfører en områderegulering og skal sikre fellesfunksjonene gjøres dette ved bruk av rekkefølgebestemmelser, den eneste måten å «tvinge» igjennom nødvendige tiltak hos den enkelte grunneier. I det videre arbeidet med utbyggingsavtale, må man inn på hver enkelt eiendom/grunneier og avtale med respektive grunneier hva de skal bidra med. Grunneierne har kun sin eiendom å forholde seg til, og det blir én til én avtale med EBY som part. Han uttaler:

«Tenk deg den utfordringen det er å forhandle med 22 stykker med forskjellig oppfatning om tidspunkt for transformasjon av sin eiendom. Man erfarte at man manglet et verktøy som kunne ivareta denne utfordringen.. På bakgrunn av denne problemstillingen kom så denne geniale ideen om en VPOR. (VPOR) forutsetter man at man ser bort fra eksisterende tomtegrenser Det er for tidlig å diskutere de fremtidige tomtegrenser i en VPOR plan, men vi ønsker å se på felleskapets funksjoner, de by-kvalitetsmessige funksjonene som vi ønsker at dette området skal ha når det er ferdig (tiltaksliste)» (fra Cedell 2018: 25).

Også representanten fra Veidekke i denne studien (Cedell 2018: 40) opplever at VPOR løser oppgaven med å beskrive og kvantifisere hvilke nødvendige tiltak som må løses ved store transformasjonsområder med mange grunneiere. Dette gir de mange grunneiere og kommunen et rammeverk som gir dem oversikt og forutsigbarhet for hvordan de forskjellige tiltakene skal finansieres og hvem som skal utføre tiltakene. Informanten fra Veidekke oppgir at han er veldig positiv til VPOR som verktøy, fordi han erfarer at det er et godt verktøy som skaper en nødvendig forutsigbarhet. Samtidig kan man ikke legge alt det skal være i det. Det skal stilles krav om at det skal være direkte i tilknytning til prosjektet, det skal være forholdsmessighet i forhold til størrelse, og det skal være nødvendig, ikke bare sett fra det offentliges side. Ellers mener informanten fra Veidekke at tiltakslisten fort kunne oppfattes som en godtebutikk for saksbehandler for å sikre en god byutvikling, men kanskje ikke alltid en objektivt vurdert tiltaksliste.

Et interessant innspill fra informanten fra Selvaag Bolig er at VPOR har erstattet kommunedelplanen i Oslo kommunes praksis for områdestyring. Han mener imidlertid at kommunedelplanen hadde egnet seg bedre:

«Da het det kommunedelplan (før 2008). Og så kom jo områdeplanen, som sånn sett har et krav til høyere detaljeringsgrad og en helt annen varslingsrutine. Vi savner kommunedelplanen, altså instrumentet. Det tror jeg PBE gjør også, for VPOR har ivaretatt den funksjonen som kommunedelplanen hadde. Kommunedelplanen var i utgangspunktet et bedre planverktøy. Kommunedelplan (KDP) kan man fortsatt benytte men det er mer egnet som temaplan, som for eksempel KDP vassdrag, parkdrag osv. Jeg mener vi skulle hatt instrumentet KDP, for områdeplan blir i utgangspunktet helt ubrukelig for større byutviklingsområder. Derfor så har VPOR kommet som et verktøy, men da ikke hjemlet i PBL. Så du står der egentlig med kvasiplan» (Cedell 2018: 29).

En annen fordel med kommunedelplan som trekkes frem av Selvaag Bolig, er at den i større grad belyser saken, for eksempel knyttet til naturmangfoldhensyn. Informanten problematiserer at man ikke kan ta spørsmål (om rødlistearter) opp i en VPOR, mens disse ville blitt avklart i en områderegulering. Men i dagens praksis blir ikke områderegulering brukt i så stor grad, fordi den ofte blir for detaljert. Informanten uttaler: «Det er derfor vi vil ha tilbake kommunedelplanen, fordi områderegulering er alt for detaljert. Den er ikke mulig å gjennomføre i praksis for store planområder» (Cedell 2018: 38). På spørsmål om kommunedelplan hadde vært ett bedre verktøy enn VPOR er nå, svarer informanten at det egentlig er behov for begge deler, både kommunedelplan og en VPOR. Informanten mener at man da hadde fått et optimal planhierarki, ved at VPOR dekker fellesfunksjoner og en økonomisk forutsigbar gjennomføring av et byutviklingsområde. Det ville verken en områderegulering eller en kommunedelplan gjort, i og med at disse bare ville beskrevet hvordan aktørene vil at området skal være, men ikke hvordan man kommer dit, slik en VPOR gjør (Cedell 2018: 29).

5.1.2 Behov for prosesser som åpner for felles visjonsbygging mellom kommune og utviklere

En av de viktigste konklusjonene med studien av flere knutepunktutviklingsprosjekt i «Veileder – fortetting med kvalitet i knutepunktutvikling» (Oslo, bybåndkommuner, WSP, NIBR 2019) var at det er nødvendig med visjonsbygging for et område som skal transformeres. Visjonsbyggingen bør skje tidlig, allerede før planprosessene i området, og de kan nedfelle seg i ulike instrument (strategier og planer). Det som understrekes fra eiendomsutviklersiden er at denne visjonsbyggingen *ikke* kan gjøres av kommunen alene, også de utøvende og gjennomførende aktørene (eiendomsutviklerne) må være med og tilslutt eie den felles visjonen. Ellers bærer ikke visjonen gjennom stadig mer detaljerte plan- og byggesaksprosesser – og resultatet blir ikke nødvendigvis som ønsket. Det viktige poenget fra intervjuer og veilederen er at visjonen er et instrument for vertikal koordinering – skal være tydelig og klar nok til å bære gjennom lag på lag av senere prosesser. Som en av aktørene sa: «Vi må definere en felles visjon hos sentrale eiere/utbyggere, kommunen og innbyggerne, så er det en viktig kraft som kan bære gjennom planprosessen enn disse mange alternative planprosessene som man har i dag. Med en felles visjon er man også med på å lage prioriteringer». Visjonen kan nedfelles i planer, men et hovedpoeng fra både kommunale aktører og eiendomsaktører er at visjonen må komme tidlig – før området er planmodent.

Utvikleraktører opplever i liten grad VPOR-prosessene som inkluderende og åpne, så visjonen som utvikles i VPOR-arbeidet er i liten grad samskapt av utviklingsaktører og kommunale aktører. Som en utbygger sa «prosessen er dårlig, i utgangspunktet. Fordi den ikke er hjemlet, og det ikke er stilt noe krav til medvirkning og slike ting. Vi opplever i alle fall at planen ble utarbeidet i PBE i samarbeid med EBY, og så ble den presentert i en par sammenhenger, men det var jo ikke noe høring, mer et informasjonsmøte» (Cedell 2018: 30).

5.1.3 Behov for å fordele kostnader for felles infrastruktur på flere grunneiere i et område

I Cedell (2018:19) begrunner Selvaag boligutviklingen av den første VPOR'en på Ensjø med at «man trengte en type planverktøy hvor man, for eksempel på Ensjø, hadde mange grunneiere hvor man så det var et behov for et større overordnet grep i fra Plan- og bygningsetaten for tematikken rundt offentlig infrastruktur, grøntstruktur, teknisk infrastruktur, og samferdsel infrastruktur.. Det var ikke bare økonomiske utfordringer, men det var også utfordringer i forhold til eierskap. Det var mange grunneiere som hadde forskjellig fremdriftsperspektiver på sine eiendommer». For at de skulle bli en form for forutsigbarhet for transformasjon av Ensjø, mente informanten fra Selvaag bolig at det var behov for et overordnet verktøy som sikret en gjennomføring også økonomisk, og gav grunneierne en forutsigbarhet, og Oslo kommune en forutsigbarhet på praktisk gjennomføring. Gjennom VPOR Ensjø visste utviklingsaktørene hvilke kronebeløp og type tiltak de kunne forvente å få som enten rekkefølgekrav i en reguleringsplan, eller mer spesifikt kronebeløp og type tiltak. Dette skulle være med å dekke felles infrastruktur,

grønnstruktur, utenfor hvert enkelt grunneiers område, og løfte kvaliteten i området. Omtrent halvparten skulle betales i form av realytelser, altså tiltak som hver grunneier skulle utføre fysisk på sin eiendom, og omtrent halvparten i form av kontantbidrag som ble betalt i forkant av innvilget rammetillatelse eller igangsettingstillatelse (IG) for tiltaket på sin eiendom (Cedell 2018:20).

5.1.4 Mangel på ekspropriasjonsrett og klagerett

I flere av studiene problematiserer utvikleraktører grunneieres rettigheter i VPOR-prosesser. Som en av dem sier «Det er like ergerlig for den grunneieren som får en park på sin eiendom, men med Plan og Bygningsloven i hånda så står grunneier veldig mye sterkere enn med en VPOR i hånda, når det gjelder krav til erstatning» (Cedell 2018: 30). Andre informanter fra utviklersiden opplever det som en stor ulempe at VPOR ikke gir ekspropriasjonsrett. Mangelen på ekspropriasjonsrett gjør at de kan man risikere at viktige fellestiltak – som infrastruktur – ikke kommer på plass og kan bremse utviklingstakten. Som en informant sier:

«Man erfarer fra spesielt Ensjø viser at transformasjonsprosessen skyter fart når den overordnede forutsigbarheten er på plass. Men du har ikke noe ekspropriasjonsrett, slik som man hadde hatt om man hadde vedtatt en områdeplan, og Oslo kommune hadde ønsket å ekspropriere. En VPOR gir ingen ekspropriasjonsrett» (Cedell 2018: 26).

Representanter fra EBY opplever at grunneiere i mange tilfeller er skeptisk til VPOR-modellen fordi den ikke gir dem formelle rettigheter som planer etter pbl (2008) gjør.

5.1.5 Mangel på lovhjemling av uformelle planer gir et uoversiktlig planlandskap å navigere i for eksterne aktører

Tidligere studier viser at en viktig innvending mot VPOR og liknende strategiske virkemidler i dag som går igjen hos mange aktører, er at det er et verktøy som ikke er hjemlet i lov (Hanssen og Aarsæther 2018 a,b, Børud, Hanssen og Fausa 2018, referat fra workshop 2019).

Utbyggingsaktører opplever at de møter et *uoversiktlig planlandskap* i kommunene. Særlig gjelder dette aktører som opererer på tvers av mange kommuner. Den store variasjonen av planer som ikke er etter PBL 2008, og som har ulike benevnelser, oppleves av flere aktører å være vanskelig å navigere etter. Dette skyldes primært en stor uklarhet rundt status og hvor bindende de er for de påfølgende detaljreguleringene.

Som Norsk Eiendom uttalte på workshopen «når menyen av virkemidler byene kan bruke blir så stor, blir det veldig uforutsigbart, det bekymrer oss. Det vi opplever av og til, at når det kommer til et visst nivå i prosess sier de, ja da må vi lage en detaljregulering, selv om de har sagt at her kan vi gå direkte fra områderegulering til f.eks ramme. Så det å ha enda et verktøy i menyen, det håper jeg ikke blir løsningen» (Norsk eiendom)

Også kommunale aktører opplever at modellens har *ulik legitimitet* hos ulike aktører, og at dette kan komplisere forhandlingene i innsendte planer, fordi det blir diskusjon rundt hva planmyndighetene har hjemmel til å kreve med grunnlag i VPOR'en. Flere studier tar til orde for at dersom det skal være mulig å utøve strategisk planlegging – å operere med ulike lag av planer og virkemidler, bør dette reguleres i loven (Fausa 2015).

Flere av utviklingsaktørene etterlyser en større grad av standardisering av områdestrategier/ strategiske plangrep, for å gi mer oversiktlighet og forutsigbarhet for hvilke strategiske modeller de kan forvente å finne i kommunene (2019, workshop). Dette mener de vil gjøre prosessene lettere – ved at partene i større grad har samme forventning knyttet til handlingsrommet for avklaring og forhandling. Norsk Eiendom (2019, workshop) argumenterer for at et evt nytt planredskap må sikre forutsigbarhet i tidlig fase:

«Hvorfor er nytt verktøy viktig, jo fordi det bidrar til forutsigbarhet. Dette får jo fort en økonomisk komponent; den prisen som man må betale som utbyggingsbidrag er i bunn og grunn en tomteknad. Når man har kjøpt en tomt, ofte dyrt, som det gjerne er i pressområder, så betaler man full pris for en tomt, så kommer det et eller annet

utbyggingsbidrag på toppen, og i mange sammenhenger snakker vi om ganske mange tusen kroner pr kv.meter. Om man ikke betaler dobbelt opp, så betaler man for store deler av tomten to ganger. Hvis man vet i et tidlig stadium at her har man et transformasjonsområde hvor vi har en visjon og det skal lages mange store ting, så her vet vi at her kommer det 3000 kr i utbyggingsbidrag pr kv.meter, ja da er tomten for grunneier 3000 kr mindre verdt. Så det er et veldig viktig forutsigbarhetsmoment» (Norsk Eiendom).

Forutsigbarheten gjelder imidlertid ikke bare de potensielle kostnadene utviklingen vil ha, i form av grunneierbidrag. Forutsigbarheten som etterlyses omhandler også at utbyggere og investorer i tidlig fase ønsker å få mer oversikt over når fellestiltakene/ de offentlige godene som skal utvikles er tenkt å realiseres. Årsaken er at slike fellestiltak ofte bidrar til å heve boligprisene i områdene rundt. Som Norsk Eiendom (2019, workshop) uttaler; «En annen grunn til forutsigbarhet er også dette at utbygger vil vite «når kommer disse tiltakene til utførelse»? Man være med på å bygge en fin lekeplass, «ja det er jo med på å øke verdien på min tomt eller eiendom dersom den faktisk kommer til utførelse på det tidspunktet jeg skal selge eller leie ut arealene, eller kommer det til å være villnis der i 5-10 år, for vi vet at disse planene kan gå over 20-30 år, ja da kan man ha vært med på å betale for noe man ikke får levert. Den forutsigbarheten er viktig.

Sikrer så VPOR-modellen en bedre politisk forutsigbarhet? Her er inntrykket fra de ulike utvikleraktørene delte. I tidligere studier (Cedell 2018:28) opplever informanten fra Selvaag Bolig at VPOR gir forutsigbarhet i gjennom den politiske behandlingen, fordi VPOR er vedtatt av politikerne: «Det som er helt sikker er at planen er i tråd med VPOR, uavhengig av hva grunneieren selv skulle mene. Fordi politikerne på forhånd har vedtatt VPOR, som er den prinsipielle strategien for en utvikling. Man har til dels også vedtatt noe om utbygningsvolum eller forventningen om hvilken utnyttelse en kan forvente, for det er jo hele regnestykket for Finansieringen av VPOR tiltakene. Sannsynligheten for at Bystyret da sier ja til planen er ganske stor» (Cedell 2018: 28). Av den grunn forteller informanten at de innretter sine detaljreguleringer i tråd med hovedgrepene i VPOR, fordi de er av den oppfatning at de ikke kan sende inn noe til Plan- og bygningsetaten som ikke er i tråd med føringene gitt i VPOR, for da får de det ikke vedtatt.

Andre aktører opplever derimot at mangel på politisk forankring av slike uformelle planer skaper uforutsigbarhet for utviklingsaktørene. Flere av de uformelle planene, som for eksempel «Byplangrep Skøyen» er ikke formelt vedtatt i bystyret eller av byrådet i Oslo. Norsk Eiendom uttaler i workshopen at «VPOR kommer ut av intet, ikke politisk og juridisk forankret. Det er et kjempestort problem. Driver egentlig på administrativt nivå og bestemmer nivå av kvaliteten på byene våre- sånn kan det ikke være. Det å få det bragt det inn juridisk og politisk, det er bra.» (Norsk Eiendom, 2019).

5.1.6 Nødvendig med analyse av kostnadssiden og inntektssiden for utvikleraktørene

Som Nordahl mfl (2019) påpeker åpner ikke dagens plan- og bygningslovssystem for at kostnadssiden (til infrastruktur, fellesgoder, offentlige rom, fellestiltak) og inntjenings siden (potensiell utnyttelse) sees i sammenheng. Dette etterlyses av samtlige av utbyggerinformantene i vår studie, og de aller fleste informanter fra utbyggeraktører i tidligere studier. Som en av dem uttaler;

«Det må være en sammenheng mellom utbyggingsvolum, bidragsevnen til utbyggere og omfang og kostnadsnivå til tiltakene» (Førland, workshop 2019).

Utbyggeraktørene i denne studien ønsker en områdeplan på et overordnet nivå, men som likevel kan gi trygghet og forutsigbarhet når det gjelder utbyggingsvolum – for å kunne gi eiendomsutviklere indikasjoner på inntjeningspotensialet. De etterlyser også nødvendig med signaler fra kommunen om deres investeringer til offentlige infrastruktur i området. Som en av dem sier:

«Skal vi lykkes med bytransformasjon og områdeutvikling så må kommunen ta en større finansieringsrolle, binde seg opp tidligere for å finansiere infrastruktur, og skal de være villige til det, må de ha en sikkerhet for å få penger fra private» (Førland, WSP).

I tidligere studier (Cedell 2018: 25) er det nettopp som grunnlag for analyse av inntektsside og kostnadsside ved utviklingen at VPOR fremheves som et godt verktøy. Informanten fra Selvaag bolig i denne studien (Cedell 2018: 26) forteller at det ikke er uvanlig at man deler (tiltaks)listen i to, og definerer hvilke tiltak som er rent prosjektspesifikke og hvilke tiltak som skal være fellesfunksjoner som dekkes av kontantbidraget. Denne fordelingen danner så grunnlaget og premissene for utbyggingsavtalene hver enkelt grunneier må inngå med EBY (Oslo kommune) ved gjennomføring av sitt tiltak.

Forut for utarbeidelsen av forslag til VPOR har PBE og EBY sett gjennom tiltakslisten og kalkylen for disse tiltakene, og analysert hvor stort utviklingspotensial det er innenfor hele planområdet. Informantene opplyser om at det er i denne analysen man vurderer hvor stort bidraget fra hver grunneier kan være for at ikke bidraget blir for tyngende og gjøre at utviklingen stopper opp (Cedell 2018: 26). Informanten opplever imidlertid at analysen av kostnadssiden med offentlige struktur og ønskede kvaliteter kun utføres av en aktør: EBY, uten at andre er involvert eller spurt. Det er heller ikke åpenhet rundt regnestykkene, eller utvelgelsen av hvilke tiltak som er på listen. Informanten fra OBOS i studien til Cedell (2018: 55) opplever at EBY er gode til å definere et riktig nivå, en riktig forholdsmessighet, i godt samarbeide med PBE som definerer nødvendig rekkefølgekrav som skal inn i hver enkelt etterfølgende reguleringsplan. Utfordringen oppstår imidlertid for de grunneierne som har en høy inngangsverdi på tomtene med dyr finansiering. For de som har høy inngangsverdi på tomt, så stopper utviklingen i og med man ikke klarer å forsvare et tilfredsstillende økonomisk resultat.

5.2 Statlige sektormyndigheters vurdering av dagens praksis med uformelle planer

Intervjuer med Statens vegvesen og BaneNor får frem viktige innvendinger til uformelle planer, som først og fremst omhandler at statlige sektormyndigheter i liten grad får dekket sine planbehov. Nedenfor følger argumentene som kommer frem i intervjuene.

5.2.1 Intensjonene i pbl (2008) om samordning sikres ikke i uformelle planer (manglende involvering, innsigelse).

Den juridiske analysen til Grette AS (2019), vist til i kapittel 4, får frem at en av de største svakhetene ved uformelle planer at de i liten grad fungerer som flernivåsamordnende instrument.

For det første er det ikke de samme kravene til kunngjøring av oppstart, offentlig ettersyn og høring – og dermed færre krav til involvering av statlige sektormyndigheter. Berørte statlige sektormyndigheter har ikke rett og plikt til å delta i arbeidet, slik pbl (2008) krever, og de har heller ikke innsigelsesrett.

Selv om uformelle arealplaner kan ha en viktig funksjon som internt koordineringsvirkemiddel i en stor kommune, så mener informanter fra sektormyndighetene av denne flernivådimensjonen som planer også skal ha (jfr intensjonene med pbl 2008) – ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Som en av dem sier: «dette er greit nok når de bare skal forholde seg til grunneiere for et avgrenset område. Men når du i realiteten driver byutvikling og skal samordne statlige, regionale og lokale interesser, er det flere elementer som er i spill. I slike situasjoner mener jeg at de uformelle planprosessene til Oslo kommune er helt uegnede» (informant, Statens vegvesen).

Også BaneNors to informanter pekte på at den vesentligste svakheten med de uformelle arealplanene (inkludert planprogram med VPOR) var at de ikke samordner og avklarer byens interesser med nasjonale interesser. Som en informant fra BaneNor uttalte:

«Vi får VPOR til uttalelse systematisk, men uten myndighet til å fremme innsigelser. Vi er litt forsiktige i uttalelsen, i og med at dette ikke er plan etter pbl, og vi skal få slike planer til uttalelse etterpå. Og egentlig er vi på samme linje med Vegvesenet, at egentlig burde vi ligge litt på armlengdes avstand. Men noen ganger er vi bare nødt til å si noe» (informant BaneNor)

Informantene i hos de to sektormyndighetene vektlegger dette som en alvorlig svakhet ved de uformelle planene, en svakhet de mener forplanter seg til lavere plannivåer (etter pbl 2008). Som en informant uttalte;

«Det er jo et av de store problemene her, at vi var gitt en helt marginal rolle i byplangreparbeidet. Det meste av planarbeidet foregikk kommuneinternt, med veldig lite medvirkning fra andre parter. Vi opplevde at de innspillene som kom fra oss ikke ble formidlet til den politiske ledelsen i kommunen. Det var som å rope inn i et svart hull».
(informant, Statens vegvesen)

Statlige sektormyndigheter reagerer også på at det ikke er omforent forståelse rundt prosessreglene i de uformelle planene, slik det er i planer etter pbl (2008). Som en av dem sier:

«I disse prosessene med Oslo kommune så har man aldri grep om rammebetingelsene. Hva er egentlig forutsetningene for arbeidet og deltakelsen, hva blir våre innspill brukt til? Sånn som her (Skøyen) har vi et eksempel på at våre innspill ble misbrukt, og hvor våre innvendinger ikke ble kommunisert til politisk ledelse. Det er helt uholdbart. Vi brukte svært store ressurser på å delta inn i arbeidet, men stod uten mulighet til å klage på vedtaket når vi mente nasjonale interesser ble satt til side. Tilsvarende med Hovinbyen. Videre så vi jo også at ting som ble bestemt i byplangrepet ble lagt som en forutsetning for påfølgende planarbeid etter plan- og bygningsloven, selv om de avviker fra overordnet plan. Og det er jo egentlig i planarbeidet der det formelt tas stilling til. Med dette holder man reelt sett viktige forutsetninger for planarbeidet utenfor opplegget for medvirkning, og da har du i praksis kortsluttet plan- og medvirkningsprosessen» (informant, Statens vegvesen)

Som en konsekvens av at de uformelle arealplanene ikke er hjemlet i pbl (2008), så har de statlige sektormyndighetene altså *ikke* plikt til å delta i arbeidet. Virkningen av dette er at både Statens vegvesen og BaneNor vurderer å trekke seg ut av slike prosesser. Informanten fra Statens vegvesen uttaler at de ikke har plikt til å vedta, og dermed har de heller ikke budsjettert inn ressurser til å kunne delta i slike uformelle planprosesser. Deres organisasjon er bygd opp for å svare ut de formelle lovkravene etter pbl.

Den andre koordinerende funksjonen som plantypen *ikke* sikrer, til forskjell fra planer etter pbl (2008), er innsigelsesretten. Informanten fra Veidirektoratet opplyser om at dersom «Byplangrep Skøyen» hadde vært en områderegulering i første omgang, så hadde ikke problemene oppstått. Da hadde de fremmet innsigelse, og sørget for avklarte rammer for videre detaljplanlegging. Som informanten kommenterer;

«Men fordi de (Oslo kommune) valgte å gjøre det på denne måten, å kjøre sololøp, så var vår rett til å fremme innsigelse dyttet helt til høringen av selve områdereguleringsplanen. Det er veldig sent» (informant, Statens vegvesen)

Som denne informantene får frem fører mangel på innsigelsesrett til at viktige avklaringer skyves ned til lavere plannivåer (detaljregulering).

5.2.2 Interesseavklaring skyves til lavere plannivå – reduserer forutsigbarheten VPOR er ment å gi

Som en konsekvens av manglende samordningsevne, gir planresultatet (VPORen i seg selv) ikke tilstrekkelig avklaring mellom motstridende hensyn (kommunens interesser og sektormyndighetens interesser). I følge informanten fra Statens vegvesen er en konsekvens av manglende avklaring på store, strukturelle interesseavveininger at det uformelle planarbeidet faktisk fører til *mindre forutsigbarhet* for andre aktører, som investorer, utbyggere, innbyggere.

Informantene fra sektormyndighetene anerkjenner VPOR-modellens funksjon som *intern koordinering* i kommunen – for å kompensere for organiseringsutfordringer. En av dem opplever at det er så stor avstand mellom administrasjon og politikk i Oslo kommune, at de uformelle planvirkemidlene primært brukes for å gi lettere intern saksbehandling.

Informantene mener at VPOR ikke sikrer nødvendig realisme i gjennomføringen. De ser at det kan være et viktig instrument for visjonsbygging, hvor de lokale politikerne får vist frem hvilke visjoner de har for byutviklingen. Slik sett kan de uformelle planene også tydeliggjøre spenninger mellom det lokale demokratiet og det nasjonale demokratiet (nasjonale samferdselsinteresser). Men informantene fra BaneNor peker på viktige utfordringer for planresultatet av at spenningen mellom lokalt og nasjonalt demokrati ikke blir avklart. En av dem uttaler; «Det som kan være en utfordring, er at vi får mange små reguleringer som ikke berører oss, men som legger opp til å følge den store, uformelle VPORplanen. Og så kommer man til den vonde og vanskelige (regulerings)planen som skal gjelde statlig infrastruktur, og så går det ikke. Og da er strukturen allerede bygd opp som om det skulle skje noe der. Det setter oss under et press, da er det vi som torpederer hele løsningen» (Informant, BaneNor).

Både informantene fra Statens vegvesen og BaneNor understreker at hovedgrepene må avklares på områdenivå, for at ikke spenningen mellom kommunale og nasjonale hensyn skal forplante seg helt ned til detaljreguleringsnivå. En av dem sier om Skøyenplanen:

«Det er der man vil få avklart disse hovedgrepene: Skal E18 i tunnel eller ikke. For det er en helt grunnleggende forutsetning for videre planarbeid. Det er helt meningsløst å gå videre med planarbeid hvor grunnforutsetningene ikke er tilstede».

Informanten mener at dette hadde vært enklere i et kommunedelplanspor, hvor de har rett og plikt til å medvirke, og hvor det finnes etablerte konfliktløsningsmekanismer som han mener fungerer godt.

Informantene i BaneNor trekker frem den samme problematikken i planarbeidet rundt Oslo S-utviklingen. Her finnes det en uformell områdeplan som er rundt ti år gammel, men det er også laget en nyere tiltaksliste. Denne legges til grunn for kravene om rekkefølgebestemmelser i detaljreguleringene som nå utformes. Som en av informantene fra BaneNor sier:

«Og det har vi sett nå, for KLP har fått krav om rekkefølgebestemmelse i detaljregulering, om å bidra til en bussterminal som vi har syv innsigelser til. Blant annet viser Tiltakslisten med kart Hovinbekken inne på sporområdet på Oslo S. I praksis er det ikke plass. Noe må bort. Og ikke overraskende kommer BaneNor til å sette seg imot å fjerne deler av vår infrastruktur. Dette innebærer at det er fremmet et rekkefølgekrav til KLPs regulering, basert på tiltakslisten har med kart. Det blir vanskelig når de legger det inn som rekkefølgebestemmelser, og viser til en plan som er utenfor systemet, uten at tiltakene er planavklart»

Også kommunale aktører ser at dette er problematisk, men mener det er vanskelig å i dialog med sektormyndighetene å komme frem til hva slags plantype som er nødvendig i hvert område. En informant fra EBY i Oslo kommune sier at «problemet er å få avklaring med statlige myndigheter om hva en områdereguleringssplan kan håndtere som VPOR ikke kan håndtere». (EBY)

5.2.3 Manglende helhetlig konsekvensutredning (KU) av uformelle arealplaner svekker kunnskapsgrunnlaget for senere vedtak av reguleringsplaner

En av hovedinnvendingene til informantene fra de statlige sektormyndighetene er at uformelle planer ikke nødvendigvis sikrer belysning av sak – siden de som oftest mangler KU (helhetlig konsekvensutredning). Utredningskravene i pbl (2008) skal sikre at kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelige for å kunne fatte vedtak, og kravet om konsekvensutredninger er et viktig krav. De to hovedformålene til KU er i hovedsak a) å sikre kunnskap om effekten på berørte miljø- og samfunnsinteresser blir ivaretatt i alle ledd av plan- og utbyggingsstadier slik at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning (Eriksen 2019) og b) medvirkning fra interesseorganisasjoner, borgere og offentlige organer gjennom formaliserte krav til fremgangsmåte. På den måten blir utredningsprosessen en viktig arena for utveksling av informasjon og ulike kunnskapstyper som de involverte partene besitter, få frem spenninger mellom hensyn og legge til rette for at planene tidlig tilpasser seg de hensyn som blir berørt Eriksen 2019:25).

Eriksen (2019: 39) viser imidlertid i sin analyse at Oslo kommune har endret praksis i det nyeste VPOR-arbeidet. Dette gjelder planprogrammet for Grorud sentrum, som er et pågående arbeid, hvor PBE nå krever konsekvensutredning før planprogrammet legges ut til offentlig ettersyn. Dersom dette innebærer en permanent praksisendring, vil det gi bedre kunnskap om den uformelle planens virkning, og sørge for en bredere medvirkning.

5.2.4 Områderegulering ikke nødvendigvis et hensiktsmessig plangrep i tidlig fase

Informanten fra Statens vegvesen problematiserte den dynamikken han også hadde observert i planprosesser rundt kollektivknutepunkter, som ofte førte til et for høyt detaljeringsnivå. På spørsmål om områdereguleringens potensial til å gi grovmaskede føringer svarte han:

«Ja, den kan være grovmasket. Men den er rettslig sett en reguleringsplan, og dette medfører en utfordring knyttet til rettsvirkning – den vil blant annet være grunnlag for ekspropriasjon og krav om innløsning, noe som skiller den fra kommunedelplaner. Dette er lite gunstig i tilfeller hvor våre tiltak ikke skal gjennomføres i løpet av ti år. Bare dette kan også i seg selv gi behov for å fremme innsigelse i enkelte tilfeller. I praksis ser vi også at Oslo kommune detaljerer enkelte ting helt ned på centimeternivå i områdereguleringer, slik som hvor kantstein skal stå. Vi er gjerne ikke klare til å forholde oss til et slikt detaljnivå, eller innfri eiendom, når det vi egentlig skal bidra til å avklare er helt overordnede grep - som om E18 skal gå i tunnel under Skøyen eller ikke.»

Områderegulering oppleves altså ikke nødvendigvis å være den hensiktsmessige plantypen for dem i tidlig fase. Snarere ser de på en overordnet kommunedelplan som et hensiktsmessig planinstrument. «En kommunedelplan kunne i tidlig fase låst de overordnede grepene. Skal det være tunell eller ikke? En eventuell konflikt om slike ting hadde vært hensiktsmessig å få avklart så tidlig som mulig. Byplangrepet er jo i praksis, egentlig, kommunedelplanen» (informant, Statens vegvesen).

5.3 Oppsummering

De ulike aktørene vektlegger forskjellige aspekter, både når det gjelder hvilke styrker og hvilke svakheter de uformelle arealplanene har. De ulike aspektene som vektlegges er oppsummert i figuren under.

Figur 5.1: Oppsummering av utbyggeraktørers og sektormyndigheters oppfatning av uformelle arealplaner

	Utbyggeraktører	Sektormyndigheter
Styrker ved uformelle planer	Har i seg visjoner	
	Gir tidlige signaler – og større forutsigbarhet	
	Fleksibelt	
Svakheter ved uformelle planer	Ofte mangel på tilstrekkelig politisk forankring, men kan sikre politisk forutsigbarhet	Ofte mangel på tilstrekkelig politisk forankring
	Usikkerhet rundt juridisk/politisk status på planens innhold	Manglende forankring i pbl
	Mangel på ekspropriasjonsrett	Mangel på belysning av sak: ikke krav om helhetlig konsekvensutredning
		Mangel på åpenhet og involvering (kunngjøring, offentlig ettersyn og høring)
		Mangler innsigelsesrett
		Interesseavklaringer tas ikke her – «desentralisering av dilemmaer» til lavere plannivå

6 Hvilke modeller gir best strategisk områdestyring?

Gjeldende plan- og bygningslov kan betraktes som et finstemt resultat av mange hundre års avveininger mellom hensynet til offentlig styring og hensynet til privat eiendomsrett (Minde 2022). Transformasjon av områder og kvartalsomdanning – som innebærer at kommunen må forholde seg til et større grunneiermangfold, er en konsekvens av en villet nasjonal og lokal politikk (ofte nedfelt i kommuneplaner). Når nasjonal politikk nedfeller mer ambisiøse mål for samfunnsutviklingen blir spørsmålet hvorvidt kommunene har de verktøyene som er egnet til å balansere hensynet til offentlig styring og hensynet til privat eiendomsrett, på en måte som i sum gir de overordnede samfunnsmålene. Mye tyder på at pbl (2008) må korrigeres på ulike områder for å svare ut formålet «bærekraftig utvikling», og hvordan dette nå forstås i lys av Norges forpliktelser til å følge opp Paris-avtalen og FN's 17 bærekraftsmål (Hanssen 2018, Hanssen og Aarsæther 2018). I spennet mellom planlegging som visjonsbygging for å ivareta ambisiøse (klima)samfunns mål, og planlegging som fordeling av rettigheter og plikter, er spørsmålet: Hvilke modeller klarer i størst grad å ivareta begge aspekter og gi best strategisk områdestyring?

6.1 Oversikt over egenskaper ved modellene

Den juridiske studien til Grette AS (2019), og oppsummeringen av de empiriske studiene, gir oss følgende oversikt over de vesentligste forskjellene mellom modellene.

Figur 6.1: Matrise som illustrerer ulike egenskaper ved planformene diskutert i rapporten

		Område-regulering	Kommune-delplan	Planprogram m/VPOR	VPOR etc
Intensjoner med Pbl (2008)	Instrument tilgjengelig i pbl (2008)				
Interesse-avklaring og forutsigbarhet	Analyse m/ kostnadsestimat for fellestiltak, infrastruktur	Følger ikke av pbl.	Følger ikke av pbl.	Ofte/ tiltaksliste ligger til grunn for kostnads-estimat	Ofte/ tiltaksliste ligger til grunn for kostnads-estimat
	Juridisk bindende kart	Ja	Valgfritt	Nei	Nei
	Strategisk kart	Nei	Valgfritt.	Ja	Ja
	Kvaliteter på «fellesgoder»	Ja	Ja	Ja	Ja
	Nødvendige «fellesgoder»	Ja	Ja	Ja	Ja
Planbestemmelser (juridisk bindende)	Ja	Ja	Nei	Nei	
Belyse hensyn	Krav om konsekvens-utredninger (KU)	Ja	Ja	Vurdere	Nei
Åpenhet og involvering	Offentlig ettersyn, høring	Ja	Ja	Ja	Nei
	Kunngjøring	Ja	Ja	Ja	Nei
Samordning (flernivå)					
	Innsigelsesrett	Ja	Ja		Nei
	Involvering av sektormyndighet	Ja	Ja	Ja	Nei
	Ekspropriasjons-rett	Ja	Ja	Nei	Nei
Klage	Adgang til klage	Ja	Ja	Nei	Nei, følger kommuneloven
Politisk beslutning (demokratisk forankring)	Politisk vedtak	Ja, etter pbl (2008)	Ja, etter pbl (2008)	Fastsetting av planprogram kan delegeres	Ikke alltid. Vedtak etter kommuneloven.

Som det tydelig kommer frem av tabellen, sikrer VPOR-modellen få av intensjonene i pbl (2008) som omhandler interesseavklaring og forutsigbarhet, belysning av hensyn (kunnskap) åpenhet og involvering og samordning. VPOR og liknende modeller (byplangrep etc) gir heller ingen garanti for formell politisk forankring. Dersom de inngår som del av et planprogram etter pbl (2008), så ivaretas flere av intensjonene, men ikke på linje med de formelle planer etter pbl (områderegulering og kommunedelplan).

Vi skal i det følgende gi en kort oversikt over de faktorene som de empiriske studiene identifiserer som de viktigste for strategisk områdestyring. Deretter tar vi for oss de fire modellene, og ser hvordan disse sikrer faktorene viktige for områdestyring, samt andre intensjoner i pbl (2008). I vurderingene av modellene diskuterer vi også deres potensial for videreutvikling.

6.2 Faktorer identifisert som viktige for strategisk områdestyring

Det er særlig fire faktorer som trekkes frem av informantene i studiene som avgjørende for strategisk områdestyring:

- a) Behov for et omforent visjonsdokument. Kvartalsomdanning og områdeutvikling handler ofte om å transformere områder med næringsfunksjoner, og med nedslitt bebyggelse, til flerfunksjonelle byområder med bolig, handel og service (Nordahl et al 2019). For å mobilisere aktører til å ville investere/legge sin virksomhet i området. Et visjonsdokument må ha en fleksibilitet i seg, fordi det skal gi retning til for utviklingen i en tidligfase – ofte før området er blitt planmodent. Departementets vurderinger i Ot.Prop.nr.32 (2007-2008): s. 128 var at plansystemet etter den nye loven skulle gi gode muligheter for både grovmasket og detaljert arealstyring etter områderegulering og detaljregulering, særlig når man beholdt kommunedelplanmodellen. De empiriske studiene viser imidlertid at områderegulering har en egendynamikk som ofte driver planaktørene til detaljerte planavklaringer. Det er derfor behov for et mer strategisk visjonsdokument.
- b) Behov for analyse med kostnadsestimat for opparbeidelse av fellestiltak og infrastruktur, som for eksempel infrastruktur for transport, blågrønn struktur, offentlige rom etc. Bedre rammer for strategisk områdestyring springer også ut fra et behov for byrdefordeling når det gjelder investeringer, som fordrer et plankrav (Nordahl mfl 2019).
- c) Må i større grad sammenstille kostnadssiden med inntektssiden. Informantene fra privat sektor stiller spørsmålstegn ved hensiktsmessigheten av å holde prinsippet som ligger til grunn for det norske plansystemet – om at arealplaner utformes uten i prinsippet å ta hensyn til privatrettslige og økonomiske forhold. Mange av dem tar til orde for at det må være en sammenheng mellom utbyggingsvolum, bidragsevnen til utbyggere og omfang og kostnadsnivå til tiltakene, noe som tilsier et behov for en analyse av forholdet mellom kostnadsnivået og det potensielle inntektsnivået. Da må planene som skal ligge til grunn være egnet – i en svært tidlig fase.
- d) Må sikre involvering av statlige sektormyndigheter, for å ikke skyve avklaringer som utgjør viktige forutsetninger til et lavt plannivå. For å sikre en viktig intensjon med pbl (2008), å samordne offentlige myndigheters virksomhet, bør en plan som skal sikre strategisk områdestyring inkludere formelle regler rundt involvering av statlige sektormyndigheter – for å sikre gjennomføring av planen.
- e) Må sikre involvering av grunneiere, næringsliv, sektormyndigheter, befolkningen, sivilsamfunn. Som strategisk retningsgivende dokument bør en områdestrategi bygge på relevant kunnskap, som aktører som grunneiere, næringsliv, sivilsamfunn og innbyggere i området besitter. Denne kunnskapen må kanaliseres inn i arbeidet, og være en del av byggmaterialet til utmeislingen av visjonen, og ønsket retning for utviklingen.

- f) Sikre at konsekvensene av arealendringene det legges opp til blir belyst

Vi vil nå diskutere fire planmodeller, hvordan de sikrer intensjoner ved planlegging etter pbl (2008), hvordan de sikrer faktorene vi har identifisert som viktige for områdestyring, og deres potensial for videreutvikling. Dette er *områdereguleringer* (pbl), *planprogram med VPOR* (pbl/m uformell plan), *kommunedelplan* (pbl) og et eventuelt nytt instrument: *områdestrategi*.

6.3 Utnytte det strategiske potensialet i områdereguleringer

Det mye som taler for å ta i å bruk det strategiske potensialet som finnes i allerede eksisterende planverktøy i pbl (2008) (Fausa 2019). Forarbeidene til pbl legger opp til at også områdereguleringer kan gi mer «grovmaskede» føringer (NOU 2003:14). Holth og Johansen (2016) presenterer som en av sine anbefalinger at kommunene i større grad forholder seg til det planverktøyet loven legger opp til, og at de tar ut det strategiske potensialet som finnes i områdereguleringsplaner (pbl. §12-2).

Flere empiriske studier (Fausa 2018, Børrud mfl 2018) og intervjuene i denne studien viser likevel at den juridiske statusen til områdereguleringer gir en egendynamikk som drar aktørene mot mer og mer detaljerte avklaringer mellom hensyn. Områdereguleringer blir i praksis derfor både mer omfangsrike og langt mer detaljerte, også der intensjonene var grovmaskede planer. Som en utviklingsaktør i workshopen uttalte: «Områdereguleringsplaner kan bli altfor detaljerte, men hva kan vi gjøre for at de blir mindre detaljerte? Det er viktig at utbygger har en bevissthet om hvilket utbyggingsvolum er det sannsynlig at jeg får til. Uten at de har en slik bevissthet er du heller ikke villig til å forplikte deg, betale penger og inngå utbyggingsavtaler» (Jan Willy Førland, WSP).

En informant fra Selvaag Bolig opplever at områderegulering i praksis ikke er mulig å gjennomføre for store planområder. Det som egentlig i praksis er en områdereguleringsplan, er blitt som en stor reguleringsplan, en såkalt flatereguleringsplan. Informanten mener at dette er u hensiktsmessig, i og med at det er behov for å legge rammer for områder på et tidlig tidspunkt. Da er området ikke tilstrekkelig modent for å begynne å snakke om utnyttelse på hver enkelt eiendom, og hvor det skal bygges. Informanten mener at dette er grunnen til at områderegulering nesten ikke blir brukt på annen måte enn en stor reguleringsplan» (Cedell 2018: 38).

Også de statlige sektormyndighetene opplevde at kommunene bruker områdereguleringer på et svært detaljert nivå, som ikke treffer det behovet aktørene er på – når man skal koordinere områdeutvikling. Som en informant sa:

«For vår organisasjon var det et sjokk å oppleve områderegulering i det formatet det er snakk om – på det detaljnivået de (kommunen) forventet vi skulle være. For eksempel plassering og høyde på kantstein og lignende. Hva ligger i bakken» (informant, Statens vegvesen).

Også informanter fra BaneNor opplever at det har vært en tradisjon i kommunene for ikke å bruke de strategiske delene av planverktøyet. De opplever at kommunene går for fort ned i detaljene, at diskusjonene fort omhandler linjer på kartet.

De kommunale informantene er veldig klare på at områderegulering er hensiktsmessig i noen situasjoner, for eksempel når planarbeidet berører tunge infrastrukturproblemstillinger. Som en direktør i PBE sier «Vi bruker nå områderegulering når vi må, og planprogram med VPOR når vi kan. Vi har slått sammen arbeidet med planprogram og VPOR til én prosess for å få til mer effektiv planlegging». Deres erfaring med planinstrumentet er at det fungerer godt til dette formål. Denne informanten mener at både områderegulering og planprogram med VPOR skaper den samme områdeforventningen av hva som skal på plass i offentlige rom, som gjør at de kan legge inn rekkefølgekrav i detaljreguleringen, og få det enten løst inn gjennom realytelse eller grunneierbidrag i eventuelle etterfølgende utbyggingsavtaler. Han opplever dermed at de to

planformene for dem har mange likheter. Som han sier: «Vi ser på dem som likeverdige, du får avklart strukturen på overordnet nivå, sånn at du kan løse det inn i den enkelte detaljreguleringssak». Ifølge informanten har de samme praksis på hvordan de involverer berørte samferdselsmyndighetene i de to planformene.

Det er derfor få som ønsker å vri dette planinstrumentet i en mer strategisk retning enn det har i dag, i og med at det har i seg potensialet til å brukes langt mer grovmasket.

Det strategiske potensialet i områdereguleringinstrumentet må imidlertid formidles tydeligere i veiledningsmaterialet. Studien viser at det er et stort potensial for bedre veiledning av kommunene når det gjelder potensialet eksisterende planinstrument har for strategisk områdestyring. Som en informant fra en offentlig myndighet sier «Her har jo KMD en kjempejobb å gjøre, med å utvikle fremtidsrettet veiledning. Og istandsette fylkeskommunen. Og stille krav, stille forventninger til dem. Man har jo 'Nasjonale forventninger', men de nevner jo knapt utviklingsoppgavene til fylkeskommunen. Så jeg mener virkelig at de har et kjempepotensial i å bruke loven kreativt». Flere informanter peker altså på KMDs ansvar for å utvikle veiledere og kompetanseutvikling rundt dette planinstrumentet, slik at planaktørene i større grad ser det strategiske potensialet, og ta det i bruk.

Dette innebærer at den videre diskusjonen i stor grad vil omhandle videreutviklingen av de tre andre modellene.

6.4 Videreutvikle modellen «Planprogram med VPOR»

Det ligger også et stort strategisk potensial i de eksisterende verktøyene i pbl (2008), som kan tas ut i større grad enn de gjøres i dag (kommunedelplan, områderegulering, planprogram). Særlig kan planprogrammet brukes i dette henseende.

Pbl (2008) § 4-1 definerer når det som ledd i varsling av planoppstart skal utarbeides planprogram som grunnlag for planarbeidet. Dette gjelder regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner som kan få vesentlig virkning for miljø og samfunn. Formålet er å få en oversiktlig og forutsigbar planprosess for alle berørte parter i tillegg til å fastsette rammer for det utredningsarbeid som eventuelt skal gjennomføres som ledd i planprosessen. Dette ville igjen kunne øke medvirkningen og gjøre prosessene mer effektive.

Loven oppstiller kun et minimumskrav til prosessen, og planmyndighetene har stor fleksibilitet når det gjelder hva planprogrammet skal inneholde, såfremt det er innenfor lovens rammer (Eriksen 2019:23, Holth og Winge 2018). I den sammenheng er Oslo kommunes nyeste utvikling av områdeplaner interessant. Plan- og bygningsetaten i Oslo har benyttet seg av den fleksibiliteten loven gir, og har tolket planprogrammet slik at man kan legge VPOR inn som et kapittel i planprogrammet. Dermed har VPOR-modellen nå utviklet seg til å bli «Planprogram med VPOR» eller «Planprogram med tiltaksliste».

I denne modellen legger Plan- og bygningsetaten i Oslo mer i denne formen for planprogram enn det loven og forskriften oppstiller (Eriksen 2019:23). De har her sett hen til forarbeidene hvor følgende er uttalt om planprogram: «Det kan også utarbeides og fastsettes planprogram som grunnlag for senere oppstart av planarbeid, hvor planprogrammet kan bidra til å avklare overordnede rammebetingelser og valg av grep for det videre planarbeidet. I slike situasjoner kan også planprogrammet legges til grunn for arbeidet med flere reguleringsplaner innenfor et større område» (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 186). Eriksen (2019) mener at formålet her kan være å legge til rette for en innledende avklaring av overordnede rammebetingelser for det videre planarbeidet i området. Oslo kommune viser gjennom denne bruken av planprogram at dette kan anvendes for å avklare politiske grep og utviklingsretninger i områder der dette trengs å avklares, dog på et mer overordnet områdenivå. Det kan dermed brukes som et redskap for å koordinere ulike planprosesser innenfor det området som skal utvikles.

Siden bruken av planprogram sikrer viktige åpenhets- og medvirkningskrav i pbl (2008), noe som har vært en viktig innvending mot VPOR-modellen (Børrud mfl 2018), er det mye som taler for at pbl (2008) bør endres for eksplisitt å få frem planprogrammets potensial på dette området. Det fremkommer av lovforarbeidene at planprogram regnes som planforslag når det gjelder høring og offentlig ettersyn (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 189) og «planprogram med VPOR/tiltaksliste» skal dermed både legges ut på høring og offentlig ettersyn.

Studien til Eriksen (2019:69) får også frem at Oslo kommunes nyeste utvikling, at VPOR integreres som et kapittel i planprogrammet, har bidratt til at disse uformelle arealplanene er blitt mer og mer i samsvar med pbl (2008). Hun går faktisk så langt som å si at denne endrede praksisen har ført til at VPOR ikke lengre bør anses som et uformelt planverktøy. Når VPOR nå inngår som et integrert kapittel i planprogrammet, bør VPOR i denne formen anses å være innenfor de rammer som plan- og bygningsloven definerer. I tillegg viser hun at denne modellen også representerer en nyskaping hva konsekvensutredninger angår. Når konsekvensutredning skjer i forbindelse med utarbeidelsen av planprogram med VPOR, så går dette utover de kravene som plan- og bygningsloven og forskriften stiller til planprogram (Eriksen 2019: 70). Informanten fra Statens vegvesen mener i tillegg at KU-forskriften er blitt tilpasset med hensyn til VPOR, hvor det nå ligger en stor grad av fleksibilitet med hensyn til når KU skal gjennomføres (se også KMD/SD 2014). Som han eksemplifiserer:

«Regelverket om konsekvensutredninger er mer fleksibelt enn mange kanskje er klar over, men veiledningen om hvordan det kan brukes er ikke god. Planoppstart kan for eksempel varsles før høring av forslag til planprogram, slik at man kan legge til rette for formell medvirkning og deltakelse fra sektormyndigheter allerede i prosessen med å utarbeide det. Forskriften åpner også for at en overordnet KU kan godkjennes samtidig med fastsetting av planprogram, slik at det foreligger en helhetlig konsekvensutredning av de føringene man ønsker å legge for videre planlegging. På denne måten kan planprogrammet i en del tilfeller erstatte behovet for kommunedelplan, og mulige innsigelser fanges opp på et tidlig tidspunkt.»

Spørsmålet er så om mer av det potensialet med planprogram som forarbeidene trekker frem også bør reflekteres i lovteksten. På den måten vil paragrafen om «planprogram» i loven (§4-1) i større grad tydeliggjøre hvordan programmet kan brukes strategisk for å utvikle felles visjoner, koordinere samarbeidet om løsninger, involvere berørte aktører og integrere ulike modeller og avtaler for å gjennomføre tiltakene i kommunens arealstrategi. I § 4-1 «Planprogram» står det nå:

«Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger»

På bakgrunn av teksten i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), s 186¹³, kan deler av teksten tas inn, for eksempel gjennom formuleringer som:

«Det kan også utarbeides og fastsettes planprogram som grunnlag for senere oppstart av planarbeid, hvor planprogrammet kan bidra til å avklare overordnede rammebetingelser og valg av grep for det videre planarbeidet».

Her kan man eventuelt legge til at planprogrammet bør/skal inneholde visjoner for utviklingen, knyttet til innhold og kvalitet i fellesløsninger og offentlige rom. På spørsmålet om de trenger flere hjemler i lovens bestemmelser om planprogram, svarer en direktør i PBE i Oslo kommune: «Nei, jeg mener vi nå har en hjemmel som gjør at vi kan bruke planprogram for å rammesette flere reguleringsplaner i et område, over tid. Det er det vi trenger». Her mener informanten at §32 i KU-

¹³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), s 186 sier «Det kan også utarbeides og fastsettes planprogram som grunnlag for senere oppstart av planarbeid, hvor planprogrammet kan bidra til å avklare overordnede rammebetingelser og valg av grep for det videre planarbeidet. I slike situasjoner kan også planprogrammet legges til grunn for arbeidet med flere reguleringsplaner innenfor et større område»

forskriften er vesentlig. Denne sier: «Et planprogram kan brukes til å avklare og fastsette overordnede rammer for arbeidet med senere reguleringsplaner for et område og for flere pågående reguleringsplanprosesser innenfor et større område.»

På spørsmål om også pbl (2008) burde vært like tydelig som KU-forskriften, svarer informanten «Jeg vet jo at StorOslo nå utfordrer dette på Hasle. Alternativet er at vi må områderegulere alt. Det gir jo mye av det samme, men da er vi jo nede på millimeteren. Mye tyngre, mer presist og mindre fleksibelt i gjennomføringen» (informant, PBE). Etter vår mening indikerer disse uttalelsene at kommunene kunne trenge en like tydelig uttrykt hjemmel i pbl (2008) som i KU-forskriften på at planprogrammet også kan brukes til dette henseende.

Som også Nordahl mfl (2019) er inne på – bør det nå tas en større prinsipiell diskusjon om plan og gjennomføring skal være så adskilte temaer som de er i dagens pbl (2008). Slik loven er i dag er det imidlertid ikke lovlig å innta bestemmelser i en reguleringsplan om hvem som skal bekoste tiltak (Hamre 2019). Som også informantene får frem, så er det mye som taler for at disse dimensjonene i større grad bør kobles i planleggingen. Spørsmålet er derfor om tiden er moden for å vurdere behovet for å endre loven på dette punkt, både i planprogram og detaljregulering (se diskusjon i slutten av rapporten til Nordahl mfl 2019). Dersom ønskede prinsipper for fordeling nedfelles i en svært tidlig fase, uten å være juridisk bindende, vil det likevel gi investorer og utbyggeraktører en større grad av forutsigbarhet knyttet til hva de kan forventes å måtte bidra med. Prinsippene kan for eksempel si noe om det skal være delt finansiering mellom grunneiere og det offentlige, eller at fellesløsninger/offentlige goder skal være 100 prosent finansiert gjennom grunneierbidrag. Dette kunne gjøres ved å legge til en setning om:

«og prinsipper for hvordan dette skal bekostes»

Denne formuleringen utfordrer eksisterende forståelse av loven (Hamre 2019, vedlegg). Et av hovedpoengene med et planprogram, er blant annet at planen skal utarbeides i tråd med dette. Om disse prinsippene som eventuelt fastsettes i forbindelse med planprogrammet, kan i dagens situasjon ikke gjøres juridisk bindende i forbindelse med vedtakelse av planen.

Hamre (2019) trekker frem at en grunneier ikke har noen plikt til å realisere en reguleringsplan, men kan vente til alle tiltak (rekkefølgekrav) er på plass. Derfor løser det ikke så mye at det i planprogrammet står hvem som skal bekoste tiltakene, men kan skape urealistiske forventninger. Dette er et viktig motargument. På den annen side kan man ved å synliggjøre kostnadene med tiltakene, også bidra til å stanse planinitiativ som er urealistiske i en tidlig fase. Det faktum at grunneiere ikke har noen plikt, ifølge den norske pbl (2008) til å realisere en reguleringsplan i Norge, i motsetning fra for eksempel i Tyskland, utgjør i dag en stadig større utfordring for byutviklingen og byomforming. Informanter fra kommunen forteller at mye av kommunens overordnede planarbeid går på å redusere avhengigheter mellom grunneiere. Dette kan igjen redusere mulighetene for en helhetlig, bærekraftig byutvikling.

I tillegg er det viktig å sikre politiske bevissthet og eierskap til de signalene som gir gjennom planprogrammet, for å sikre at politikere bruker styringsmuligheten. Vi vil derfor anbefale at det legges inn en delegasjonssperre. I dag sier siste ledd i paragrafen:

«Planprogrammet fastsettes ordinært av planmyndigheten»

Vi foreslår at planprogrammet skal fastsettes av kommunestyret med delegasjonssperre. Dermed bør formuleringen endres til:

«Planprogrammet fastsettes av kommunestyret selv»

Holth og Johansen (2018) bemerker at dersom man velger denne løsningen, bør spørsmålet om konsekvensutredning tas inn. I planprogrammet er det krav til *vurdering* om det skal gjøres en konsekvensutredning. Hvis det kommer frem i planprogrammet at det er krav til konsekvensutredning av VPOR, ser vi det som hensiktsmessig at slik utredning blir gjennomført

parallelt med planprogram med VPOR. Ikke ved første detaljreguleringsplan som krever det, som tilfellet er i dag (Holth og Johansen 2018:99). Her er det verdt å merke seg den siste utviklingen i Oslo kommunes praksis når det gjelder uformelle planer, som planprogram med VPOR for Grorud sentrum. Her gjennomføres konsekvensutredning i forbindelse med utarbeidelsen av planprogram med VPOR, og dette går utover de kravene som plan- og bygningsloven stiller til planprogram. Hverken i lov eller forskrift stilles det krav om at planprogram i seg selv skal inneholde konsekvensutredninger (Eriksen 2019:71). Det er gode argumenter for at dette nå bør endres, slik at også planprogram som inkluderer VPOR-kapitler blir konsekvensutredningspliktige.

6.5 Videreutvikle kommunedelplan til «områdeutviklingsplan»

I tidligere studier av områdeutvikling trekker Selvig (2015), Fausa (2018) og Eriksen (2019) frem kommunedelplaner som et planinstrument som har et stort potensiale i seg til å fungere som det strategiske instrumentet kommunene etterlyser. Kommunedelplaner ble introdusert med plan- og bygningsloven fra 1985 som et fleksibelt planverktøy for områdestyring. Kommunedelplaner kan gjelde et geografisk område eller et avgrenset tema, som for eksempel kommunedelplan for torg og møteplasser, og kan gjøres juridisk bindende eller veiledende. Den bærer altså i seg et stort handlingsrom, mellom ytterpunktene strategisk plan og regulativ plan. Oslo kommune utarbeidet til sammen 17 kommunedelplaner (Eriksen 2019), som fikk stor betydning for byutviklingen på 1990-tallet.

Selvig (2015) så på Kommunedelplan for torg og møteplasser (2009), både når det gjelder planens ambisjoner og hvordan den fungerer som styringsverktøy i en reguleringsplansak i Nydalen. Da planen ble laget, var et sentralt mål å sikre viktige offentlige uterom mot utbygging i en tid med sterk fortetting, og hvor utbyggerne generelt ønsker størst mulig utnyttelse. Derfor definerer planen eksisterende torg og møteplasser i hele Oslos byggesone utenfor sentrum samt hvilke områder i byen som har behov for nye torg, møteplasser og strøkgater. Det kan stilles krav til at nye utbyggingsprosjekter skal sørge for et godt tilbud av torg og møteplasser etter bestemmelsene i og retningslinjene i kommunedelplanen og krav når det gjelder størrelse og kvalitet i de offentlige rommene. Selvigs studie av planprosessen i Nydalen (Vitamintomta) viser kommunedelplanens målsettinger for torg og møteplasser om de offentlige rommenes kvalitative innhold til dels kan gjenkjennes i plandokumentene. Studien (Selvig 2015) peker på at kommunedelplan for torg og møteplasser synes å være en forholdsvis sterk plan, med henvisning til at saksbehandlere som jobber med store reguleringsplaner opplever bestemmelsene i kommunedelplanen som håndfaste slik at de kan brukes til å stille krav. Informanter i studien understreker at denne KDP'en har vært en temaplan, og ikke en geografisk KDP. Dermed har KDP-torg og møteplasser ikke fungert godt nok som et verktøy for å se *sammenheng* i området, noe en oppdatert geografisk KDP for Nydalen kunne ivareta. Den eksisterende KDP'en er fra 1990-tallet, og fungerte i liten grad som retningsgivende for å sikre kvaliteter i offentlige rom.

I de kvalitative intervjuene med sektormyndighetene i denne studien (Statens vegvesen og BaneNor), er det KDP som trekkes frem som det planinstrumentet i loven som i størst grad har et uforløst strategisk potensial. Som informanten fra Statens vegvesen sier:

«Det er ingenting i pbl som sier at dette ikke kunne vært en kommunedelplan og vært gjennomført på samme tid (som VPOR), eller kortere. Det er i praksis bare et par høringsfrister på noen uker det er snakk om. Så hvordan de definerer utredningsbehov, hva de gjør mellom høringsfristene, det avgjør de selv. Så er det en fordel for begge parter at vi får rett og plikt til å delta. Og vi har mulighet til å fremme innsigelse om vi mener at planarbeidet vil bygge på urealistiske forutsetninger. Så blir konflikten avklart, før man går videre med detaljerte planer» (informant, Statens vegvesen)

Disse informantene trekker frem fleksibiliteten dette planinstrumentet har, ved at kommunene selv kan velge hva en kommuneplan skal være, hvilken oppløsning og detaljeringsgrad den skal ha. Informanten fra Statens vegvesen mener at kommunedelplaninstrumentet har en masse fordeler med hensyn til at den har en svakere rettsvirkning. Da kan kommunene for eksempel velge å avsette områder til sentrumsutvikling, uten å ta stilling til hva områdene skal være.

«Du kan ha en bestemmelse om at det skal områdereguleres eller detaljreguleres. Du kan bake inn alle disse forutsetningene om hva du vil ha av funksjoner, som bestemmelser. Og så kan du i planbeskrivelsen si rent strategisk «Dette er sånn vi vil at dette området skal utvikle seg. Disse forholdene skal være viktige i en områdereguleringsplan. Disse forholdene kan avklares i en detaljreguleringsplan» (informant, Statens vegvesen).

Det at planen har den fleksibiliteten at den kan være med eller uten kart og bestemmelser, er en stor fordel. En av informantene fra en statlig sektormyndighet mener at kommunedelplan har en elastisitet som gjør at kommunene omtrent kan fylle den med hva de vil:

«du kan velge å lage illustrasjoner som er, eller ikke er, juridisk bindende. Du kunne tatt inn tiltakslistene til Oslo kommune. Og så kunne man jobbet mye mer på kommunedelplannivå med å vurdere og drøfte hvilke medvirkningstiltak som trengs i neste fase, hvem som må involveres på de ulike områdene, hva er mest relevant, hvilken rekkefølge må avklaringene komme i. Overordnet nasjonal infrastruktur må åpenbart avklares på kommunedelplannivå. Deretter for eksempel grunneiere på områdenivå. Og så detaljer for utforming med naboer. Da kan man bygge en forståelse for hva som kommer til å skje. Da får man en helt annen forutsigbarhet. Og legitimiteten til planene vil etter mitt skjønn styrkes».

Også informanter fra BaneNor mener at KDP kunne blitt brukt på samme måte som VPOR, for å sikre deres behov. En av informantene uttaler: «Jeg tenker at det kan være fornuftig, for da kan vi melde inn vårt eget planbehov i den prosessen. Vi ser at vi kjører en del KDP, hvor vi diskuterer om dette egentlig kunne vært kjørt i arealdelen til kommunen. Det vi i praksis gjør er å sette av en hensynsone for et område vi skal regulere. Det kunne vært gjort (i KDP)».

En annen fordel som trekkes frem er at kommunedelplan er konsekvensutredningspliktig, og at det er en stor fordel å gjøre en overordnet KU. Da slipper det påfølgende arbeid (forslagsstillers arbeid med detaljregulering) å gjennomføre KU. For ofte er de detaljerte planene i strid med overordnet plan –og utløser KU.

Også utviklingsaktører trekker i andre studier (Cedell 2018: 29) frem kommunedelplan som et mer egnet verktøy enn både områderegulering og VPOR/planprogram med VPOR. En informant fra Selvaag Bolig uttalte at han savner planinstrumentet kommunedelplan (KDP):

«Kommunedelplanen var i utgangspunktet et bedre planverktøy... Jeg mener vi skulle hatt instrumentet KDP, for områdeplan blir i utgangspunktet helt ubrukelig for større byutviklingsområder. Derfor så har VPOR kommet som et verktøy, men da ikke hjemlet i PBL så du står der egentlig med kvasiplan» (Cedell 2018: 29).

Vi mener derfor at kommunedelplaner i større grad bør brukes som strategiske planer for områdeutvikling, og at de kan bli mer hensiktsmessige til dette formål gjennom små lovjusteringer. De empiriske studiene viser at områdeplaner med for tunge juridiske virkemidler bærer i seg en «sentrifugalkraft», som dreier planleggingen ned mot et detaljeringsnivå ingen parter egentlig ønsker. Selv om det ikke er påkrevd. Dette innebærer at det er viktig å finne skjæringspunktet mellom enkelte juridiske virkemidler som er nødvendig for å avklare motstridende hensyn (mellom ulike myndighetsnivåer), men heller ikke mer.

Dagens lovtekst er som følger (vår understreking):

«§ 11-5. Kommuneplanens arealdel. Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig

samfunnsutvikling og arealbruk. Det kan utarbeides arealplaner for deler av kommunens område. Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivarettatt. Plankartet skal i nødvendig utstrekning vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer. Kommunen kan etter vurdering av eget behov detaljere kommuneplanens arealdel for hele eller deler av kommunens område med nærmere angitte underformål for arealbruk, hensynssoner og bestemmelser, jf. §§ 11-7 til 11-11.»

Informanten fra Statens vegvesen mener at kommunedelplan har et stort potensial for både å være fleksibelt, tøyelig når det gjelder tidshorisont for prosessen, og for samtidig ivareta de viktigste hensynene i pbl (2008). Etter hans mening vil samferdselsmyndighetenes behov i bedre grad blir imøtekommet med en kommuneplan:

«Oppstart bør varsles som det aller første du gjør, selv om du ikke har et planprogram klart. Bruk varselet til å informere om at noe er på gang, men at det er i tidlig fase. «Nå skal vi ha alle ideer og innspill. Neste år skal vi lage planprogram. Så skal det på høring, så skal det fastsettes». For du trenger ikke sende et planprogram på høring med en gang. Du kan varsle oppstart, bare for å si at nå er vi inne i det formelle sporet. Vi skal lage en kommunedelplan som skal legge noen rammer for dette området, men avgrenset til x og y. Deretter har man muligheten til å kjøre all verdens medvirkningstiltak, internt eller eksternt. Og så kan du bruke et år eller to på å utarbeide et forslag til planprogram. Og si hva er det man skal gjøre, hva er planoppgavene? For de trenger jo ikke å planlegge alt! Du kan definere planoppgaver til å bare gjelde et par temaer. Ingen problem. Den store fordelene for alle parter er at pbl-sporer gir både forutsigbarhet og rettigheter, og utløser også plikt for sektormyndigheter til å delta på et tidlig tidspunkt.» (informant, Statens vegvesen).

Som tidligere nevnt viser empiriske studier at plankart med underformål, hensynssoner og bestemmelser, ofte har en egendynamikk til å stimulere planaktørene ned i mer og mer detaljerte planavklaringer. En måte å unngå dette på er å fjerne muligheten for å knytte underformål, hensynssoner og bestemmelser til plankartet i kommunedelplaner, og la det være et rent strategisk kart. På den måten vil man også innføre et klarere skille mellom områderegulering og kommunedelplaner. I tillegg bør kommunedelplanen ha som formål å følge opp kommuneplanens arealdel. Ved å gjøre små endringer kan kommunedelplaninstrumentet dermed få en mer strategisk karakter. Disse endringene kan være:

1. Plankartet bør kun tillate *strategiske kart*. Muligheten for å bruke formelle (juridiske) tegneregler i fremstillingen av kart bør falle bort. Studier viser hvordan juridiske planinstrument har en egendynamikk som raskt dreier planprosessen ned mot et større og større detaljeringsnivå (Børrud mfl 2018). Dersom loven kun tillater et strategisk kart, vil kommunene få større frihet til å produsere kart som viser den strategiske retningen man ønsker, med kunstnerisk form, farge og symbolbruk. Slik kan kommunene få den skreddersømme man vil ha, ikke minst for å visualisere nye visjoner for områdeutviklingen. En måte å gjøre dette på er å endre det siste leddet i § 11-5 til:

«Kommunen kan etter vurdering av eget behov detaljere kommuneplanens arealdel for hele ¹⁴kommunens område med nærmere angitte underformål for arealbruk, hensynssoner og bestemmelser, jf. §§ 11-7 til 11-11. NYTT: For å følge opp arealdelen kan kommunen utforme kommunedelplaner (evt «områdeutviklingsplaner») med strategiske kart, og med mulighet til å angi bestemmelser.

¹⁴ Foreslår fjernet «eller deler av».

2. For å kommunisere planinstrumentets potensial bør navnet endret fra «kommunedelplan» til «områdeutviklingsplan».
3. Det må tydeliggjøres at det er mulig å legge inn tiltaksliste for offentlige rom i dette planinstrumentet. Og det bør legges inn *krav om analyse* av kostnadsestimat for fellestiltak og nødvendig oppgradering av infrastruktur. Dette kan evt gis i en forskrift. Fredrik Holth (workshop 2019) mener likevel at kommunene allerede i dag har en plikt, etter pbl, til å beskrive virkninger av planen, men dette ofte tas lett på. Han mener at «Ser man på forarbeidene så er virkninger på allerede etablert infrastruktur så er det noe man kan og bør beskrive. Men man kan gå lenger enn det ved å beskrive kostnader» (workshop 2019). Holth argumenterer for at et enkelt forslag til lovendring kan være å tydeliggjøre hva som er innholdet i loven, slik at partene får en oppfordring til å klargjøre virkning av planen, for eksempel gjennom å vise hva infrastrukturen vil koste osv. Da vil politikerne i større grad bli klar over de økonomiske konsekvensene av eget planvedtak.
4. Det bør vurderes en mulighet for å legge inn den økonomiske modellen for fordeling av kostnader. En av de mindre utbyggerinformantene (fra Kongsberg) uttalte i workshopen at det bør være et krav om at den økonomiske fordelingsmodellen skal foreligge som et vedlegg til en plan, på en måte som oppfattes som nøytral og ryddig. Han mener at mange av utfordringene utvikleraktører står overfor kunne vært løst dersom det hadde blitt et krav i lovverket at det skal foreligge en (økonomisk) utredning.

Ved å videreutvikle kommuneplaninstrumentet kan man sikre politisk forankring, både fordi planen må vedtas politisk. Men også gjennom å kunne veve inn forutsigbarhetsvedtak. Dette instrumentet har også muligheter for å legge inn juridisk bindende planbestemmelser, som ivaretar behovene til statlige sektormyndigheter. Kommunedelplan følger pbls krav knyttet til involvering, åpenhet, KU og innsigelse, og det sikrer derfor også samordning på tvers av tre forvaltningsnivåer.

6.6 Utvikle ny modell: Områdestrategi – som også omfatter prinsipper for byrdefordeling

Ulike modeller for områdestrategier (VPOR, byplangrep etc.) som ikke er forankret i loven, har ikke tilstrekkelig legitimitet hos alle aktører (særlig ikke hos statlige sektormyndigheter). Kommunale planleggere opplever at de trenger en aksept i loven for å utøve en slik strategisk planlegging. I EVAPLAN lanseres et forslag for å kunne ta bedre strategisk styring av utviklingen på områdenivå, såkalte «områdestrategier» (Børrud mfl 2018). Hensikten er å bedre kunne gi retning til utviklingen av et område på et tidlig tidspunkt (uten at alle arealavklaringene er tatt), og for å sikre mer forutsigbarhet i hva utbyggeraktører kan forvente at de må bidra med (for eksempel grunneierbidrag) i opparbeidelse av offentlige goder i området, samt sikre at kommunen klarer å gjennomføre kommuneplanens utviklingsområder.

Modellen er ment å være en variant av «arealstrategien» som anbefales inkludert i kommuneplanens samfunnsdel. Nasjonale forventinger til kommunal og regional planlegging 2019-2023 (mai 2019) anbefaler nå kommunene å ta i bruk en slik strategi: «Regjeringen mener at en overordnet arealstrategi i kommuneplanens samfunnsdel kan gjøre arealplanene bedre tilpasset samfunnets behov og utfordringer. Den kan bidra til helhetlig avveining mellom nasjonal, regional og kommunal arealpolitikk. Arealstrategien gir langsiktig retning til kommunens areal- og ressursforvaltning» (s.7). Her er helhetlig avveining og langsiktig retningsgivning viktige begrunnelser. Det samme behovet identifiseres i byenes områdeutvikling, både i evalueringen og i den litteraturen denne rapporten har gått igjennom.

En «områdestrategi» vil kunne inngå i plan- og bygningslovens verktøykasse, og vil ha status som en strategi ikke som et planinstrument. Slike verktøy finnes allerede; også planstrategien er

en strategi. En områdestrategi må være et fleksibelt verktøy, som kan se ut som de omfattende VPOR-versjonene til Oslo kommune til lettere visjonsdokument. En lovformulering kan for eksempel se ut som følgende:

§ 13-1 «Områdestrategi kan brukes av kommunen der kommunen finner at det er behov for å gi mer områdevisse prinsipielle avklaringer av arealbruken for å følge opp kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Strategien skal nedfelle prinsipper rundt områdekvaliteter. Prinsippene kan illustreres på et arealplankart som angir bruk, vern og offentlige rom, men dette er ikke et krav».

Forankring i kommunestyret er viktig, for eierskap og som «forutsigbarhetsvedtak». Derfor bør det vurderes å inkludere følgende:

§ 13-2 «Områdestrategier krever medvirkning som ordinære reguleringsplaner, og må vedtas av et samlet kommunestyre».

Som ordlyden sier, skal områdestrategier nedfelle prinsipper rundt områdekvaliteter som vedtas politisk, uten å gå i detalj. Mer detaljerte avklaringer skjer i påfølgende planprosesser (detaljregulering), og ville måtte operasjonaliseres av forslagstillere i forhandling og dialog med kommunale planmyndigheter. Det politiske vedtaket vil imidlertid gi både kommunens planleggere og forslagstillere en forutsigbarhet på hvordan politikerne operasjonaliserer kommuneplanen (og dermed ligger fast), og hva som er rommet for at både forslagstillere og kommunens planleggere kan justere sine hensyn og forretningsmodeller i de påfølgende forhandlingene rundt innsendt plan. Ved å innføre et strategisk områdegrep i loven kan føre til en større grad av standardisering av verktøyet (selv om kommunene må være fri til å bruke det, eller lage egne strategiske modeller) og dermed større forutsigbarhet for eksterne aktører rundt strategiske modeller for avklaring og forhandling rundt grunneierbidrag de kan forvente å finne i de ulike kommunene. Å nedfelle områdestrategi som et redskap i pbl (2008) vil også kunne bidra til større legitimitet for strategiske verktøy.

Spørsmålet er så om en slik områdestrategi også skal gi mulighet til å antyde hva som skal være prinsippet om hvordan «fellestiltak» skal bekostes (for eksempel av grunneiere, delt mellom grunneiere og kommune, eller av kommunen alene). Innspill fra jurist Gro Hamre er imidlertid skeptisk til dette: «Dersom vi går inn for dette, bryter vi veldig med det systemet vi har i dag hvor vi snakker om plannivået, ikke hvem som skal betale eller streng tatt hvor mye. Men det kan vi jo savne i dagens system hvor politikerne setter inn rekkefølgekrav, om det er bærekraftig der ute.» Hamre er imidlertid skeptisk til å nedfelle prinsipper om fordeling i en områdestrategi: «et krav om fordeling bryter veldig med dagens system. Erfaring fra mange kommunestyre, tilsier at dersom politikerne hadde fått en visjonsplan, ville de boltret seg!» (workshop 2019).

6.7 Oppsummert

På hvilken måte svarer de ulike planformene ut intensjoner i med planleggingen (etter pbl 2008)? De ulike egenskapene ved planformene diskutert overfor er oppsummert i matrisen presentert tidligere (se også under). Den juridiske analysen til Grette AS (2019) konkluderer med at pbls prosessregler for utarbeidelse og vedtak av formelle arealplaner ikke gjelder for de uformelle arealplanene. Dette innebærer at pbls prosessregler for medvirkning, høring og offentlig ettersyn, innsigelsesrett, og kravet om konsekvensutredning, ikke gjelder for uformelle planer (Grette AS 2019:22). Det vil heller ikke være adgang til å påklage kommunestyrets vedtak, siden politiske vedtak om disse uformelle planene må følge prosessreglene etter kommuneloven. Men som vi har sett vil en del av prosessreglene ivaretas dersom de uformelle planene inngår som del av et planprogram etter plan- og bygningsloven (Grette AS 2019). Dette gjelder reglene for høring og offentlig ettersyn for planprogram, og plikten for berørte statlige og regionale organer til å uttale seg – og dette vil gjelde for planprogrammet med den uformelle planen – som helhet.

I figuren under viser de fargede rutene hvordan intensjoner med pbl (2008) er ment å ivaretas gjennom instrumenter som er tilgjengelige i planformene. Som matrisen får frem, er det VPOR uten planprogram som har flest «hvite» ruter, og dermed i minst grad sikrer lovens intensjon på flere områder.

Figur 6.2: Matrise som illustrerer ulike egenskaper ved planformene diskutert i rapporten

		Område-regulering	Kommune-delplan	Planprogram m/VPOR	VPOR etc
Intensjoner med Pbl (2008)	Instrument tilgjengelig i pbl (2008)				
Interesse-avklaring og forutsigbarhet	Forslag: Krav om analyse m/ kostnadsestimat for fellestiltak, infrastruktur	Følger ikke av pbl.	Følger ikke av pbl.	Ofte/ tiltaksliste ligger til grunn for kostnadsestimat. Forslag: Krav	Ofte/ tiltaksliste ligger til grunn for kostnadsestimat
	Juridisk bkart	Ja	Valgfritt Forslag: Kun strategisk kart	Nei	Nei
	Strategisk kart	Nei	Valgfritt. Forslag: Kun strategisk kart	Ja	Ja
	Kvaliteter på «fellesgoder»	Ja	Ja	Ja	Ja
	Nødvendige «fellesgoder»	Ja	Ja	Ja	Ja
	Planbestemmelser (juridisk bindende)	Ja	Ja	Nei	Nei
Belyse hensyn	Krav om konsekvensutredninger (KU)	Ja	Ja	Vurdere	Nei
Åpenhet og involvering	Offentlig ettersyn, høring	Ja	Ja	Ja	Nei
	Kunngjøring	Ja	Ja	Ja	Nei
Samordning (flernivå)					
	Innsigelsesrett	Ja	Ja		Nei
	Involvering av sektormyndighet	Ja	Ja	Ja	Nei
	Ekspropriasjonsrett	Ja	Ja	Nei	Nei
Klage	Adgang til klage	Ja	Ja	Nei	Nei, følger kommuneloven
Politisk beslutning (demokratisk forankring)	Politisk vedtak	Ja, etter pbl (2008)	Ja, etter pbl (2008)	Fastsetting av planprogram kan delegeres	Ikke alltid. Ofte forutsigbarhetsvedtak. Vedtak etter kommuneloven.

I det siste kapittelet vil vi oppsummere hvilke av planinstrumentene som vi mener har størst forutsetninger for å videreutvikles i en mer strategisk retning, samtidig som vesentlige intensjoner med pbl (2008) sikres.

Men først er det nødvendig å oppsummere hva studiene har sagt om hva som bør være knekkpunktet mellom behovet for fleksibilitet og behovet for avklaring i en slik plan. Når det er langsiktige prosesser vil både kommune og utviklere ha behov for å justere sine strategier. Hvilke temaer forutsetter så tidlig avklaring og hvilke temaer kan det være fleksibilitet rundt til lavere plannivåer?

Følgende må avklares:

- Både tidligere studier og informantene i denne studien var relativt klare på at det som bør avklares i en slik strategisk plan bør være *statlige sektormyndigheters interesser*. Særlig gjelder dette store infrastrukturinvesteringer – som besluttes i andre prosesser enn i

planprosesser (NTP, KVV/KS1). Slike avklaringer bør tas tidlig, og ligge fast som forutsetninger for videre planprosesser.

- En annet tema som flere mener bør avklares, er *det totale arealet* som skal settes av til offentlige rom.
- *Visjonen for området* bør nedfelles tidlig (hvilke funksjoner skal kombineres, hvilke status har knutepunktet i byens/et regionalt perspektiv, hva ved kommuneplanens intensjoner er det området skal realisere?).

Følgende kan det være fleksibilitet rundt:

- Det er relativt stor enighet om at strategiske planer bør si noe også om *forventet kvalitet på offentlige rom (funksjoner, kvalitetselementer som materialitet, utforming) og infrastruktur*, men at dette kan være forventinger det er stor fleksibilitet rundt.
- Også selve *grensedragningen* av de offentlige rommene mener aktørene det kan være fleksibilitet rundt, for å sikre handlingsrom til prosjektutformingen.
- For utbyggeraktørene er *kostnadsnivået* for offentlige rom og tiltak viktig å balansere opp mot potensiell inntjening. Derfor er potensiell utnyttingsgrad viktig å antyde i en strategisk plan, selv om det bør være stor fleksibilitet rundt dette til det avklares på laveste plannivå (detaljregulering). I områdeutvikling og kvartalsomdanning er avhengigheten mellom enkelttomter stor, slik at den enes høye potensielle verdi er ikke fullt ut realiserbart uten at også arealet med lav (eller ingen) potensiell verdi utvikles. For å få en forståelse for helheten i området er det viktig at grunneiersamarbeidet utvikles før den juridisk bindende arealplanlegging startes.

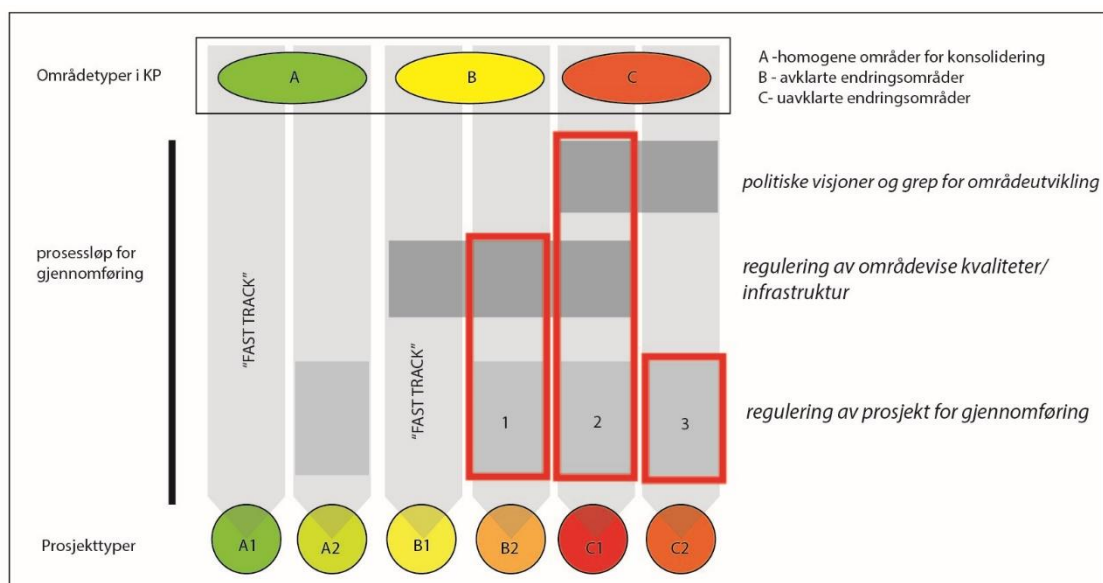
7 Kan pbl (2008) legge bedre til rette for strategisk styring av områdeutvikling?

7.1 Kommuners frihet til å velge bør ikke innskrenkes

Både utbyggeraktørene og sektormyndighetene problematiserer aspekter ved de uformelle planene. I tillegg til uklarhet rundt prosedyrer og prosessregler, uttrykker de også frustrasjon over uklarhet rundt hvor bindende (politisk eller juridisk) slike planer er. I tillegg opplever mange at kommunenes planlandskap er stort, uoversiktlig og til dels ugjennomtrengelig.

Likevel viser utredningen til Grette AS (2019) at forbud vil representere en vesentlig innskrenking av kommunenes selvstyre (fritt forvaltningsskjønn) og anbefales ikke. Også Fredrik Holth (NMBU) legger i workshopen vekt på at kommunenes mulighet til å velge også uformelle planer som styringsverktøy «uttrykker en fleksibilitet som også lovgiverne har uttrykt at de vil ha i pbl».

Som Børrud (2018) viser må kommuner ha fleksibilitet til å møte mange ulike plansituasjoner, fra de enkleste til de mest kompliserte. I en slik situasjon er det av stor verdi at kommunene har mulighet til selv å velge det mest egnede instrument for å gi retning for utviklingen, selv om dette skulle vise seg å være andre planinstrument enn hva pbl (2008) rommer.



behov for tiltak om gjennomføring



1. rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler ?
2. Planprogram, VPOR, evt. bruk av jordskifte for fordeling av planskapt verdier ?
3. plan for gjennomføring ?

Som modellen til Børrud (2018) viser – er det særlig i situasjon C2 det er behov for strategiske planer for å gi retning til områdeutvikling. Dette er i situasjonen hvor man har behov for politiske visjoner og grep for områdeutviklingen, samtidig som man har et behov for å regulere eller sikre områdevisse kvaliteter og infrastruktur. Løsningen må være å tilby modeller i pbl som i større grad har en strategisk karakter – og man derfor kan anta dekker noe av kommunenes behov i en svært tidlig fase.

7.2 Anbefaling: to av de eksisterende planinstrumentene i pbl (2008) bør videreutvikles for å bli bedre egnet for strategisk styring av områdeutvikling

Vår vurdering er at de uformelle planene spiller en viktig rolle i det kommunale planhierarkiet i alle de byene vi har sett på, blant annet ved å være et viktig «konsistensskapende» mellomledd mellom kommuneplanens samfunnsdel/arealdel og detaljreguleringer (innsendte planer).

På grunn av den viktige rollen disse planene ofte har i å realisere kommuneplanens arealdel, er det også alvorlig dersom svakheter ved en uformell plan forplanter seg til laveretrinns planer. For å sikre at hele kommunens planverk ivaretar flere av de viktigste intensjonene med pbl (2008), vil vi anbefale å videreutvikle to av dagens lovinstrumenter, *planprogram som inkluderer VPOR som et kapittel og kommunedelplan*.

Anbefalingene bygger på et behov for i større grad å sikre tre av lovens intensjoner i kommunens eget plansystem (planhierarki). For det første, intensjonen om at planleggingen etter pbl (2008) skal *samordne* offentlige myndigheters virksomhet (særlig på tvers av de tre forvaltningsnivåene), og at viktige avklaringer mellom statlige og kommunale hensyn ikke må skyves til det laveste plannivået. For det andre, intensjonen om at plansystemet skal sikre *åpenhet og medvirkning*. Og for det tredje, for å sikre en *større grad av forutsigbarhet* for utvikleraktører. Dette gjelder særlig med tanke på de rettsavgjørelser og Sivilombudsmannens uttalelser som er kommet i de siste årene (Eriksen 2019, Grette AAS 2019), hvor det stilles spørsmålsteget ved bruken av VPOR som grunnlag for å stille rekkefølgebestemmelser i påfølgende detaljreguleringer og utbyggingsavtaler. Eriksen (2019) drøfter potensielle virkninger av en eventuell høyesterettsdom som støtter tingrettens avgjørelser i Entradommen, og mener at en slik avgjørelse vil medføre at planprogram med VPOR blir mindre brukt fremover for å avklare infrastrukturtiltak og som beregningsgrunnlag for fordeling av kostnader. Hun mener at dersom kravene til å kunne sette rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner strammes inn, vil det kunne fremtvinge en mer omstendelig planprosess – som områderegulering (Eriksen 2019:74). Det strategiske potensialet i områderegulering sinstrumentet bør derfor formidles tydeligere i veiledningsmaterialet.

Men veiledning rundt planinstrumentenes iboende potensial er ikke nødvendigvis tilstrekkelig. På bakgrunn av oppsummering av tidligere forskning og nye innspill i denne studien, anbefaler vi å følge to spor i den videre planlovutviklingen:

- a) Videreutvikle planprogrammet, som integrerer VPOR som et kapittel.
- b) Gi kommunedelplaninstrumentet en mer strategisk karakter (utdypet i forrige kapittel)

7.3 Etterord: Sammenhengen mellom (område)plan og gjennomføring

Kvalitet i områdeutvikling avhenger av at tiltak og planer gjennomføres. Nordahl mfl (2019) viser i sin studie at det faktisk at grunneiere ikke har noen plikt, ifølge den norske pbl (2008), til å realisere en reguleringsplan i Norge, utgjør en stadig større utfordring for bytransformasjon og fortetting rundt kollektivknutepunkt. Informanter fra kommunen forteller at mye av kommunens overordnede planarbeid går på å redusere avhengigheter mellom grunneiere. Dette kan igjen redusere mulighetene for en helhetlig, bærekraftig byutvikling. I studien etterlyses det grundigere diskusjoner av tre dimensjoner rundt manglende sammenheng mellom plan og gjennomføring i det norske plansystemet:

a) *Bør det innføres plikt til gjennomføring av plan?*

I andre land, som Tyskland, er det nedfelt plikt til gjennomføring av en vedtatt reguleringsplan. Flere av informantene spør nå om det nå bør innføres krav om gjennomføring også i Norge, og at plan og gjennomføring i større grad må sees i sammenheng – noe som krever at kostnadssiden må sees i sammenheng med inntektssiden (se også Nordahl mfl 2019). I utbyggingsavtalene avtales det vanligvis at utbyggers økonomiske bidrag forfaller ved søknad om igangsettingstillatelse (IG). Dette innebærer at innbetalingene vil komme over tid etter hvert som planområdet bygges ut, gjerne over en periode på 10-20 år. Kommunen vet sjelden når utbyggingen vil komme, selv ikke der grunneierne har besluttet å samarbeide. Det er derfor vanskelig å planlegge hvilke rekkefølgekrav som slår inn når, og selv når det er inngått avtaler som gjør at tiltakene er finansiert. For utbygger kan dette oppleves som vanskelig: de betaler inn sin andel, men får ikke høstet av de positive tiltakene fordi andre utbyggere har en annen tidshorison for når de vil utvikle sin eiendom. I workshopen gikk det frem, gjennom innspill fra Norsk Eiendom (Thor Olaf Askjer) at dette oppleves som et problem også for utbyggingsaktørene. Som han uttalte:

«Vi har en pbl som går ut på at vi skal stykke ut noen jordteiger her og der, det er grunntanken, men sånn er det jo ikke lenger. Pbl er ikke rigget for gjennomføring eller drift. Det ser vi jo i de store transformasjonsområdene, som Tjuvholmen, Vulkan og andre, der vi ser store juridiske driftsproblemer. Vi må tenke nytt, ut i fra at vi har et annet behov enn da loven ble laget. Grunneier må i større grad forplikte seg til å gjennomføre, og den som sitter og venter der utbygging planlegges eller pågår gjør noe galt. Det er mange heftelser ved eiendomsretten. Ekspropriasjon brukes stort sett ikke, så vi må finne et annet verktøy for å unngå gratispassasjerer, selv om de kan ha mange grunner for å trenere».

EBY i Oslo kommune trekker frem «parkopprørene» som har kommet det siste året. Disse kommer som en reaksjon på at Oslo kommune bygger de offentlige rommene (som parker, torg) når pengene har kommet inn, som først er etter at utbyggingen er skjedd og beboerne flyttet inn.

«de som flytter inn i områdene er utålmodige og vil ha parktrærne på plass veldig fort, så det går litt på ulike tidsperspektiver som det er viktig for oss som planleggere å ta inn over oss. vi tenker jo ofte at får vi noe på plass i løpet av fem år da er vi kjappe, men for beboere er fem år den tiden som går fra barnehage til skole. Dette må vi ha med oss når vi jobber med disse sakene» (EBY, workshop, 2019).

Det stilles derfor spørsmålstegn ved om helhetlig områdeutvikling er tjent med at det skal være slik at det er grunneierne som bestemmer når noe skal bygges ut. Dette bidrar til en utfordrende situasjon for kommunen, rundt koordineringen av områdeutviklingen. En utbygger som sitter og venter har ikke gjort noe galt, men de som flytter inn kan oppleve at grunneier saboterer for den kvaliteten i nærmiljøet som de vedtatte planene har fastsatt. Dermed kan også tilliten og legitimiteten til plansystemet generelt bli redusert. Informanten fra EBY mener at dette kommer til å stille større og tyngre krav til kommunene fremover, for å utvikle modellene de jobber etter og stille større krav til utbyggerne.

b) *Bør arealplaner nå utformes slik at de i større grad tar hensyn til privatrettslige og økonomiske forhold, altså med en analyse av kostnadssiden og inntektssiden ved planen?*

Et viktig prinsipp som ligger til grunn for det norske plansystemet – er at arealplaner utformes *uten* i prinsippet å ta hensyn til privatrettslige og økonomiske forhold. Arealplaner utformes snarere ut fra prinsipper og politiske mål som er nedfelt i overordnede (trinnhøyere) planer, og i nasjonale styringssignaler. Flere av utbyggingsaktørene i studien vår, og tidligere studier, mener denne mangelen på å se kostnadssiden ved en plan i sammenheng med inntektssiden er en svakhet. Som en som ofte representerer utbyggingsaktører påpeker: «Så er det dette med

nødvendighet av forholdsmessighet som er viktig, gjøre differensiering i forhold til nytte og til nødvendighet, og samtidig ha det grunnleggende spørsmålet i hodet; hva tåler markedet» (Førland, WSP, i workshop 2019).

c) Bør det grunnleggende prinsippet for byrdefordeling for opparbeidelse av infrastruktur og fellestiltak i områdetransformasjon nå diskuteres? Holth (2018) og Nordahl (2018) diskuterer dette i sluttbøkene til EVAPLAN, og Holth gjentar sitt innspill også i workshopen: «Så når vi snakker om det overordnede målet i pbl, formålsbestemmelsen, gjennomføre planer til beste for individene, samfunnet og bærekraftig utvikling, så ligger det noe motstridende her. Hva er det store tema når vi snakker om utbyggingsavtaler, hva er det man forhandler om i det alt vesentligste? Jo det er infrastruktur. Da kan man løfte blikket kraftig og spørre, hva om kommunen hadde ansvar for infrastrukturen? Ja, det har de ikke råd til. Men den sveitsiske modellen er ganske interessant: der sier man at en del av den *planskapede verdien* innenfor området skal tilbake til kommunen. der har man i lovgivningen, på tross av at det er kantoner, blitt enige i hele landet gjennom folkeavstemming bestemt at det systemet vil vi ha, at 20-60% skal gå tilbake til kommunene av den planskapede verdien. Kantonene fastsetter andelen. Men da har kommunen en plikt til å gjøre dette. Får ikke noe rettslig problem da, får ikke alle problemene med enkeltavtaler».

Dette innebærer at diskusjonene i rapporten, om hensiktsmessigheten ved de ulike modellene for formelle og uformelle arealplaner for områdeutvikling, må sees i sammenheng med spørsmålene knyttet til manglende sammenheng mellom plan og gjennomføring i det norske plansystemet. Samfunnsøkonomisk analyse (2018) har vurdert relevante modeller, blant annet en modell med utbyggingsavgift, som tar utgangspunkt i de planskapede verdiene. Hvilken av disse modeller man eventuelt ønsker å innføre, vil danne viktige premisser i den videre diskusjonen av hensiktsmessige områdeplanmodeller.

Litteratur

- Børrud, Elin, Gro Sandkjær Hanssen og Hans Erlend Fausa (2018) «Om å styre kompleksitet – behov for områdestrategier?» Kapittel 9 i Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red) (2018b) *Plan- og bygningsloven. En lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget. S. 145-166
- Børrud, Elin (2018a) «Områderegulering – forventninger om helhet og sammenheng», kapittel i Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red) (2018b) *Plan- og bygningsloven. Fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Børrud, Elin (2018b) «Detaljregulering – planlegging i spagaten», kapittel i Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red) (2018b) *Plan- og bygningsloven. Fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Cedell, Sindre (2018) *Veiledende Plan for det Offentlige Rom (VPOR)*. Masteroppgave i By- og regionplanlegging, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).
- De Vibe, Ellen (2015) Hvor går vi fremover? Oslo-modell for bruk i plan- og bygningsloven. *Plan*, 46 (01): 32-36.
- Fausa, H. E. (2018). *Valg av planverktøy i utviklingsområder*. Masteroppgave, by- og regionplanlegging, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
- Eriksen, Mona Bjørkli (2019) *I hvilken grad vil planleggingen av utviklingsområder ved bruk av planprogram med VPOR etter Oslomodellen, avvike fra de prosesser som er definert i plan- og bygningsloven?* Masteroppgave, Master i eiendomsutvikling, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
- Grette AS (2019) *Vurdering av uformelle arealplaner som «VPOR» og «byplangrep»*. Utredning gjennomført på oppdrag fra Vegdirektoratet.
- Nordahl, Berit (2018) «Verdiøkning for mange – bekostet av noen få? Kritisk blikk på byrdefordeling ved kostnader til infrastruktur» kapittel i Hanssen, Gro Sandkjær (2018) «Klima», kapittel 19 i Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red) (2018b) *Plan- og bygningsloven. En lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget. S. 363-392
- Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (2018c) «Behov for en bro mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel: areal-/byutviklingsstrategi», kapittel i Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red) (2018b) *Plan- og bygningsloven. En lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget. S. 363-392
- Hanssen, Gro Sandkjær (2018) «Klima», kapittel 19 i Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red) (2018b) *Plan- og bygningsloven. En lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget. S. 363-392
- Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red) (2018b) *Plan- og bygningsloven. Fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red) (2018b) *Plan- og bygningsloven. En lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget. S. 363-392
- Holth, May Linn og Caroline Marie Johansen (2018) *Hva er virkningen av at VPOR ikke er lovregulert, og hvilke utfordringer medfører dette?* Masteroppgave, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).
- Kind, Arne Magnus Onsrud og Vedrana Lozancic (2017) *Hvordan påvirker Veiledende plan for det offentlige rom (VPOR) planprosessen?* Masteroppgave, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).
- KMD, SD (2014) *Effektivisering av planprosesser for store samferdselsprosjekt*. Rapport KMD/SD

- Kolstø, S. & Kronborg, A.-K. (2017). *Oslo vekst og endring, tjuefem år med plan- og bygningsetaten*. Oslo: Press.
- Kvalvik, Karoline (2018) «Kommunal planstrategi – frå politikk til administrasjon?», kapittel i Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red) (2018b) *Plan- og bygningsloven. Fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Larsen, Marius Sjøblom og Espen Valdar Longem (2017) *Bruk av styringsverktøy ved finansiering av infrastruktur. En beskrivelse av Ensjøtransformasjonen, inkludert sammenlikning med Økern/Løren og et utvalg europeiske land*. Master i eiendomsutvikling. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).
- Minde, Hanne Winger (2021/2022), *Private planer som rettslige styringsmidler – med private planer skal landet bygges? (tentativ tittel)*, ph.d-avhandling ved Universitetet i Bergen, antatt ferdigstilt i 2022
- Nordahl, Berit, Jan Willy Føreland og Marit Ekne Ruud (2019) *Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling*. NIBR-rapport 2019-21. Oslo: NIBR.
- NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*.
- Ottesen, Monica (2016) *Implementering av Ensjømodellen på Løren*. Masteroppgave, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
- Oslo, bybåndskommunene, WSP, NIBR-OsloMet (2019) *Veileder FORTETTING OG TRANSFORMASJON MED BYKVALITET I BYBÅNDET - OPPFØLGING AV REGIONAL PLAN FOR AREAL OG TRANSPORT I OSLO OG AKERSHUS*
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).
- Ringholm, Toril og Hege Hofstad (2018) «Strategisk vending i planleggingen?» kapittel i Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red) (2018b) *Plan- og bygningsloven. En lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Rodeo, NIBR-OsloMet (2019) *Lærdom fra Løren. En tverrfaglig evaluering av utviklingen fra 2002 til 2019*. Rapport fra oktober 2019. På oppdrag fra Selvaag Bolig AS.
- Samfunnsøkonomisk analyse AS (2018) «*Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder*» Rapport 36 – 2018.
- Selvig, V. (2014) *Rom for alle? En studie av Oslo kommunes styringsverktøy i planlegging av offentlig rom*. Masteroppgave, Institutt for landskapsplanlegging, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
- Selvig, V. (2015). Utvikling av offentlige rom – kommunal styring. I Hanssen, G. S., Hofstad, H. og Saglie, I.-L. (2015). *Kompakt byutvikling. Muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 221–231.
- Stræte, Ingvild Bodsberg (2016) *Planlegging av gatestruktur i transformasjonsområder*. Masteroppgave. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet Fakultet for samfunnsvitenskap Institutt for landskapsplanlegging (NMBU)
- Veileder Oslo kommune og bybåndskommunene (2019) *FORTETTING OG TRANSFORMASJON MED BYKVALITET I BYBÅNDET - OPPFØLGING AV REGIONAL PLAN FOR AREAL OG TRANSPORT I OSLO OG AKERSHUS*
- Winge, N.K. og F. Holth (2018) *Plan- og bygningsloven*. Oslo: Universitetsforlaget.

Aarsæther, Nils og Hege Hofstad (2018) «Samfunnsdelen – flaggskipet i pbl.-flåten?»
kapittel i Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red) (2018b) *Plan- og bygningsloven.
Fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.