

Fra strategier og idéer til realisering – Hvordan kan ambisjonene i strategiske dokumenter og prosjekter sikres frem til ferdig utbygging?

Fallgruver og virkemidler.

Ski sentrum syd som studiecase.

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo

Videreutdanningsmaster i urbanisme

Monica Ariadna Espinoza Valle

Veiledere: Anders Ese/Erling Dokk Holm

15.05.2024

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på mine deltidsstudier ved Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo. For en reise! I løpet av studiet har nå jeg delt klasserom (og leilighet, middager, reiser og diskusjoner) med noen av de mest faglig engasjerte og interessante menneskene jeg har møtt i min arbeidskarriere. Takk for det, kjære kull 2021-2023! Og selvsagt stor takk til studiekoordinatorer Lisbeth Harboe, Peter Hemmersam og Erling Dokk Holm for et fantastisk studieopplegg.

Takk til mine veiledere i denne oppgaven, Anders Ese og Erling Dokk Holm for gode diskusjoner, tålmodighet, gode råd, engasjement, innspill og veiledning.

Takk til alle informantene som delte sin tid, erfaringer og kunnskap. Denne oppgaven hadde ikke vært mulig uten deres bidrag.

Takk til Kjell Reine og Anders Såheim som har lest gjennom og korrigert språket i oppgavene gjennom masteren, og som har gitt meg verdifulle faglige innspill i løpet av disse årene.

Takk til Petite Comitéen, som er «heia»-gjengen min, både i masteren, og i livet.

Takk til Super-Rune og Veronica Karlsen, for deres støtte og kjærlighet i studieperioden. Jeg er heldig som har dere i familien.

Takk til min kjære Valle-gjeng, spesielt til mine «Patitos». Dere er den beste klanen noen kan ønske seg. Takk til min bror Felix som ga meg oppmuntring, for gode diskusjoner og for den fine tiden da vi begynte å jobbe sammen med hver vår oppgave.

Takk til mamma. Du er et forbilde for visdom, kjærlighet og styrke. Jeg er heldig at du er mammaen min!

Og den aller største takken går til Rune Østigård, min livspartner. Takk for at du har holdt ut med mitt fysiske og psykiske fravær, takk for at du passet på at jeg fikk mat når jeg glemte å spise, og for de gode klemmene - i gode og vanskelige dager. Tusen takk for din ubetingede støtte uansett hvilket eventyr jeg kaster meg ut i. Du er min klippe, jeg er uendelig glad i deg!

Querétaro, Skoger, Ski. 2024

Monica A. E. Valle

Sammendrag

I dagens planleggingssystem finnes både formelle og uformelle verktøy som er ment å forvalte og sikre ambisjoner og kvaliteter i strategier og i prosjekter, både i stor og liten skala. Oppgavens bakteppe er teorier om hvordan strategisk byplanlegging og Plan- og bygningsloven benyttes som styringssystemer for å sikre kvaliteter gjennom en helhetsprosess fra strategi til ferdig utvikling. Gjennom ni intervjuer samt en studiecase analyseres det hvordan disse systemene anvendes i praksis, og med det belyses svakheter (fallgruver) og forslag til hvordan disse kan unngås (hjelpemidler). Teorier diskuteres opp imot praksis, for å konkludere med noen refleksjoner om hvordan systemet og praksis kan forbedres for å sikre kvaliteter gjennom en prosess fra strategi frem til en ferdig utvikling.

Abstract

In today's planning systems, there are both formal and informal tools designed to manage and ensure ambitions and qualities in strategies and projects, both on a large and small scale. The background for this assignment is to explore how Strategic Urban Planning and the Planning and Building Act (Plan- og bygningsloven) should be utilized as governance systems to secure qualities throughout a holistic process from strategy to completed development. Subsequently, through the results of nine interviews and a case study, an analysis is conducted of how these systems are applied in practice, shedding light on weaknesses (pitfalls) and proposing ways to avoid them (tools). Theory is discussed in relation to practice, drawing conclusions on how the system and practices can be improved to ensure qualities throughout a process from strategy to final development.

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING OG BAKGRUNN.....	5
1.1	Introduksjon og bakgrunn for problemformulering	5
1.2	Tema, kontekst, relevans, undersøkelsesspørsmål og problemformulering	7
1.3	Studiens struktur	8
2	METODE	8
2.1	Valg av metode.....	8
2.2	Valg av studiecase.....	9
2.3	Innhenting av empiri - intervjuer	9
2.4	Metode for analyse av intervjuene.....	10
2.5	Avgrensning og pålitelighet.....	10
3	TEORI.....	11
3.1	Strategisk planlegging	11
3.1.1	Bakgrunn og definisjon	11
3.1.2	Bruk og aktører	13
3.1.3	Mekanismer/verktøy.....	14
3.2	Plan og bygningsloven.....	16
3.2.1	Bakgrunn og definisjon	16
3.2.2	Bruk og aktører	19
3.2.3	Mekanismer/verktøy.....	20
4	RESULTATER	23
4.1	Presentasjon av studiecasen.....	23
4.1.1	Beskrivelse av området.....	23
4.1.2	Strategiske rammer.....	25
4.1.3	Juridiske rammer	26
4.1.4	Dokumentanalyse – strategisk del	26
4.1.5	Dokumentanalyse – juridisk del	34
4.2	Intervjuer.....	39
4.2.1	Fallgruver	40
4.2.2	Hjelpemidler	53
5	DRØFTING.....	63
6	KONKLUSJON	83
7	REFERANSER OG FIGURER	86

1 INNLEDNING OG BAKGRUNN

Kapittelet starter med en gjennomgang av min profesjonelle erfaring, som også er preget av min personlige bakgrunn. Dette for å gi en bedre forståelse for mitt ståsted i denne oppgaven, og kontekst til undersøkelsesspørsmålet. Deretter skal tema, kontekst og relevans av oppgaven gjennomgås, for så å definere undersøkelsesspørsmål og problemformulering. Til slutt er det redegjort for studiets struktur.

1.1 Introduksjon og bakgrunn for problemformulering

Jeg er født, oppvokst og utdannet som arkitekt i Mexico City i 1980 og 90-årene, og kommer fra en borgerlig middelklassefamilie. Dette var i de årene da nyliberalismen ble fulgt til punkt og prikke, slik monetaristiske retningslinjer foreskriver.¹ Dette gjorde at markedskreftene for meg var en naturlig og nærmest selvsagt styringsmekanisme, ikke bare for arkitekturyrket, men for levekår generelt. Jeg flyttet til Norge i 1999, og fikk da min første jobb som arkitekt i et lite, privat kontor i Horten. Da fikk jeg oppleve et system med blandingsøkonomi, hvor fordelingspolitikken utfordret det jeg tidligere hadde trodd var «det rette økonomiske systemet», og som gjorde at jeg stilte spørsmål hvorvidt kapitalismen virkelig var så bra og så selvsagt som det jeg trodde og lærte i min oppvekst.

På dette kontoret jobbet jeg i hovedsak med gjennomføring av prosjekter, blant annet med transformasjon av Karljohansvern-området i Horten havna, fra militære bygg til private boliger. Etter det fikk jeg jobb i Drammen. Denne gangen i et større kontor, som kom til å vokse enda mer og nå er et av de største i byen. Her jobbet vi med et bredt spekter av prosjekter i alle faser, fra regulering til detaljprosjektering; boligprosjekter i alle størrelser, hoteller, kontorbygg, og byutviklingsprosjekter. I forbindelse med disse prosjektene har jeg fått anledning til å møte utbyggere med forskjellige bakgrunner og agendaer; fra profesjonelle utbyggere med store organisasjoner i ryggen, til eiere av enkelteiendommer som de ønsket å utvikle i egen regi og drive prosessen selv. I løpet av disse 25 årene har jeg observert at tross det sosiale tankesettet i styresystemet i Norge, er det markedskreftene som dominerer i utviklings- og byggebransjen. At størrelsen, eller økonomisk tyngde i utbyggingsselskapene ikke nødvendigvis er sammenfallende med selskapenes målsetninger

¹ Cadena Vargas, «Neoliberalismo y Política en Mexico», 15.

om å prioritere å levere et prosjekt med gode kvaliteter (arkitektoniske eller urbane), eller å gi noe tilbake til samfunnet. Dette forverres når kommunen, som har den forvaltningsrollen, sjeldent kan overtale eller tvinge utbyggere til å opprettholde kvalitetene i et prosjekt, selv om noen prosjekter har store avvik; avvik fra de intensjonene som lå til grunn for reguleringen, eller fra kommunale mål eller strategier, og som er motivert av økonomisk avkastning for utbygger.

Videre er det min erfaring at det, i tillegg til utbyggers økonomiske motiver, er det mange ulike faktorer som påvirker resultatet i en prosess fra strategi eller idé til ferdig utbygging. Politiske skifter, konjunktursvingninger, endringer i organisasjoner (både politiske, kommunale og private), retningslinjer fra statlig hold, føringer på regionalt nivå, rullinger av planer, kommunale vedtekter, ned til eiendomsstruktur, entrepriseform og til og med enkeltaktører. Og så er det tid. Jo lenger tid utviklingen tar, desto større er risikoen for at en eller flere av de ovennevnte faktorene slår inn og påvirker utviklingen i en eller annen retning. Samtidig finnes det flere spesifikke, kritiske tidspunkt i prosessen hvor kvaliteter eller visjoner som skal sikres i prosjekter står i fare for å endres vesentlig, eller rett og slett falle bort. Ett slikt tidspunkt er når essensen i overordnede strategiske planer eller idéer i et prosjekt skal konkretiseres og sikres før overgangen til neste fase. Et annet kritisk moment er når det skjer en realitetsorientering av kostnader og økonomi i prosjektene. Noen ganger skjer dette tidlig i prosessen, noen ganger sent, andre ganger skjer dette flere ganger. Disse kritiske momentene resulterer vanligvis, etter det jeg har opplevd, i en justering av nivået på ambisjonene og føringene som først var lagt i de strategiske dokumentene eller opprinnelige ideene i et prosjekt. Når disse prosessene pågår, har jeg lurt på hvilke kvaliteter i de strategiske dokumentene som skal prioriteres, hvordan de kan ivaretas og på hvilken måte. Hvordan kan man sikre at essensen i strategiene eller hovedkonseptene i et prosjekt forankres tilstrekkelig, slik at disse kjerne-kvalitetene opprettholdes frem til realisering; uavhengig av nye aktører, politiske endringer, økonomiske opp- og nedturer, og andre faktorer. Og når det gjelder realiseringsprosessen; hvordan kan man sikre at innholdet i overordnede dokumenter er forankret og kommunisert til alle ledd i en prosess, slik at det er kjent og i bestefall «eiet» av alle aktørene? Hvordan kan vi arkitekter unngå å måtte bli stilt spørsmålet; «er det ønske eller er det krav?», som jeg og mine kollegaer ofte får når priser og kvaliteter blir gjenstand for diskusjon.

På bakgrunn av dette har jeg stilt meg selv følgende spørsmål: Må alle kvalitetene i en strategi eller et prosjekt forankres i loven for å bli ivaretatt? Er dette en realistisk eller god løsning? Vil dette la seg gjøre innenfor gjeldende lovverk? Er dette praktisk? Hvor er i så fall det optimale stedet å forankre kvalitetene, og på hvilket nivå? Det er nettopp disse spørsmålene som er bakgrunnen for undersøkelsene i denne oppgaven. Jeg ønsker her å

analysere fallgruvene som ligger i en helhetsprosess fra idé til realisering, for å prøve å få svar på hvordan visjoner, ambisjoner og kvaliteter fra strategiske dokumenter best mulig kan sikres frem til ferdig utbygging. Da jeg valgte å dreie oppgaven mot dette temaet, hadde jeg et ønske om å basere den på empirisk kunnskap. Det finnes flere teoretiske tekster om strategisk planlegging og om det norske formelle (§) planleggingssystemet, men jeg ønsket å utforske hvordan disse styringsmodellene anvendes i praksis, spesielt utenfor Oslo. Gjennom en stikkprøve, er målet mitt å dokumentere hvordan systemene blir anvendt i praksis (strategisk eller formelt), kartlegge hindringer og hjelpemidler som brukes, eller foreslås brukt for å ivareta kvalitetene frem til et ferdig prosjekt.

1.2 Tema, kontekst, relevans, undersøkelsesspørsmål og problemformulering

Hvordan blir så strategisk planlegging (uformelle verktøy) og planleggingsloven (formelle verktøy) anvendt i praksis i et markedsstyrt system for å sikre kvaliteter i prosjekter eller i strategier?

Da det er en økende bruk av strategiske planleggingsverktøy i Norge for blant annet «å sikre offentlige interesser, skape forutsigbarhet og gjøre kommunen til en mer aktiv medspiller i fortettingsprosessene»,² er det viktig å besvare slike spørsmål. En prosess fra strategi til ferdigstilling av et område, eller et prosjekt, kan ta mange år og blir påvirket av mange faktorer som politikk, økonomi og systemsvikter. Mange aktører blir involvert, og ofte skiftes flere av dem ut i løpet av prosessen. Samtidig kjenner ikke alle som er med i en byutviklingsprosess – eller i en byggeprosess – til disse strategiske dokumentene, og siden de ikke er juridisk bindende er man heller ikke lovmessig forpliktet til å overholde dem. Dette innebærer at det alltid vil være en risiko for at visjonene og kvalitetene fra veiledningsdokumentene endres vesentlig, eller faller bort, på vei frem til ferdig utbygging. Dette utløser **undersøkelsesspørsmålet** og **problemformuleringen** i denne oppgaven:

- Hvordan kan kvalitetene, ambisjonene og visjonene i strategier, eller opprinnelige intensjoner i prosjekter sikres i en prosess fra idé og frem til ferdig utbygging?
- Hvilke mekanismer og verktøy finnes i systemet, både i strategiske handlinger og i lovverket for å sikre kvaliteter, visjoner og ambisjoner som forespeiles i strategiske dokumenter eller i planbeskrivelsen frem til en ferdig utbygging? Hva er fallgruvene i denne prosessen og hvordan kan de unngås i praksis?

² Folde og Weider Ellefsen, «Hva er strategisk planlegging», 9.

Undersøkelsesspørsmålet refererer til det prosessuelle, mens problemformuleringen refererer til de formelle (juridisk bindende) og uformelle (ikke-juridisk bindende) mekanismene som kan benyttes i prosessen nevnt i undersøkelsesspørsmålet.

1.3 Studiens struktur

Strukturen i denne oppgaven følger en tradisjonell empirisk oppbygging, med unntak av at teori og metode har byttet plass. Hensikten med det er å få bedre flyt mellom teorien og argumentene i empirien.

I kapittel 1, Innledning, gis det en introduksjon til mitt perspektiv i dette studiet. Bakgrunnen for undersøkelsesspørsmålet forklares og problemstillingene som presenteres videre i oppgaven gis kontekst. Deretter beskrives temaet, konteksten og relevansen av teksten i forhold til fagfeltet. Videre presenteres undersøkelsesspørsmålet og problemformuleringen, og på slutten av kapittelet beskrives studiets struktur.

Kapittel 2 handler om metodikken for studiet. Forskningsdesignen forklares og jeg begrunner hvorfor kombinasjonen av en studiecase og kvalitative intervjuer er en egnet metode for å svare på undersøkelsesspørsmålet. Det beskrives også hvordan datamaterialet fra intervjuene ble innhentet og behandlet og hvordan de forskningsetiske retningslinjer er ivaretatt. Kapittelet avsluttes med en vurdering av gyldigheten og påliteligheten av studien. I kapittel 3, Teori, plasseres oppgaven i et overordnet teoretisk rammeverk, som er delt i to; uformelle (Strategisk byutvikling) og formelle planleggingsverktøy (PBL) og. Det gis her en kort bakgrunn og beskrivelse av disse to, samt hvordan de anvendes i teorien og hvilke relevante mekanismer finnes innenfor disse styringsmodellene.

I kapittel 4, Analyse, presenteres først studiecasen, og deretter beskrives, tolkes og vurderes resultatene av ni kvalitative intervjuer.

I Kapittel 5, drøftes resultatene i empirien opp imot teorien. Det redegjøres for hvordan dette svarer på forskningsspørsmålet, og resultatene vurderes. Hva betyr de, og kan de tolkes på ulike måter enn det som er gjort i denne oppgaven?

Kapittel 6, Konklusjon, bidrar med noen avsluttende refleksjoner som svarer på undersøkelsesspørsmålet.

2 METODE

2.1 Valg av metode

Studiet er empirisk, og for å svare på forskningsspørsmålet har jeg valgt en kvalitativ tilnærming, med intervjuer av relevante aktører om en helhetsprosess fra strategi til ferdig

bygg. Dette for å få et mer komplett og dypere realitetsbilde av hvordan problemstillingene oppleves av de aktørene involverte i prosessen definert i forskningsspørsmålet. Det er også valgt en studiecase for å eksemplifisere problemstillingen.

2.2 Valg av studiecase

En studiecase er benyttet for å supplere empiriske data fra intervjuene. Med informasjonen som hentes både fra en studiecase og fra intervjuer vil en drøfting av teorien versus praksis være mer utfyllende og vil kunne gi et bedre grunnlag for å kunne svare på undersøkelsesspørsmålet.

Casen er et avgrenset område på ca. 31 daa, som ligger syd i Ski sentrum, i Nordre Follo kommune (tidligere Ski kommune). Casen blir omtalt videre i denne oppgaven som Ski sentrum syd. I 2018 utarbeidet tidligere Ski kommune et strategisk dokument som en veileder for utforming av gater, torg og parker i Ski sentrum: *Funksjon og designplan for gater, torg og parker i Ski sentrum*. Dokumentet er ikke juridisk bindende, men retningsgivende, ikke bare i forhold til utforming, men også i forhold til senere prosesser. Ski sentrum syd er omfattet av dette dokumentet. Detaljreguleringsplanen for området er nå endelig vedtatt og utbygging skal snart påbegynnes. Det vil si at det med denne casen kan de fleste prosessene og tilhørende problemstillinger observeres i praksis og er derfor svært relevant for å drøfte problemstillingen. Med resultatene fra analysen av studiecasen sammen med resultatene fra intervjuene, vil en drøfting av teori versus praksis være mer helhetlig, og med dette belyse flere sider av problemstillingen knyttet opp mot ivaretagelse av kvaliteter og ambisjoner i styringsdokumenter.

2.3 Innhenting av empiri - intervjuer

Empirien som er samlet, består av ni kvalitative, semistrukturerte intervjuer. De intervjuede representerer forskjellige aktører i prosessen fra strategi til ferdigstillelse av et prosjekt: kommunens administrasjon, utbyggere, konsulenter og entreprenører. Alle intervjuobjektene har mange års erfaring i sine respektive fag (fra 9 til 38 år), og de fleste jobber eller har jobbet på prosjekter i Nordre Follo kommune. Noen har også jobbet direkte med prosesser knyttet til studiecasen. Intervjuene fokuserer på hvilke hindringer de møter i sin del av prosessen for å kunne ta vare på kvalitetene og ambisjonene fra overordnede strategiske og juridiske dokumenter, eller fra de opprinnelige intensjonene om kvaliteter i prosjekter. Det er også undersøkt hvilke mekanismer de har benyttet i praksis for å unngå disse hindringene, samt forslag til å forbedre systemet. For intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide som på forhånd ble sendt til deltakerne dagen før intervjuet. Intervjuguiden inneholder en liste med basisspørsmål, og avhengig av informanten, ble temaet dreiet mot

den strategiske-, planleggings-, eller gjennomførende delen av prosessen. Det var også rom for at de intervjuede kunne utdype svarene sine, eller ta problemstillinger innenfor temaet som de selv opplevde var relevante.

Samtidig med intervjuguiden ble det sendt et samtykkeskjema til informantene hvor det ble redegjort for temaet, formålet med intervjuet og hvordan data fra intervjuene blir behandlet. Intervjuene hadde en varighet på mellom 40 og 90 minutter. Disse ble i sin helhet transkribert, og navnene på deltakerne (og referansene) anonymisert. Studiet, metode for behandling av informasjonen og intervjuguiden ble meldt inn og godkjent av Sikt (tidligere NSD), slik at personvernregler er ivaretatt.

2.4 Metode for analyse av intervjuene

Svarene fra intervjuene ble først grov sortert i to hovedkategorier; Fallgruver og Hjelpemidler. Deretter ble disse analysert og underkategorisert. Kriteriet for denne kategorisering er sammenfallende problemstilling som begrunnelse for tap av kvaliteter, eller mekanismer for å ivareta kvaliteter. Svarene i underkategoriene er da beskrevet og tolket.

2.5 Avgrensing og pålitelighet

Det er flere faktorer som kan ha påvirket objektiviteten i resultatene i dette studiet:

- 1) På grunn av studiets omfang, er antall intervjuer begrenset til ni. I noen tilfeller er det intervjuet kun én person som representerer et fag eller en aktør i prosessen, og i andre tilfeller, er det flere intervjuede innen samme fag eller aktører. Dette kan ha påvirket resultatene. Det hadde vært interessant i en større studie å intervjuer like mange representanter fra alle aktørene, og ikke minst å inkludere politikere. Denne gruppen er ikke representert i denne oppgaven.
- 2) Nesten alle de intervjuede har Nordre Follo som sitt hovedarbeidsområde. Svarene er derfor påvirket av systemet i denne kommunen, dog vil mange av svarene være overførbare til andre kommuner.
- 3) Det finnes flere strategiske, overordnede dokumenter som gjelder for området, både på statlig og regionalt nivå, men på grunn av oppgavens omfang har jeg valgt å analysere de strategiske dokumentene på lokalt/kommunalt nivå. Hensikten med dette var å komme nærmere selve studiecasen. Konsekvensen er at analysen ikke gir et komplett bilde av føringer eller konsekvenser av nasjonale eller regionale strategier. Et studie hvor disse inkluderes kan være tema for en annen oppgave.
- 4) Denne oppgaven ble startet i november 2022, og er planlagt levert i mai 2024. Noen forhold i det tidsrommet har endret seg, blant annet tilgjengeligheten av FoDP på kommunens nettside. Om dette er en konsekvens av den dialogen som resulterte av

intervjuene, er vanskelig å si. Det har også vært et politisk skifte i Nordre Follo etter at oppgaven ble påbegynt, og en ny kommuneplan (både samfunns- og arealdel) er rullert. Disse forholdene må tas i betraktning når man leser oppgaven.

3 TEORI

I dette kapitlet plasseres oppgaven innenfor et overordnet teoretisk rammeverk. Teoridelen deles i to; Strategisk planlegging, som det uformelle styringsverktøyet for byplanlegging, og PBL som den formelle delen. Med formell/uformell mener jeg i denne oppgaven at mekanismen enten er juridisk bindende (formell) eller ikke (uformell). Kapitlet vil gi et bakteppe for anvendelse av disse som styringsmekanismer, og med dette plassere empirien i en teoretisk kontekst.

3.1 Strategisk planlegging

I dette underkapitlet gis det en generell bakgrunn og definisjon av strategisk planlegging. Det skal også handle om bruksområder, mekanismer og aktører som har roller i denne planleggingsformen. Hensikten er å forstå muligheter og begrensinger med denne styringsformen for senere å drøfte dette mot empirien. Det er også viktig å nevne at for denne oppgaven er Strategisk byutvikling sett som en bakgrunn for utarbeidelse av dokumenter som VPOR og veiledere, som er relevant for studiecasen.

3.1.1 Bakgrunn og definisjon

Bruk av strategisk planlegging som verktøy i by- og stedsplanlegging har vært populært i Europa siden 1990-årene. Noen eksempler er strategiske planer for Barcelona, Lyon, Praha, og Torino. Enda et eksempel på bruk av denne type planlegging er konkurransen "Grand Paris", hvor målet var at ti tverrfaglige grupper skulle foreslå ideer og visjoner for fremtidens metropol. Bakgrunnen for konkurransen var ikke mangel på, eller utdatert formelt planleggingsverktøy. Dette skjedde faktisk parallelt med formelle planleggingsprosesser, så hensikten med konkurransen var ikke for å finne en ny styringsmekanisme, men heller å kunne utforske muligheter for den fremtidens storby og for regionen³.

³ Albrechts og Balducci, «Practicing strategic planning»,16.

Ifølge Toril Ringholm og Hege Hofstad benyttes strategiske dokumenter for å vise et mål, og for å beskrive visjoner, ambisjoner og idealer om byer og samfunn⁴. Et eksempel på disse dokumentene er kommunale veilederne. På grunn av dokumentenes natur, er kvalitetene generelt beskrevet på en overordnet måte, noen ganger på et konseptuelt nivå, og viser gjerne til referansebilder og illustrasjoner av byen og byrom. Dette gir, forhåpentligvis, et tydelig bilde av hvilket kvalitetsnivå som ønskes oppnådd i det endelige resultatet. Disse veilederne er i utgangspunktet ikke juridisk bindende.

Som fagområde ble strategisk planlegging utviklet gjennom 1980- og 1990-tallet som et verktøy for å håndtere utfordringene knyttet til transformasjon og fortetting i europeiske byer, og som ikke kunne løses med lover og forskrifter⁵. I dagens romlige samfunnsutvikling blir grenser mellom kommuner, regioner og byer mindre tydelige. Steder vokser til større regioner. Disse stedene endrer form, blant annet som følge av økt mobilitet. Byer blir dermed ikke lenger selvstendige objekter og dette gjør at bruk av kjente planverktøy og løsninger ikke lenger er mulig. Dette fordi tradisjonelle planleggingsverktøy er skapt for stabile forhold, som har klare og tydelige problemstillinger som skal løses⁶. Samtidig viser planforskningen i Norge de siste 50 årene at det ofte er stor forskjell mellom visjoner, planer og resultater. Noe kan forklares med at plansystemet har svakheter, eller at de ulike delene av systemet ikke samstemte. Enda en annen forklaring er at samfunnet har endret seg raskere enn lovendringene, og dermed har formelle planleggingssystemet kommet på etterskudd.⁷ Da oppstår det et økende behov for overblikk over endringsprosessene og etablere et rammeverk for de forskjellige retningene for fremtidige utvikling av stedene; et rammeverk som er lettere å håndtere i forhold til lovverket, raskere å forankre politisk, og som er mer fleksibel. Aalbrechts og Balducci beskriver dette som en meningsfylt planleggingsaktivitet, som bør inkludere alle deltakere / beslutningstakere innenfor

⁴ Toril Ringholm, m.fl., «Strategisk vending i planleggingen?» i *Plan- og bygningsloven 2008: en lov for vår tid?*, red. Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (Oslo: Universitetsforlaget, 2018), 107.

⁵ Folde og Weider Ellefsen, «Hva er strategisk planlegging», 9.

⁶ Albrechts og Balducci, «Practicing strategic planning», 16-17.

⁷ Nils Aarsæther, m.fl., *Plan og Samfunn. System, praksis, teori.* (Oslo: Cappelen Damm AS, 2018), 39.

byutvikling og områdetransformasjon. Suksessen til denne type planlegging ligger ikke i at aktørene enes om målene, men i hvordan uenighetene kan overkommes gjennom en retningsgivende prosess. Strategisk arealplanlegging kan ikke erstatte formell arealplanleggingen. Denne type planleggingen må oppstå når forholdene ligger til rette for det, når det er interesse for- og intensjoner om å ta strategiske valg, fremfor å bare øke eller utvide de juridiske bestemmelsene⁸.

3.1.2 Bruk og aktører

Byene endres i større grad en før, og i raskere tempo enn tidligere. Dette medfører nye og uforutsigbare problemstillinger, som det tradisjonelle plansystemet ikke klarer å løse på en tilstrekkelig måte⁹. Det er da strategisk styring med ikke juridiske dokumenter kommer til sin rette. Bruk av planene som er på utsiden av planlovgivningen er i følge Kalbro, Røsnes, Mäntysalo, et.al, et nyttig redskap for kommuner med utbyggingspress, for å gi de et bedre forhandlingsgrunnlag i møte med private utbyggere.¹⁰ Et av de første forsøkene på strategisk planlegging som ble tatt i bruk av Oslo kommune er rammeplanene. Disse avdekker muligheter og konkrete behov, og foreslår fremgangsmåter for få de gjennomført. Rammeplanene skal være i tråd med lovverket, og de politiske målsettingene. Samtidig skal de i utgangspunktet være økonomisk gjennomførbare og faglig forsvarlige¹¹.

En av styrkene til strategisk planlegging er muligheten for å involvere flere aktører i byens planlegging, i motsetning til hva det tradisjonelle planleggingssystemet legger opp til. Inkludering på tvers av sektorer og nivåer kan gi positive effekter¹². Deltakelse fra kapitalen i den strategiske planleggingen oppfattes som høyst nødvendig. Ikke bare bidrar kapitalen økonomisk og kompetansemessig. Den gir også aksept for, støtte og legitimitet til planer i det de skal implementeres¹³. I den strategiske planleggingen verdsettes det potensialet som

⁸ Albrechts og Balducci, «Practicing strategic planning», 16-25.

⁹ Albrechts og Balducci, «Practicing strategic planning», 16.

¹⁰ Aarsæther, *Plan og Samfunn*, 37.

¹¹ Anne-Kristine Kronborg, m. fl., *Oslo: vekst og endring: tjuefem år med plan og bygningsetaten*. (Oslo: Oslo press cop. 2017), 41.

¹² Albrechts og Balducci, «Practicing strategic planning», 17.

¹³ Albrechts og Balducci, «Practicing strategic planning», 21-22.

oppstår av å jobbe med flere, og noen ganger, stikk motsatte synspunkter og oppførsler. Her letes det etter konvergens (kompromisser, forhandlingsmuligheter, felles avtaler om fysiske rom) og arenaer velges i lys av problemstillingene som skal håndteres. Samhandling mellom aktørene er avhengige av felles engasjement. I denne prosessen skal aktørene lytte til hverandre, diskutere problemenes betydninger, utfordringer, bevis, visjoner, strategier, rettferdighet og konturer av ønskede resultater. Denne samhandlingen skal være inkluderende, siden målet er å engasjere alle som har relevant kunnskap om og interesser i problemstillingen.¹⁴

Et viktig aspekt ved strategisk planlegging er at den ikke fokuserer på enkeltprosjekter, men på de strategiene som er nødvendig for koordinering av flere prosjekter. Målet er å veilede utarbeidelse av disse konkrete planene og forenkle beslutningene som skal tas i forbindelse med dette. Kvaliteten på strategiske planer bør derfor ikke måles opp imot de materielle resultatene, men hvorvidt strategiene faktisk forenkler beslutningstaking.¹⁵

3.1.3 Mekanismer/verktøy

Kommunedelplan – Dette er en av de første uformelle plantypene som kommunen tok i bruk ved inngangen til 1990 tallet. Hensikten var å bruke dem som et fleksibelt planverktøy for rammestyring. Kommunedelplaner kan gjelde for definerte områder, eller temaer som grøntstruktur, varehandel, torg og møteplasser, bl. annet.¹⁶

Områdeprogram - Formålet med områdeprogrammet er å fastlegge et overordnet byplangrep, som kan fungere som en ramme for de forskjellige reguleringsplanene. Denne er ikke juridisk bindende, men angir retningslinjer for den fysiske utviklingen av et område. Planen ble som nevnt over, utviklet fordi det var behov for en plan som var mer fleksibel og lett håndterlig enn kommunedelplaner, og som gikk raskere å utarbeide og få fram til politisk vedtak.¹⁷

Siden planen ikke er juridisk bindende, kan den ikke endre eller erstatte arealformål eller utnyttelsesgrad som er angitt i overordnede formelle planer, eller erstatte disse.

¹⁴ Albrechts og Balducci, «Practicing strategic planning», 21.

¹⁵ Faludi, «Conformance vs. performance: implications for evaluation», 138.

¹⁶ Kronborg, *Oslo: vekst og endring*, 42.

¹⁷ Kronborg, *Oslo: vekst og endring*, 42.

Områdeprogram kan imidlertid presisere og utdype temaer der kommuneplanen er mindre presis. Anbefalingene i områdeprogrammet skal i utgangspunktet legges til grunn ved behandling av kommende detaljplaner, hvor detaljering og den juridiske forankringen vil skje.¹⁸

Planprogram - Dette er ikke en endelig plan, men en beskrivelse av planprosessen. Hensikten er å legge en plan for hvordan en prosess skal organiseres, hva som skal utredes og hvilken planalternativer som skal vurderes. Et planprogram utarbeides når prosjekter er så omfattende at de må gjennom en egen konsekvensutredning.

Denne type planen brukes for å diskutere hvilke byutviklingsmuligheter som et område har, og hvilke bymessige hovedgrep man skal ta. For kommunen er denne planen et verktøy for å legge føringer for utviklingen allerede i starten av en prosess.¹⁹

VPOR – Veiledende Plan for Offentlig Rom - Denne plantypen angir hvordan det offentlige rom i et område bør utformes. Planen er i seg selv ikke juridisk bindende, men legger føringer for blå-grønne strukturer, kvaliteter ved utforming av gater, plasser og torg, samt arealbruk i det offentlige rom på et områdenivå. Planen er politisk forankret, og er retningsgivende. Prinsippene i VPOR kan benyttes som underlag for rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner og for kostnadsfordeling i utbyggingsavtaler mellom det offentlige og de private.²⁰ VPOR skal sikre en helhetlig utvikling av gater og byrom. Planen er utviklet av Oslo kommune til bruk i områder hvor mange reguleringsplaner må samordnes og med dette sikres sammenheng i et område. VPOR har i Oslo i det siste årene blitt en del av planprogrammet, og i Oslo kommune brukes nå betegnelsen Planprogram med VPOR.²¹

Oslomodellen - I Oslo er det utviklet et system for bruk av formelle og uformelle planer, som har fått navnet «Oslomodellen». Systemet er utviklet av Plan- og bygningsetaten, og

¹⁸ Områdeprogram, 16. oktober 2014, Områdeprogram for Hillevåg,

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

¹⁹ Kronborg, *Oslo: vekst og endring*, 43.

²⁰ Kronborg, *Oslo: vekst og endring*, 43.

²¹ Bjørkli E., *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 bygningsetaten?*, 15.

hensikten er å velge plantyper og fremgangsmåte for hvert enkelt utbyggingsprosjekt, avhengig av størrelse og kompleksitet, der juridisk bindende og veiledende (strategiske) planer kombineres på den måten som passer best. Modellen er utviklet for å få raske avklaringer, se rammer og detaljer i sammenheng og for å finne balansen mellom forutsigbarhet og fleksibilitet.²²

3.2 Plan og bygningsloven

Kapittelet gir en kort historieoversikt over nyere planleggingslov i Norge. Deretter gis det en oversikt over det gjeldende formelle plansystemet, og de verktøyene som finnes for juridisk forankring.

3.2.1 Bakgrunn og definisjon

Byplanlegging forankret i lover og regler har en lang historie i Norge. På 1200-tallet slo kong Håkon IV Håkonsson, fast at «med lov skal landet vårt byggjast, og ikkje med ulov øydast»²³. Bylovene og det juridiske systemet har endret seg siden den tiden, men bruken av lovverket for å styre retningen og legge rammer til by- og stedsutvikling ligger fortsatt fast. Industrialisering og byvekst tvunget frem byplanleggingen i 1800 tallet. Denne regulerte byggeområdene, veg- og gatesystemet, brannsikring- og forbedring av helseforholdene.²⁴ Bygningsloven fra 1845 ble, med en del mindre endringer, gjeldende frem til 1919. På grunn av utvikling i byggemetoder, men også på grunn av endret behov for å kunne styre industrialisering og urbanisering i tråd med mer moderne syn på byplaner, ble det i 1919 fremmet en revisjon av loven. «Lov om bygningsvesenet» ble vedtatt i 1924, og gjald for alle byene i Norge, og departementet kunne også bestemme at loven skulle gjelde for tettstedene. Planen skulle handle om helse, transport og brannhensyn, og hadde flere utformingskrav enn gate- og kvartalsregulering som var i tidligere lov. Det ble for første gang at arkitektur og estetikk kom inn som krav. Det skulle også tas hensyn til landskapet, det skulle vises stigningsforhold for veier og det ble kravet om etablering av rekreasjonssteder og offentlig rom. På grunn av hvordan temaer som veier, gater, bolighus, osv., ble behandlet, planleggingen utviklet seg i årene fremover under funksjonalistiske prinsipper.²⁵ I

²² Kronborg, *Oslo: vekst og endring*, 43-44.

²³ Kronborg, *Oslo: vekst og endring*, 34.

²⁴ Fiskaa, *Med lov skal land byggast*, 81.

²⁵ Fiskaa, *Med lov skal land byggast*, 81, 84-85.

1940 ble det statlige organet Brente steders regulering (BSR) etablert, hvor målet var å bidra med gjenoppbyggingen av områder som ble skadet etter krigen. Dette arbeidet var en viktig erfaring for å utvikle dagens planleggingssystem. Etter andre verdenskrig ble BSR en viktig institusjon i Finnmark og Nord-Troms for fysisk gjenoppbygging av byer, tettsteder og fiskevær.²⁶ Etter andre verdenskrig ble gjenoppbygging av Nord-Norge en viktig nasjonalpolitisk prioritet og Nord-Norge planen ble lansert i 1951. På bakgrunn av økonomiske analyser, som «*Problemet med Nord-Norge*», som avdekket at næringslivet i denne delen av landet var konsentrert i næringstyper som ga altfor lite avkastning, så ble det laget en økonomiskplan. Målet med denne var å lage en omstrukturering som flyttet ressursbruk fra lav lønnsomnæring som fiske- og jordbruksnæring til industri, bergverk og skipsfart, hvor avkastning per årsverk var høyere. Planen var en sosialøkonomisk plan og ikke en fysisk arealplanlegging. På tross av dette, hadde planen en tydelig effekt; stedene hvor de som var i posisjon til å utnytte avsetningsreglene fikk nytt liv; byer og større tettsteder, men den spredtbygde Nord-Norge gikk inn i en stagnasjonsprosess.²⁷ Det var i juli 1948, i Regionplanmøtet i Alta, at Erik Lorange trakk frem viktigheten av å planlegge samfunnet fra en helhetlig perspektiv, med å bruke en sammensetting av tre planleggingssystemer; økonomisk struktur (sosialøkonomene), tekniske vurderinger (ingeniørers planlegging), og arkitektens planlegging (fra bygninger til hele byer og menneskesamfunn, hvor det vektlegges det estetiske, og de menneskelige/følelsesmessige verdiene). Denne planleggingsmetoden sammenfalte med det generelle syn på regionplanlegging.²⁸

Første planleggingslov, med krav om planlegging over hele landet, og ikke kun i by og tettsteder, var bygningsloven av 1965. Systemet hadde en hierarkisk planstruktur med tre nivåer; Regionplan, som var en oversiktsplan for samordning av utnytting mellom to eller flere kommuner, Generalplan, som er en plan for utnytting av grunn i en kommune og Reguleringsplan, som er den detaljplan med bestemmelser om utnyttelse av grunn og

²⁶ Aarsæther, *Plan og Samfunn*, 27-30.

²⁷ Ottar Bros, *Nord-Norge: fra allmenning til koloni* (Lommedalen: Universitetsforlaget, 1984), 85-92.

²⁸ William Nygaard, m. fl., *Fra gjenreising til nyreising, Regionplanmøtet i Alta 12.-18. juli 1948*. (Oslo: Johan Grundt Tanum, 1950), 17-18.

bebyggelse i bestemte områder av en kommune. Generalplanene tok tid å utarbeide. I 1970 var det kun en plan som var godkjent, syv i 1973, og nitten i 1975. Det hjalp heller ikke at planene måtte godkjennes av departementet. Dette illustreres ved at det i 1971 det var igangsatt planarbeid i 385 kommuner, men kun en plan var godkjent. I 1986 trådte en ny lov i kraft, og kun 70% av kommunene hadde gyldige generalplaner. Ifølge Arge, 1977, var begrunnelsen i evalueringen av planarbeidet at det var mangel på retningslinjer for hva en generalplan var, mangel på plankompetanse og mangel på økonomisk støtte. Generalplanleggingen fikk mye og sterk kritikk av forskjellige årsaker, men prosessen med planarbeidet viste seg likevel å være nyttig.²⁹ Den lokale forvaltningen måtte endre kultur. Det måtte etableres planrutinger for å få vedtatt og stadfestet en generalplan, knytte til seg fagfolk, og etablere et kunnskapsgrunnlag. Med generalplanleggingen ble de første kartlegginger av natur- og samfunnsforhold gjennomført og innebar et institusjonelt løft for kommunene, selv om det gikk mange år før man kunne si at planleggingen viste resultater. Frem til 1986 hadde det offentlige planleggingsmonopol, det vil si at det var kun det offentlige som utarbeidet arealplaner. Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter for bygge- og anleggstiltak har nå rett til å fremme detaljregulering. Retten er hjemlet i PBL, §12-3, hvor det for øvrig også stilles krav om at reguleringsplanen utarbeides av fagkyndige.³⁰ Man kan stille spørsmål om denne endringen i lovverket betyr at arealplanlegging dermed utsettes for markedskreftene, eller om dette er et positiv skritt mot effektivisering som fremmer samarbeid mellom det private og offentlige. Gjeldende Plan- og bygningsloven defineres slikt:

«Plan- og bygningsloven er en norsk lov for forvaltning og bruk av arealer i Norge, og den viktigste loven på dette feltet. Loven er såkalt sektorovergripende. Det betyr at den i utgangspunktet gjelder for alle typer virksomheter og byggeprosjekter. Unntak gjelder likevel for noen praktisk viktige tiltak, blant annet offentlige veianlegg, vannkraftanlegg, anlegg for produksjon av elektrisk energi

²⁹ Aarsæther, *Plan og Samfunn*, 27-31.

³⁰ Lov 27.juni 2008 om Lov om planlegging og byggesaksbehandling, §12-3 (plan- og bygningsloven) https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_2-4-3#KAPITTEL_2-4-3

*og akvakulturanlegg. Slike anlegg reguleres av egne lover, og store deler av plan- og bygningsloven gjelder ikke».*³¹

3.2.2 Bruk og aktører

Dagens planleggingssystem er sterk preget av markedskreftene. Dette kan sees som en negativ trend, men det er en naturlig konsekvens av vårt økonomisk system. Implementering av nyliberal politikk i offentlig forvaltning begrunnes blant annet med at markedet og forretningslogikken kan fungere like effektivt i det offentlige interesse, som det gjør i sikring av private interesser.³² Dette innebærer å gjøre offentlig sektor mer effektiv gjennom prosesser med privatisering og tjenesteutsetting (outsourcing) av tidligere offentlige oppgaver og tjenester.³³ Men dette betyr ikke at det er de private utviklerne som sitter med makta over byutviklingen. Det er det offentlige som har beslutningsmonopol i arealplanleggingen. Det vil si at det er de folkevalgte som vedtar alle planer.³⁴ Kritikere av nyliberalisme mener at nyliberal ideologi innen arealplanlegging har ført til en betydelig transformasjon av planleggingsprinsippene, som innebærer en gradvis overgang fra fordelingspolitikk, velferdsprinsipper og direkte tjenesteyting til mer markedsorienterte og markedsavhengige tilnærminger som har som mål å fremme økonomisk vekst og konkurransesstrukturering.³⁵ På en annen side, om vi legger som premis at norsk planpraksis og boligutvikling tross alt er underlagt markedsliberalismen, må vi også erkjenne at kapitalen er både en katalysator og inhibitor i byutvikling. Dette er viktig å forstå for å kunne styre planleggingssystemet på den måten som tjener samfunnet best. Dagens planleggingssystem er bygget opp slikt at det fortsatt er kommunene som legger premissene for byutviklingen. I tråd med den «nordiske modellen» utformer og vedtar kommunene de overordnet planene i planhierarkiet. I tillegg må alle plan- og byggeprosjekter saksbehandles i kommunene. Kommunene har lite finansielle muskler for å få realisert planene, så de må regne med privat kapital for å få omsatt visjoner til virkelighet. Private utviklere må på sin

³¹ Store Norske leksikon, s.v. «Plan- og bygningsloven», 13.01.2024. <https://snl.no/plan-og-bygningsloven>

³² Olesen, «The neoliberalisation of strategical spatial planning», 291.

³³ Olesen, «The neoliberalisation of strategical spatial planning», 291.

³⁴ Kronborg, *Oslo: vekst og endring*, 45.

³⁵ Olesen, «The neoliberalisation of strategical spatial planning», 291.

side utvikle prosjekter som er i tråd med de visjonene som er vedtatt på høyere hold.³⁶ Det vil si at om plansystemet skal fungere optimalt er det avhengig av et godt samspill og partnerskap mellom offentlige og private aktører.

3.2.3 Mekanismer/verktøy

På grunn av oppgavens omfang, skal jeg fokusere kun på de formelle planverktøyene på kommunalt nivå. Disse er de mest relevante/benyttede instrumentene:

Kommunal planstrategi: Etter lovendringen fra 2008, skal hvert nyvalgt kommunestyre sette i gang utarbeidelse av en planstrategi, hvor vi kan se hvordan loven vil legge premisser for planlegging og samfunnsutvikling.³⁷ Dette kan beskrives som «en plan for planleggingen», og skal skje innen det første året kommunestyret er konstituert.³⁸

Kommuneplan – Dette er det overordnede styringsdokumentet i kommunen og består av en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel. I denne planen skal interesser, oppgaver og mål på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå ivaretas, og den bør omfatte alle viktige oppgaver og mål kommunen har. Det kan utarbeides kommunedelplaner for konkrete områder, temaer eller virksomhetsområder.³⁹

Kommuneplanens samfunnsdel – I samfunnsdelen vedtas mål og strategier for hvordan kommunesamfunnet og kommunen som organisasjon, skal utvikles i de neste årene (langsiktige utfordringer). Samfunnsdelen skal gi grunnlaget for overordnede prioriteringer i arealdelen, for eksempel gjennom en egen arealstrategi, og konkretisere tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer.⁴⁰

Handlingsdel – Kommuneplanens samfunnsdel skal ha en handlingsdel som viser hvordan samfunnsdelen skal følges opp. Denne gir underlag for kommunens prioriteringer av

³⁶ Kronborg, *Oslo: vekst og endring*, 44-45.

³⁷ Aarsæther, *Plan og Samfunn*, 22.

³⁸ Regjeringen.no, «Kommunale planoppgaver».

³⁹ Lov 27. juni 2008 om Lov om planlegging og byggesaksbehandling, §11-1 (plan- og bygningsloven) <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/§11-1>

⁴⁰ Lov 27. juni 2008 om Lov om planlegging og byggesaksbehandling, §11-2 (plan- og bygningsloven) <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/§11-2>

ressurser, planleggings og samarbeidsoppgaver, og konkretiserer tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer. Handlingsdelen skal ha en fireårs horisont, og skal revideres årlig, sammen med økonomiplan og budsjett. Økonomiplan kan inngå i, eller utgjøre handlingsdelen.⁴¹

Tematisk kommunedelplan – Denne plantypen kan utarbeides for konkrete temaer eller virksomhetsområder. Disse følger samme prosess som kommuneplanens samfunnsdel og skal ha egen handlingsdel.⁴²

Arealdel – Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen, som viser sammenheng mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Det kan utarbeides arealdelplaner for delområder av kommunen.⁴³ Denne planen viser hvor i kommunen utbygging kan skje, og hvilke arealer som skal brukes til natur, friluftsliv, landbruk og reindrift. Arealdelen består av en planbeskrivelse med KU (konsekvensutredning) og plankart med bestemmelser for bruk, vern og utforming av de forskjellige formålene, både på land og i sjø. På kartet vises nåværende og planlagt bruk av arealene med formål og hensynsoner. Arealformålet angir hva arealet kan brukes til **med rettslig bindende virkning**. Det skal her vises hvordan viktige hensyn og forhold skal følges opp i reguleringsplan, byggesaksbehandling og gjennom senere forvaltning av arealene. Det kan i bestemmelser stilles krav til for eksempel reguleringsplan, maksimalt utbyggingsvolum og bevaring av kulturmiljø. Kommuneplanens arealdel må være fleksibel nok til å ivareta endrede behov og muligheter, den bør ikke være for detaljert, og den bør ikke ha flere restriksjoner enn nødvendig.⁴⁴

Områderegulering – Denne type regulering brukes av kommunen der det er krav i kommuneplanens arealdel, eller når kommunen ser behov for å gi mer detaljerte avklaringer av arealbruken i et konkret område.⁴⁵ Områderegulering skal vise arealbruken og viktige

⁴¹ Regjeringen.no, «Kommunale planoppgaver».

⁴² Regjeringen.no, «Kommunale planoppgaver».

⁴³ Lov 27. juni 2008 om Lov om planlegging og byggesaksbehandling, §11-5 (plan- og bygningsloven) <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/§11-5>

⁴⁴ Regjeringen.no, «Kommunale planoppgaver».

⁴⁵ Lov 27. juni 2008 om Lov om planlegging og byggesaksbehandling, §12-2 (plan- og bygningsloven) <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/§12-2>

sammenhenger i et større område enn i en detaljregulering. Denne planen utarbeides i utgangspunktet av kommunen, men kommunen kan selv bestemme å overlate til andre myndigheter og private å utføre planarbeidet (utarbeide forslag), i samarbeid med kommunen.⁴⁶ Både områderegulering og detaljregulering består av et arealplankart med tilhørende bestemmelser. Det angis i disse bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser.⁴⁷ Reguleringsplaner (område- og detaljregulering) skal følges ved søknad om tillatelse etter §20-1 første ledd bokstav a til m, jf. §§ 20-2 til 20-5. Reguleringsplaner er grunnlag for ekspropriasjon etter reglene i kapittel 16.⁴⁸

Detaljregulering – Det er en plan for gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern. Detaljregulering brukes for å følge opp og konkretisere kommuneplanens arealdel eller i en områderegulering.⁴⁹ Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag til detaljregulering. Reguleringsplan skal utarbeides av fagkyndige⁵⁰.

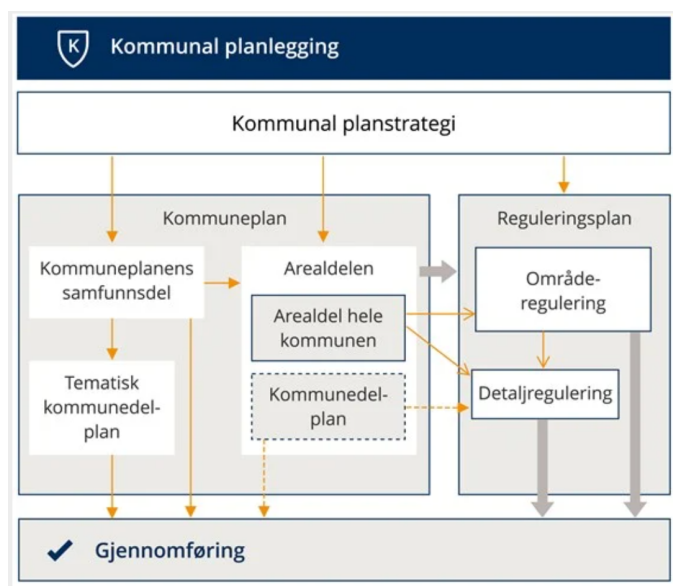
⁴⁶ Regjeringen.no, «Kommunale planoppgaver».

⁴⁷ Lov 27. juni 2008 om Lov om planlegging og byggesaksbehandling, §12-1 (plan- og bygningsloven) <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/§12-1>

⁴⁸ Lov 27. juni 2008 om Lov om planlegging og byggesaksbehandling, §12-4 (plan- og bygningsloven) <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/§12-4>

⁴⁹ Regjeringen.no, «Kommunale planoppgaver».

⁵⁰ Lov 27. juni 2008 om Lov om planlegging og byggesaksbehandling, §12-4 (plan- og bygningsloven) <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/§12-4>



Figur 1 – Det kommunale plansystemet. Handlingsdelen står ikke i grafikken, men er en del av KP samfunnsdelen.

Regjeringen.no, *Det kommunale plansystemet*, 2023, hentet 16. januar, 2024, https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/kommunale_planoppgaver/id2836162/?expand=all-in-group-2836166

4 RESULTATER

Empirien er delt i to; studiecasen og intervjuer. Resultatene av forholdene som er avdekket og som er relevante for denne oppgaven er beskrevet og tolket og funnene presenteres i separate underkapitler.

4.1 Presentasjon av studiecasen

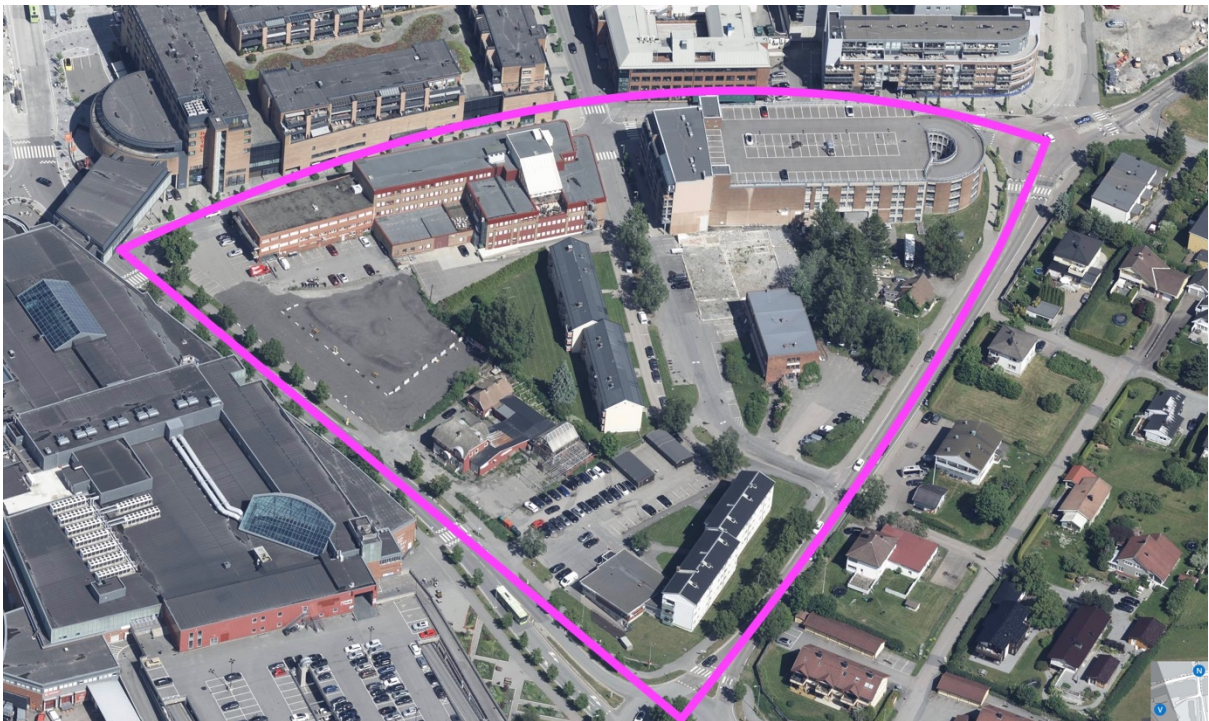
Ski sentrum Syd (benevnelsen i detaljreguleringsplanen) er et sentralt område som ligger et kvartal fra Nedre torget i Ski i Nordre Follo kommune (tidligere Ski kommune). Herifra er det fem minutter gange til togstasjonen, ett minutt til Ski Storsenter med tilgang til et bredt handelstilbud, treningssenter og umiddelbar nærhet til byens sentrum med restauranter, diverse butikker, helsetjenester og skoler.

Områdets offentlige gatenett er omfattet av den strategiske planen *Funksjon og designplanen for gater, torg og parker i Ski sentrum* og er Områderegulering for Ski Sentrum, vedtatt første gangen i april 2016. Gjeldende detaljregulering ble utarbeidet i privat regi, og ble vedtatt av kommunestyret i juni 2022.

4.1.1 Beskrivelse av området

Studiecasen er et område på ca. 30,000m² som avgrenses av Åsenveien mot Nord, Sanderveien mot øst og Jernbaneveien mot syd. Området består av 19 eiendommer og 11

forskjellige grunneiere (sameier er i dette tilfelle regnet som en eier)⁵¹. Eksisterende bebyggelse er en kombinasjon av boligblokker, eneboliger, et stort og solid parkeringsanlegg på 4 etasjer over bakken, samt nærings- og industribygninger av forskjellig art, tidsepoker og kvalitet. Det er også noen rivningstomter som er ubebygde, og som benyttes til overflateparkering og til grusbane (sykkelcross). Detaljreguleringsplanen ble fremmet av Ski Sentrum utvikling AS, som eier 6 av 19 eiendommer, men ingen av de er de nevnte boligblokkene eller det store parkeringshuset. Det er i området ikke noen definert kvartal- eller gatestruktur i området. Unntaket er delvis Sentrumsveien, som er en akse som deler området på midten og som munner ut mot nord i Nedre Torget/Rådhuset mot nord og Sanderveien mot øst. Området oppleves i dag som usammenhengende og rotete, spesielt til å være så sentralt i Ski, og er åpenbart klart for transformasjon.



Figur 2 - Skråfoto av Ski Syd. Case-området er innenfor den rosa streken.

1881.no, Skråfoto Ski, hentet 04. januar, 2023, <https://kart.1881.no/?r=F4060783>

⁵¹ AART architects AS, *Planbeskrivelse for detaljregulering av Ski sentrum syd - S12, S13, S14*, 10.

4.1.2 Strategiske rammer

Det finnes flere strategiske dokumenter som omfatter området, både på statlig, regionalt, og kommunalt nivå som *Byvekstavtalen for Oslo-området*⁵², *Regionalplan for areal og transport for Oslo og Akershus*, *Regionalplan for handel, service og senterstruktur i Akershus*, *Regional plan for kulturminner og kulturmiljøer i Akershus*⁵³, *Boligstrategi, Mobilitet, og Vannforsyning, avløp og vannmiljø*⁵⁴, for å nevne noen. For denne oppgaven, og grunnet omfanget av denne, har jeg valgt å gå nærmere inn på selve casestudiet og fokusere på et strategisk dokument som konkret omhandler Ski sentrum; *Funksjons- og designplanen for gater, torg og parker i Ski sentrum* (omtalt i denne oppgaven som FoDP), utarbeidet av planavdelingen i Ski kommune (Nå Nordre Follo kommune) i samarbeid med Sweco, og vedtatt i mai 2018. FoDP er et veiledningsdokument som beskriver strategiske grep for utforming av offentlig rom i Ski sentrum. Dokumentet er ikke juridisk bindende, men definerer prinsipper og retningslinjer for alle detaljreguleringsplaner og byggesaker i Ski Sentrum.⁵⁵ FoDP omtaler blant annet overordnede prinsipper for utforming av byrom og byroms vev, samt kvaliteter knyttet til fysisk form og innhold. Det er også et kapittel om virkemidler for gjennomføring. Her løftes temaer som utbyggingsavtaler og prosesser rundt organisering av det videre arbeidet med realisering av prosjektene. De offentlige rom i Ski sentrum Syd som omfattes av FoDP er Sentrumsveien sør og torg H810_7 (se henvisning i figur 7).

⁵² Nordre Follo kommune, *Byvekstavtalen for Oslo området*. Hentet 04.mai, 2024, <https://www.regjeringen.no/contentassets/66644bf4b3e642acaf10bea324af42b8/byvekstavtale-for-osloomradet-2019-2029.pdf>

⁵³ Akershus Fylkeskommune, «Regionale planer». Hentet 20.januar, 2024, <https://afk.no/tjenester/planlegging/samfunnsplanlegging/gjeldende-regionale-planer/>

⁵⁴ Nordre Follo kommune, «vedtatte temaplaner og strategier». Hentet 21. januar 2024, <https://www.nordrefollo.kommune.no/vi-utvikler-nordre-follo/planer/temaplaner/>

⁵⁵ Ski Kommune (Nå Nordre Follo Kommune), *Funksjon- og designplan for gater, torg og parker i Ski Sentrum*. 2018, hentet 03. januar, 2023, <https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/planer-og-horinger/vedtatte-planer/funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum/b-veilederen-funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum.pdf>

4.1.3 Juridiske rammer

Overordnet plandokument for Ski sentrum Syd er arealdelen i Nordre Follo kommuneplan for 2023-2034, med Plankart og bestemmelser, vedtatt 03.05.2023. Kommuneplanens arealdel består av plankart, bestemmelser, planbeskrivelse og retningslinjer for enkelte hensynssoner og planbeskrivelse. Kun de første to er juridisk bindende.⁵⁶ På plankartet er området merket med oker farge og er avsatt til sentrumsformål.

Neste dokument i planhierarkiet som er gjeldende for studiecasen, er områdereguleringsplanen for Ski Sentrum. Området er på kartet delt i tre utbyggingsområder avsatt til sentrumsformål – S12, S13 og S14. Det er også vist en overordnet gatestruktur regulert til offentlig formål. Plankartet er datert 14.01.2015, mens gjeldende bestemmelser er reviderte og sist datert 22.02.2022. Hensikten med den siste revisjonen var å tilrettelegge for at mest mulig av felles teknisk og grønn infrastruktur innenfor planområdet kan dekket eller gjennomføres av utbyggerne, slik at framdrift på utviklingen blir mindre avhengig av kommunens økonomiske situasjon.⁵⁷

Siste plandokument som er gjeldende for området er detaljreguleringsplan for Ski sentrum Syd vedtatt i mai 2022. Reguleringskartet viser tre utbyggingsområder med blandet formål BKB (Kombinert bebyggelse og anleggsformål) med tre gater og ett torg, som i fremtiden vil utgjøre en sentral del av gatenettet i sentrum. I den vedtatte planen er disse interne gatene regulert til gatetun (GT), og delt mellom Felles- og Offentlig formål.

4.1.4 Dokumentanalyse – strategisk del

FoDP er i utgangspunktet en veileder som viser ønsket byutvikling i Ski og som skal vise hvordan kommunens overordnede mål og strategier skal sikres og ivaretas i den videre utvikling av det offentlig rom, som forventes eiet og driftet av kommunen. Dokumentet viser ambisjonsnivået for byen gjennom prinsipper og retningslinjer hvor gang- og sykkeltrafikk og

⁵⁶ Nordre Follo Kommune, «Kommuneplanens arealdel 2023-2024». Hentet 21. januar, 2023, <https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/kommuneplan/kommuneplanens-arealdel-2023---2034.pdf>

⁵⁷ Nordre Follo kommune, «Saksframlegg - Områderegulering Ski sentrum – Forslag til endring av rekkefølgebestemmelser – 2. gangs behandling». 2022, hentet 21. januar, 2024, <https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/tjenester/plan-bygg-og-eiendom/byutvikling-og-arealplaner/ski-sentrum/omradeplan-ski-sentrum/saksframlegg.pdf>

bylivet skal prioriteres i byrommet. Dokumentet skal også fungere som underlag for utforming av detaljreguleringsplaner, byggesaker og utbyggingsavtaler. Hensikten er at kommunen samarbeider med det private om opparbeidelse av det offentlig rom. Det står i dokumentet at disse prinsippene skal vurderes i alle detaljreguleringsplaner og byggesaker fra og med datoen da FoDP blir politisk vedtatt, og avvik fra denne må begrunnes.⁵⁸

Bakgrunnen for utarbeidelse av dette dokumentet er §5.2 i Områderegeringsplan for Ski sentrum, hvor det står at «Det skal utarbeides en samlet Design- og funksjonsplan for sentrumskjernen. Design- og funksjonsplanen skal bygge på følgende: «Planen skal avklare gatebruken i sentrum, herunder arealer for gående og syklende, overvannshåndtering, vegetasjon, belysning, oppholds- og møbleringssoner, varelevering, korttidsparkering og sykkelparkering». Dokumentets navn ble endret i saksfremlegget til Funksjons- og designplan for Ski sentrum da det ble vurdert at det var viktig at funksjonene til de forskjellige elementene i byrommet var på plass før selve designet.⁵⁹

Når det gjelder hierarkiet av FoDP i forhold til andre planer, er det slik at veilederen er forankret i rekkefølgebestemmelser i områdeplanen. I tillegg til at prinsippene i denne skal forsøkes lagt til grunn for planbestemmelser i detaljreguleringer og at avvikene skal begrunnes og konsekvensene utredes i regulerings- og byggesaksdokumentene, står det også at hvis retningslinjene blir en del av rekkefølgekrav, vil disse være grunnlag for utbyggingsavtaler.⁶⁰

⁵⁸ Ski Kommune (Nå Nordre Follo Kommune), 8-10, *Funksjon- og designplan for gater, torg og parker i Ski Sentrum*. 2018, hentet 03. januar, 2022,

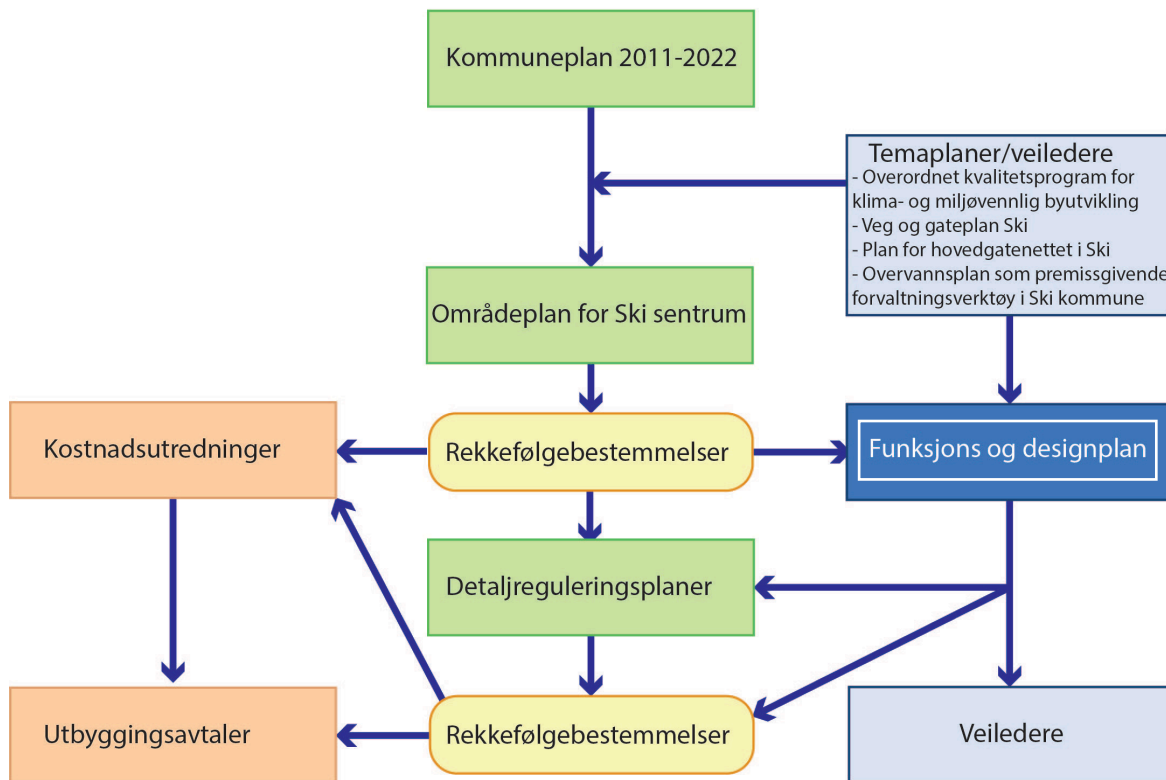
<https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/planer-og-horinger/vedtatte-planer/funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum/b-veilederen-funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum.pdf>

⁵⁹ Ski Kommune (Nå Nordre Follo Kommune), 12, *Funksjon- og designplan for gater, torg og parker i Ski Sentrum*. 2018, hentet 03. januar, 2022,

<https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/planer-og-horinger/vedtatte-planer/funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum/b-veilederen-funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum.pdf>

⁶⁰ Ski Kommune (Nå Nordre Follo Kommune), 15, *Funksjon- og designplan for gater, torg og parker i Ski Sentrum*. 2018, hentet 03. januar, 2022,

<https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/planer-og-horinger/vedtatte->



Figur 3 - Funksjons og designplan (FoDP) i planhierarkiet og føringer for andre planer.

Ski Kommune (Nå Nordre Follo Kommune), *Funksjon- og designplan for gater, torg og parker i Ski Sentrum*, 2018, 15, hentet 03. januar, 2022,

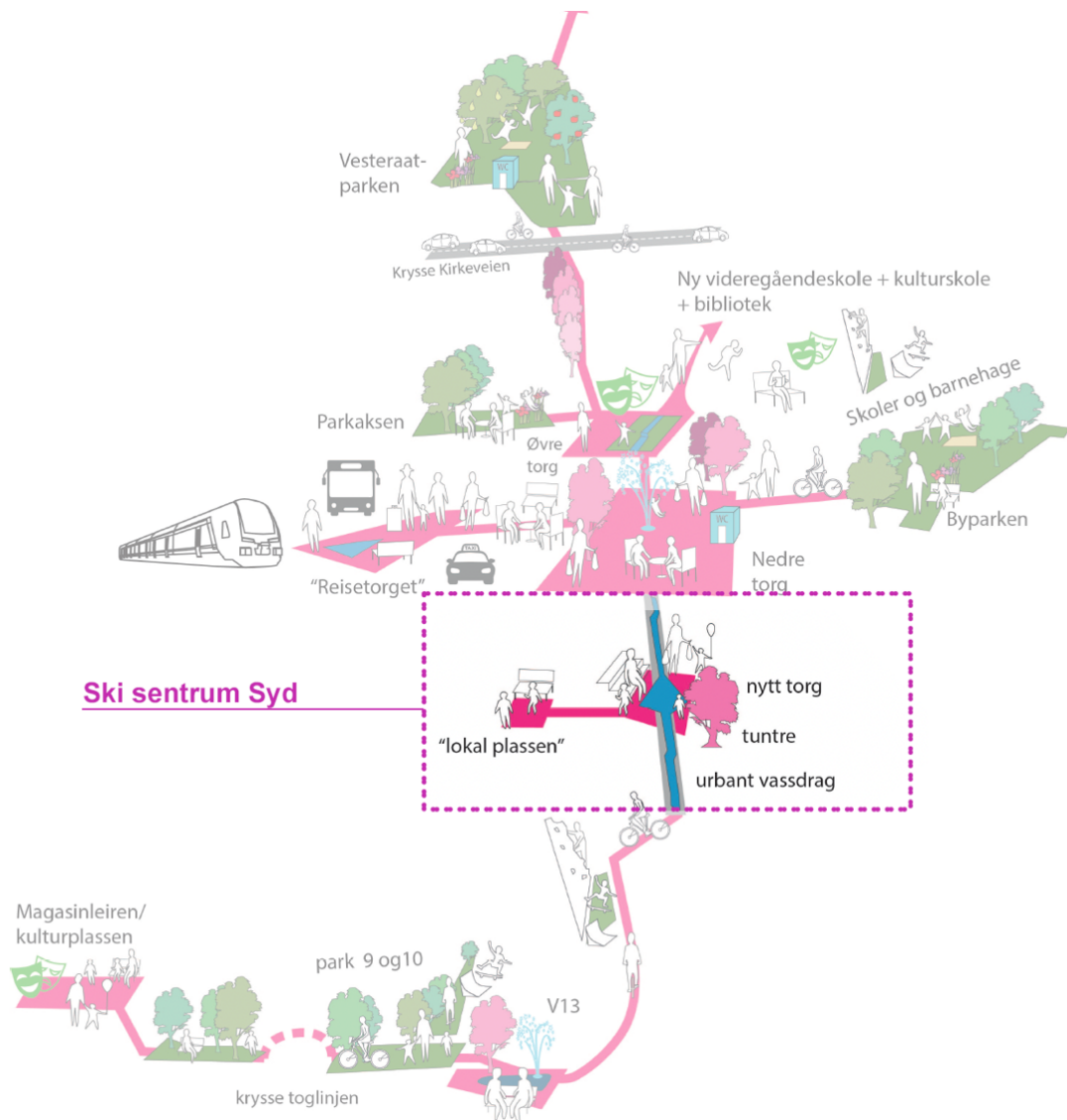
<https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/planer-og-horinger/vedtatte-planer/funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum/b-veilederen-funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum.pdf>

De første konkrete visjonene for de forskjellige offentlige rom i sentrum vises i figur 4. For caseområdet vises tre konkrete grep; et urbant vassdrag som krysser hele området fra nord til syd, et nytt torg med et tuntre og en lokal plass mot vest⁶¹ for Sentrumsveien sør og det nye torget som knyttes til gata.

[planer/funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum/b-veilederen-funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum.pdf](https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/planer-og-horinger/vedtatte-planer/funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum/b-veilederen-funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum.pdf)

⁶¹ Ski Kommune (Nå Nordre Follo Kommune), 20-21, *Funksjon- og designplan for gater, torg og parker i Ski Sentrum*. 2018, hentet 03. januar, 2022,

<https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/planer-og-horinger/vedtatte->



Figur 4 - Overordnede prinsipper med markering av Ski sentrum Syd i rosa farge (egen påtegning/fremheving).

Ski Kommune (Nå Nordre Follo Kommune), *Funksjon- og designplan for gater, torg og parker i Ski Sentrum*, 2018, 20, hentet 03. januar, 2022,

<https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/planer-og-horinger/vedtatte-planer/funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum/b-veilederen-funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum.pdf>

[planer/funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum/b-veilederen-funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum.pdf](https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/planer-og-horinger/vedtatte-planer/funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum/b-veilederen-funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum.pdf)

FoDP har et eget avsnitt for to viktige offentlig rom i Ski sentrum Syd; Sentrumsveien sør og torg i H810_7. Her beskrives det noe mer detaljert visjonen om en åpen vannfordrøyning-løsning i form av et vannspeil og en kanal. Hensikten med denne er å ha en attraksjon/opplevelse som trekker folk til denne delen av byen, samtidig som at det skal fordrøye vann ved ekstremt regn. Det åpnes i designplanen for at torgets eksakte plassering avklares i detaljreguleringsplanen, men det gjentas flere steder i dokumentet at totalarealet må være minst like stort som arealet som var tidligere avsatt til torg ved Jernbaneveien 14 (1215m²).⁶²



Figur 88: Det nye torget vil ligge i tilknytning til Sentrumsveien og være en attraksjon med vann, vegetasjon og et hyggelig byliv. Det urbane vassdraget foreslås med sitteplasser ned mot vannet. Disse kan oversvømmes ved mye nedbør og styrtregn slik at vassdraget også får en fordrøyende effekt i forhold til overvannsproblematikk.



Figur 89: Bildene ovenfor illustrerer aktiviteter på det fremtidige torget. (Bilde øverst: Malmø. LINK landskap. Bilde nederst: Kilde: www.kvinfo.dk)

Figur 5 - Diagrammer som viser ønsket utforming av Sentrumsveien sør og torg H810_7.

Ski Kommune (Nå Nordre Follo Kommune), *Funksjon- og designplan for gater, torg og parker i Ski Sentrum*, 2018, 87, hentet 03. januar, 2022,

<https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/planer-og-horinger/vedtatte->

⁶² Ski Kommune (Nå Nordre Follo Kommune), 86-87, *Funksjon- og designplan for gater, torg og parker i Ski Sentrum*. 2018, hentet 03. januar, 2022,

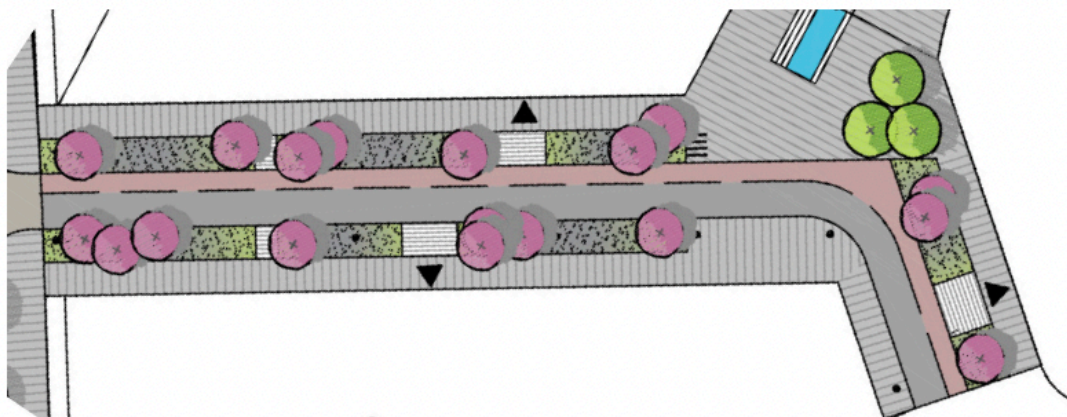
<https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/planer-og-horinger/vedtatte-planer/funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum/b-veilederen-funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum.pdf>

[planer/funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum/b-veilederen-funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum.pdf](https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/planer-og-horinger/vedtatte-planer/funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum/b-veilederen-funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum.pdf).

Gaten mellom område S12 og S14, kalt GT17 (ref. fig 7), er også beskrevet i eget avsnitt i FoDP. Ambisjonen for denne gaten er at den skal være enveiskjørt, at den skal være en del av sykkelnettet med mulighet til å sykle i to retninger, og at den skal ha vegetasjon på begge sider av kjørebane som fungerer som åpen overvannshåndtering, og hvor det skal plantes blomstrende trær.

I samme avsnitt fremheves beliggenheten av området S14 som et viktig hjørne for byen. Det står i teksten at arkitektur bør brukes som en attraksjon, men siden dette området ligger sør i området, bør andre virkemidler enn høyde brukes for å skape identitet (på grunn av skygge i området, *sic*).⁶³

⁶³ Ski Kommune (Nå Nordre Follo Kommune), 88, *Funksjon- og designplan for gater, torg og parker i Ski Sentrum*. 2018, hentet 03. januar, 2022, <https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/planer-og-horinger/vedtatte-planer/funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum/b-veilederen-funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum.pdf>



Figur 90: Eksempel på arkitektur som attraksjon. VitraHaus tegnet av arkitektene Herzog & de Meuron. (Kilde: Archdaily.com)

Retningslinjer

1. Gaten skal ha byromskategori 2
2. Gaten foreslås etablert som enveiskjørt gate med sykling i begge retninger.
3. For at det skal unngås unødvendig kjøring bør biltrafikken søkes ledet inn i parkeringshus tidlig i gaten med utkjøring så nær Sanderveien som mulig. Et felles parkeringshus for alle utbyggingsområdene vil være en fordel for å oppnå dette.
4. Det skal vurderes å plante et stort tuntre i kryssningspunktet mellom Sentrumsveien og GT17.
5. Arkitekturen i tilstøttende bygninger til gaten bør ha høy fokus under utviklingen av S14.

Figur 6 - Diagrammer og tekst som viser ønsket utforming av GT17 og ambisjoner for arkitektur i feltet S14.

Ski Kommune (Nå Nordre Follo Kommune), *Funksjon- og designplan for gater, torg og parker i Ski Sentrum*, 2018, 88, hentet 03. januar, 2022,

<https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/planer-og-horinger/vedtatte-planer/funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum/b-veilederen-funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum.pdf>

Det er også relevant for denne oppgaven å ta opp innholdet i kapittel 7, «Virkemidler for gjennomføring». Det nevnes innledningsvis at både byrommet og infrastrukturen bør oppgraderes for å møte eksisterende behov, samt tilrettelegge for den utviklingen det legges opp til med etablering av Follobanen. Det er flere virkemidler som nevnes i dokumentet for å oppnå ønskede kvaliteter i byrommet. For finansiering er det i hovedsak tenkt å benytte utbyggingsavtaler, siden det er en forutsetning at grunneiere og utbyggere skal bidra til etablering av ny eller oppgradert infrastruktur i tilknytning til sine prosjekter. Avsnittene

«Kjøp/overdragelse av arealer regulert til offentlig rom» samt «Organisering av det videre arbeidet og samarbeid mellom Ski kommune og grunneiere/utbyggere i området» er særlig verdt å merke seg.

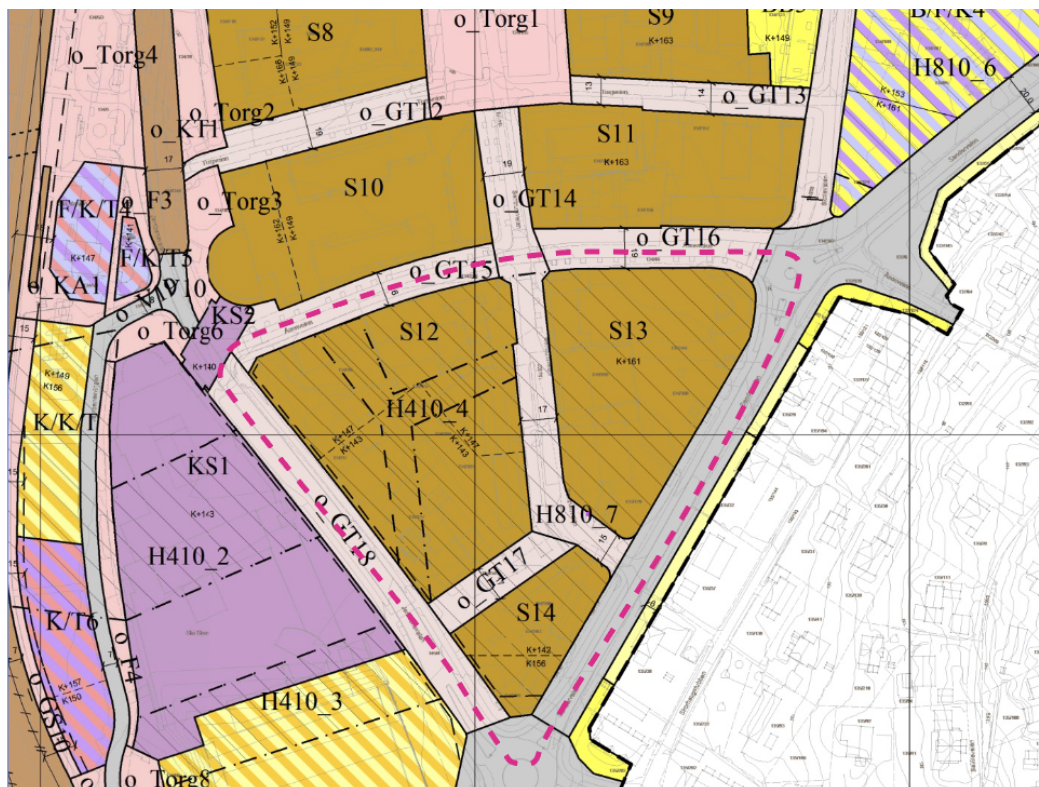
Under «Kjøp/overdragelse av arealer regulert til offentlig rom» står det at Ski kommune ikke har rutiner for erverv eller kjøp av arealer regulert til offentlig formål, og at arbeid for å sikre kommunens eierskap til byrommet bør vurderes igangsatt. Det står også at der det skal inngås utbyggingsavtaler kan kravet inngå i denne. For gater, torg parker, osv., som ikke inngår i en detaljreguleringsplan, gir formålet i områdereguleringsplanen grunnlag for at kommunen kjøper arealer ved minnelig avtale. Hvis ikke denne oppnås, kan arealene eksproprieres (ref. underkapittel 3.2.4, områderegulering). Det understrekes at det er viktig å sikre eierskap for å legge til rette for en enklere prosess i opparbeidelse av byrommene, samt drift og forvaltning av disse.

Under avsnittet «Organisering av det videre arbeidet og samarbeid mellom Ski kommune og grunneiere/utbyggere i området», står det at det skal etableres en intern samarbeidsgruppe for å koordinere kommunens innsats i plan- og gjennomføringsarbeidet. Denne gruppen skal utarbeide en prosjektgjennomføringsplan som synligjør en anbefalt rekkefølge for sentrale prosjekter og utredninger. Denne planen må revideres med jevne mellomrom og vil være et viktig innspill til kommunens budsjett og handlingsplan. I samme avsnitt finner vi en tabell hvor det gjentas at kommunalt eie av arealer regulert til offentlig formål skal sikres. Dette gjennomføres i utbyggingsavtaler hvor det skal stilles krav om kjøp eller overdragelse av arealer til kommunen, kjøp gjennom minnelig avtale, eller der dette ikke er gjennomførbart, gjennom ekspropriering.⁶⁴

⁶⁴ Ski Kommune (Nå Nordre Follo Kommune), 119, *Funksjon- og designplan for gater, torg og parker i Ski Sentrum*. 2018, hentet 03. januar, 2022, <https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/planer-og-horinger/vedtatte-planer/funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum/b-veilederen-funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum.pdf>

4.1.5 Dokumentanalyse – juridisk del

Områdereguleringsplan – Ski sentrum.



Figur 7- Kartutsnitt av områdeplan. Ski sentrum syd er merket med stiptet rosa linje (egen påtegning).

Ski Kommune (Nå Nordre Follo Kommune), «Områdeplan Ski sentrum – kart». 2016, hentet 03. januar, 2023, <https://www.arealplaner.no/nordrefollo3020/arealplaner/247>

Analysen for denne oppgaven avgrenses til de juridiske dokumentene til områdene i bestemmelsene som handler om byrom og arkitektonisk kvalitet, spesielt i området S14 i områdeplanen (BKB6 i detaljreguleringsplanen). Dette fordi feltet var fremhevet som viktig i områdestrategien i FoDP.

Under §1. Formål, står det blant annet at kommuneplanen har som mål at Ski skal styrke sin rolle som regionsenter og kollektivt knutepunkt, og være et utstillingsvindu for fremtidens utbyggingsmønster, næringsstruktur og transportsystem. Det vil si at ambisjonene er høye.

Området som omfatter studiecasen er fordelt på tre kvartaler i plankartet, betegnet som S12, S13 og S14. Innenfor området er to hovedgater som deler disse kvartalene o_GT 14 (Sentrumsveien) og o_GT17, vist som formål Offentlig gatetun. Det vises også to hensynsoner, H810_7 (krav om felles regulering) og H410_4 (krav til infrastruktur), se fig. 7.

Bestemmelser knyttet til kvartalene merket med S (sentrumsformål) er innenfor kategoriene bolig, forretning (inkl. bevertning), kontor og tjenesteyting, og kan inneholde en eller flere av disse kategoriene. Videre står det spesifisert per kvartal maksimal utnyttelse i form av %BYA (bebyggelsens fotavtrykk i prosent av netto tomt avsatt til bebyggelsesformål), maksimale høyder, og maksimal andel bolig av totalt bruksareal.

Videre står det i §4.3 at det i detaljreguleringsplanen skal avsettes plass til et torg innenfor område S12 i detaljregulering (H410_4). På dette torget skal det legges til rette for aktiv bruk av byrommet, og det spesifiseres at med dette menes aktiviteter som kulturarrangementer, markeder og liknende. Arealet skal ha høy materialkvalitet og bruk av vann og vegetasjon som opplevelseselement, men hva som menes med «høy materialkvalitet» spesifiseres ikke. Det står også at det tilstrebes et variert romforløp med publikumsrettet virksomhet på gateplan.

For områdene merket o_GT14 (Sentrumsveien) og o_GT17 (Ny gate mellom S12 og S14) gjelder bestemmelser under §5.2; Kommunale gater og torg i sentrumskjernen. Her angis det en del funksjons- og kvalitative krav og det er her det stilles krav til en samlet design- og funksjonsplan for sentrumskjernen, det vi si, at dette er det juridiske grunnlaget for utarbeidelse av FoDP. Det står i bestemmelsene at planen skal avklare gatebruk i sentrum, vegetasjon, belysning, oppholds- og møbleringssoner, varelevering, korttidsparkering og sykkelparkering. Det angis videre en del prinsipper som design- og funksjonsplanen skal bygge videre på.

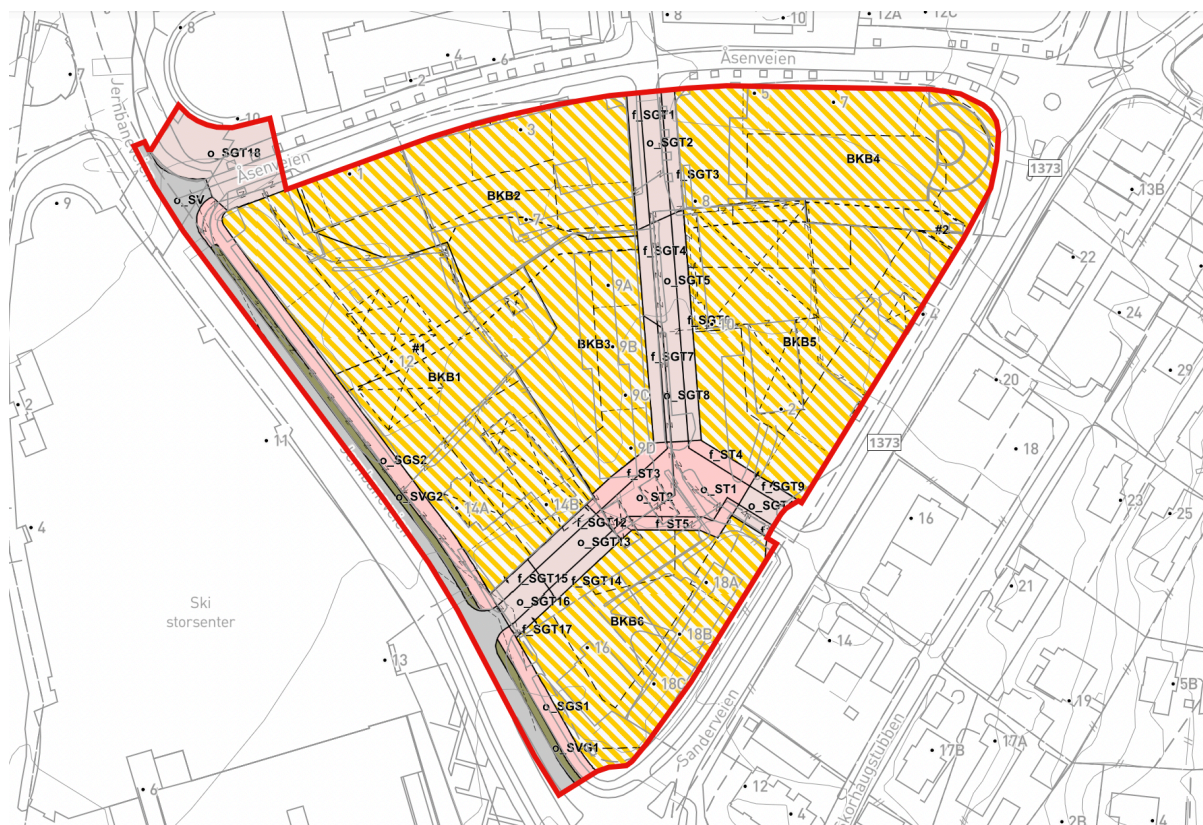
Når det gjelder hensynsoner innenfor området, stilles det i §7, krav for H410_4 om opparbeidelse av en offentlig tilgjengelig gate fra Jernbaneveien til Åsenveien og Sentrumsveien med et minimums bredde på 6 meter. Gate(ne) skal ha høyt materialkrav og tilby muligheter til opphold. For H810_7 (hele Ski sentrum Syd), foreligger det krav om samlet reguleringsplan, hvor det også stilles krav om at de ovenfornevnte byrommene og deres kvaliteter sikres gjennom detaljregulering. Bestemmelsene krever også sikring av barnehage i området, detaljregulering av Sentrumsveien som en høykvalitets bygate, samt etablering av ny tverrgate mellom Jernbaneveien og Sentrumsveien. Denne skal være offentlig tilgjengelig og gi gode forhold for gående og syklende. Detaljreguleringsplanen skal også sikre et gjennomgående system for overflatevann som kan utformes som et offentlig opplevelseselement i byrom og gater.

For å sikre opparbeidelse av tiltakene nevnt over (o_GT14 og o_GT17), står det under §8.3.3 (rekkefølgebestemmelser), Offentlig infrastruktur i Ski Sentrum Område A, at tiltakene skal være opparbeidet eller sikret opparbeidet før igangsettingstillatelse kan gis. Tiltakene

anses som sikret når det er signert en utbyggingsavtale mellom tiltakshaver/utbygger og kommunen, og utbygger/tiltakshaver har utført sine forpliktelser etter avtalen.⁶⁵

Detaljreguleringsplan for Ski sentrum syd

Detaljreguleringsplan for Ski Syd ble endelig vedtatt av kommunestyret den 30.05.2022.



Figur 8 - Reguleringskart Ski sentrum syd.

Nordre Follo Kommune, «Ski sentrum syd». 2022, hentet 04. januar, 2023, <https://www.arealplaner.no/nordfollo3020/arealplaner/330>

Under §1, Planens hensikt, står det at hensikten med planen er å transformere og utvikle området, og at det legges rammer for etablering av bolig og næringsbebyggelse, torg og gatetun som grønne og bymessige planer. Det er relevant å nevne at ambisjonene om å være et utstillingsvindu for fremtidens utbyggingsmønster ikke lenger er omtalt eller sikret i denne paragrafen eller i andre steder i bestemmelsene. Under §3, Fellesbestemmelser

⁶⁵ Nordre Follo Kommune, «Områdeplan Ski sentrum – Reguleringsbestemmelser». 2022, hentet 08. januar, 2023, <https://www.arealplaner.no/nordfollo3020/arealplaner/247>

finner vi et avsnitt om Kvalitet til uteoppholdsarealer og lekeplasser (3.3.1). Det står her at utearealene skal oppfylle krav til høy kvalitet og naturlige, varige, giftfrie, miljøvennlige og ikke-allergifremkallende materialer, uten at det står spesifisert hva som defineres som høy kvalitet. Det presiseres dog at underlag av plast og gummigranulater ikke tillates. Det står også en del punkter om størrelsesforhold mellom bygningenes høyde og bredde til det rommet som vil ligge mellom disse, solforhold i uterom, vegetasjon, størrelse på MFUA (minste felles uteoppholdsareal) og vegetasjon på tak og takterrasser.

Når det gjelder arkitektonisk kvalitet, spesifiseres det i §3.4.1, Estetikk og utforming av bebyggelse, under avsnitt om Materialer, at disse skal være robuste med lang levetid, giftfrie, miljøvennlige og ikke-allergifremkallende. Det står at det skal være variasjon i farger og materialer, at det skal sikres et helhetlig uttrykk for feltene og at minimum 90% av belegning skal være permeabel for å sikre infiltrasjon og avrenning av overvann.

Det står ikke definert, spesifisert eller eksemplifisert i bestemmelsene hva som menes med robuste materialer med lang levetid. Ambisjonene fra FoDP (fig. 6) for S14 om at arkitekturen bør brukes som en attraksjon, og at høyden ikke skulle være et virkemiddel for å oppnå dette, er heller ikke nevnt i bestemmelsene.

Under §3.4.4, Fasader, stilles det krav til småskalautforming gjennom en høy grad av variasjon i form av fasadesprang, relieffvirkning og minimumsbruk av 3 ulike materialer. Det er stillet krav til et maksimum av 70% av fasadeflater som kan oppføres i glass (bolig etasjer), at fasader skal deles vertikalt med en jevn rytme og at bebyggelsens lengdefasader skal brytes tilsvarende med variasjon i plassering av fasadelinjen. For å sikre aktive fasader er det stillet krav om at minst 70% av gateløpet skal ha aktive fasader i første etasje. Disse defineres i bestemmelsen som åpne vindusflater uten foliering. Det er under dette avsnittet heller ikke gitt eksempler på fasadematerialer som kan kreves i byggesak. Samtidig er det ikke lagt noen føringer for utforming av taket i bygningsvolumene, selv om dette kan nyttes som et virkemiddel for å oppnå den ønskede småskalautformingen. Det vises kun til fasadeutformingen og variasjon i materialiteten for å oppnå denne effekten.

En av kvalitetene som var vektlagt i FoDP for Sentrumsveien var konseptet knyttet til et urbant vassdrag i form av en kanal og et vannspeil på torget som en del av vannhåndteringsstrategien. Paragraf 3.6 i reguleringsbestemmelser handler om overvannshåndtering. Der står blant annet dimensjonerende faktorer for overvann, at håndteringen skal følge tretrinnsstrategien (infiltrere, frodrøye og avlede nedbørsvann, avhengig av mengde), at overvann skal fordrøyes lokalt og åpent så langt det lar seg gjøre, og at overvann skal integreres som en kvalitet i leke- og uteoppholdsarealene og styrke det biologiske mangfoldet, blant annet. Men det står ikke konkretisert noe om at det skal opparbeides et urbant vassdrag i form av en kanal eller et vannspeil som angitt i

områdeplanen. Valg av konkrete løsninger er dermed skjøvet til byggesak. Det står i bestemmelsene at: «*Valg av overvannshåndtering skal vises i utomhusplanene og redegjøres for i forbindelse med byggesøknad*». Den siste bestemmelsen i denne paragrafen er relevant for diskusjonsdelen. Det står at: «*Både overvann og dremsvann må behandles på en slik måte at det verken direkte eller indirekte påfører andre eiendommer ulemper*», uten at det defineres hva kan man anse som en ulempe. Paragraf 3.7 handler om flomveier. Bestemmelsene omhandler i hovedsak sikring av flomveier og overflater for å unngå erosjon. Som i forrige paragraf står det «*Ved alle nye tiltak skal åpne løsninger så vidt mulig benyttes*».

Paragraf §4, Bebyggelse og anlegg, handler om utnyttelse i de forskjellige feltene, leilighetsstørrelse og fordeling, møbleringssoner ved inngangen til leilighetsblokkene, utforming av inngangspartier, kjellere med mer. Det står her enda en bestemmelse om hvordan utomhusarealer skal utformes med robuste detaljer og materialer av god kvalitet, men igjen, uten at det spesifiseres hva som menes med god kvalitet, eller uten at dette eksemplifiseres. Paragraf 4.1.9 omhandler området BKB6 (felt S14 i områdeplanen). Bestemmelsene omhandler plassering av innkjørselen, og at parkeringen ikke skal eksponeres mot fasaden. Utkraging i bygningsvolumet tillates, og det skal være fri høyde på 3,1m under denne. Det nevnes ikke noe om utforming av bygningsmassen, eller en bestemmelse som sikrer ambisjonen om høy arkitekturutforming som var en tydelig ambisjon i FoDP for dette hjørnet.

Paragraf 4.2 handler om muligheten for å etablere en barnehage, i tråd med kravet i områdeplanen. Ved etablering av barnehage står det at denne skal plasseres innenfor feltet BKB1 og BKB2 (nordre del av S12 i områdeplanen). Videre står det i §4.2.1 står det at uteoppholdsarealer for barnehagen skal være minimum 1950m², og at disse skal opparbeides parkmessig med attraktive elementer, som innslag av ulike trær og høy grad av variasjon av vegetasjon og beplantning. Det står også at det er tillatt å oppføre et gjerde rundt barnehagens utearealer. Gjerdet skal være minimum 1,5m høyt, og det skal plantes vegetasjon som blir minst 1,5m ved full vekst. Når det gjelder overvannshåndteringen i dette området, står det at: «*Overvannshåndtering skal søkes integrert i utformingen av lekearealene og kunne brukes som en aktivitet*». Uterommet skal også være tilgjengelig for allmennheten utenom barnehagens åpningstid.

Paragraf 5 handler om Samferdsel og teknisk infrastruktur. For denne oppgaven er det relevant å legge merke til at området som tidligere var regulert til offentlig formål, o_GT14 samt o_GT17, er endret til en blanding av felles (f_XX) og offentlig formål (o_XX). Krysset mellom Sentrumsveien og o_GT17 (betegnelsen fra områdeplanen) har blitt regulert til Torgformål, igjen i en blanding av offentlig og felles formål; o_ST1-2 og f_ST3-5. For disse

arealene gjelder krav om at torget skal ha en størrelse på minimum 1000m². Det står også at det skal brukes vann og vegetasjon som opplevelseselement, men det presiseres ikke at det skal være en kanal eller vannspeil som indikert i FoDP. Videre står det at det skal være høy kvalitet i elementene på og rundt torget og at det skal være kunstnerisk utsmykning. Det er heller ikke i dette avsnittet konkretisert hva som menes med høy kvalitet i disse elementene. Videre, i paragraf 5.2, Gatetun, behandles offentlig og felles gatetunformål. Det angis her en del funksjonelle krav om materialvariasjon i overgangssoner, universell utforming, soneinndeling, blant annet. Det står at «*utforming skal gis særlig kvalitet og oppmerksomhet*», og at arealene «*skal invitere til opphold og møter på tvers av generasjoner*». Bestemmelsen gir rom for tolking, og det er ikke noe direkte henvisning til dokumenter som definerer disse løsningene. Under samme paragraf finner vi en bestemmelse som handler om håndtering av overvann i feltene regulert til Gatetun. Det står her at det skal være åpen håndtering av overvann, med sammenhengende blågrønnstruktur fra o_SGT2 (Sentrumsveien) til torget, og at overvann skal gi kvalitet til uterommene.⁶⁶

4.2 Intervjuer

Svarene ble først kategoriserte etter de faktorene som informantene opplever som problematiske, begrensende eller hindrende for å kunne ivareta ambisjoner og kvaliteter i prosjekter, hver i sitt ledd av prosessen. Det ble samtidig gjort en sortering av svarene med forslag til løsninger eller lempende tiltak som de intervjuede foreslo for å løse utforskningsspørsmålet.

Disse to grove kategoriene fikk da navnet Fallgruver og Hjelpemidler.

Under avsnittet Fallgruver, ble svarene fra de intervjuede systematiserte og grupperte etter hva som, etter de intervjuedes oppfatning, er kilden (Fallgruven) til at viktige kvaliteter eller ambisjoner blir borte eller forringet i prosessen. Disse er kategorisert i politikk, kommunesammenslåing, systemsvikt, personavhengige/-relaterte problemstillinger, informasjon, tid, mangel på juridisk hjemmel og byggeprosesser. Samtidig er det viktig å presisere at svarene viser at Fallgruvene overlapper hverandre, og det vil derfor kunne forekomme elementer av samme Fallgruve under flere avsnitt.

⁶⁶ Nordre Follo Kommune, «Ski sentrum syd». 2022, hentet 04. januar, 2023, <https://www.arealplaner.no/nordrefollo3020/arealplaner/330>

Under avsnittet Hjelpemidler er svarene kategoriserte etter hvilke muligheter de intervjuede ser for seg å kunne ivareta på en bedre måte (enn det som gjøres i dagens praksis) de opprinnelige intensjoner i strategier og i prosjekter; politikk og system, informasjon, dialog, tillit, hjemmel, illustrasjoner, opplæring, byggeprosess/anbudsdokumentasjon, intensjonsavtaler, og belønningssystem.

Siden spørsmålet om Hjelpemidler var åpent i intervjuene, er svarene veldig varierte og tar opp flere diverse temaer (det vil si at de er mindre sammenfallende enn Fallgruver).

Grunnet oppgavens omfang, er det ikke mulig å gå i dybden på hvert enkelt Hjelpemiddel som ble nevnt og derfor blir noen av disse kun nevnt punktvis.

Metode for analysen, eller navn på kategorisering av svarene var ikke kommunisert til de intervjuede. Dette for å unngå at svarene ble farget av dette.

Kodingen av intervjuene er slik:

UA, UB, UC og UD	Eiendomsutvikler
K1	Konsulent
KA1, KA2, og KA3	Kommunalansatte/administrasjon
E1	Entreprenør

4.2.1 Fallgruver

Systemsvikt

Den norske akademiske litteraturen beskriver hvordan både strategisk planlegging, og plan- og bygningsloven er tenkt brukt som verktøy for å styre by- og tettstedsplanlegging.

Informantene har likevel observert eller opplevd at det mangler mekanismer i det kommunale systemet som evner å gjøre det strategiske og planbaserte praktiserbart. Konsekvensen er at kvaliteter i prosjekter eller intensjoner i strategier ikke blir ivare tatt gjennom prosessen.

En av disse sviktene er antall dokumenter man har å forholde seg til, svarer mer enn halvparten av de intervjuede. Dette gjelder for både juridiske bindende planer, men også for strategiske dokumenter på alle nivåer, og også på kommunalt nivå, som veiledere og normer. Styringssystemet blir uoversiktlig, og det finnes ikke et sted hvor alle dokumentene er listet opp, både til internt og eksternt bruk, opplyser de intervjuede.

Når det gjelder de ikke juridiske bindende dokumentene, finnes det heller ikke en liste eller et dokument som angir hvilke av disse som er høyest i hierarkiet. Dette er spesielt viktig siden noen dokumenter er motsigende, for eksempel Funksjons- og designplanen for Ski og

Kommunal gatenorm. Informanten KA3 forteller at normer ikke alltid er oppdaterte og følger nye strategier. Det er for eksempel et strategisk mål at Ski skal være et urbant sted, med tilsvarende utforming av passasjer, gater og plasser. Men gatenormen som benyttes av kommunen er enda ikke oppdatert, og fortsatt er utformet etter «landlige-veier» tankegang. Dette vanskeliggjør å realisere «Ski som et urbant sted» strategien, og derfor må saksbehandlere finne snarveier for å oppnå det man mener er riktig for det endelige resultatet. Om man følger normen, vil dette stanse gode løsninger som vil være i tråd med et urbant sted, bekrefter KA2.

Eierskap til strategiene er en viktig faktor for å sikre sin realisering. Det er også viktig at strategiene kommuniseres innad og utad, og at bakgrunnen for disse formidles til de som er ansvarlige forvaltere. Dette for at ethvert fravik fra strategiene begrunnes og at hensiktene da ivaretas på en annen måte, forteller KA1. Informanten påpeker viktigheten av eierskap til interne prosesser i tidlig fase, hvor premissene for prosjektene defineres:

«Når eierskapet for disse prosessene forsvinner, 'glipper' det for kommunen, administrasjonen blir uprofesjonell å forholde seg til, tidslinjen blir for lang, utbyggere og kommunen blir leie, og det dukker opp ting underveis som skulle ha vært løst for lenge siden. Alle blir leie og vil bare bli ferdig».

Kravene og strategiene må på et tidspunkt formidles videre til utbyggere. Dette skjer vanligvis ved oppstart av regulering, opplyser KA2. Siden listen er veldig lang, det er kun noen dokumenter som leveres da, og etter at stedsanalyse og volumstudiet er levert, opplyser kommunen om de andre dokumentene som må leveres etter hvert, i følge KA2. Hensikten er å ikke kvele utbyggere med detaljer i det første møtet, ifølge informanten.

Det er viktig at strategiene er forankret og diskutert med utbyggere i tidlig fase. Denne diskusjonen må ideelt sett være ferdig til saken skal opp til behandling. Minst to av de intervjuede som representerer utbyggere (UB og UD), opplyser om at store og kostbare tiltak som er ment for å ivareta strategiske mål, har dukket opp i siste liten når planer skal behandles. Det vil si at disse ikke har blitt vurdert opp imot hva prosjektet kan tåle økonomisk, og diskusjonen skyves da til byggesak.

Konsekvensen er at kvaliteter i bygg, som ikke er hjemlet, fjernes eller reduseres for å frigjøre de økonomiske ressursene som er nødvendig for å kunne tilfredsstille disse nye kravene.

For å være realiserbare må prosjektene balansere mellom kostnader og utnyttelse. Det er derfor svært viktig at kostnadene som skal knyttes til et konkret prosjekt er kjent for alle parter så tidlig som mulig i prosessen. På denne måten kan prosjektet bearbejdes sammen

med administrasjonen, slik at dette kan bære de kostnadene som forventes dekket for både infrastruktur og for de kvalitetene og ambisjonene som er visualisert for selve prosjektet.

En slik prosess blir i utgangspunktet en forhandling mellom kommunen og utbyggere, og som krystalliseres i en utbyggingsavtale, og i kravene som settes i en reguleringsplan. For at prosessen gir det resultatet som er best for begge parter, er det svært viktig at administrasjonen også sitter med kompetanse innen kalkyler og gjennomføring. Ifølge informantene i administrasjonen er denne kompetansen i dag en mangelvare i kommunen. Kompetansen i denne fasen er viktig for at avtalene som forhandles er realistiske, gjennomførbare og at de står i stil med utbyggingen.

Mangel på ressurser i administrasjonen har også konsekvenser for overordnede strategier. Det er for eksempel forventet en stor vekst i Ski, som en del av den strategiske fortettingen rundt trafikknutepunkter, og etablering av Follobanen. Kommuneansatte KA1 påpeker at det er en mangel på landskapsarkitekter og ressurser med kunnskap innenfor overvannshåndtering, for å kunne imøtekomme den utviklingen som skal skje på kort sikt. Dette resulterer i at det blir stans eller treghet i utviklingen.

Basert på opplysningene fra informantene kan sviktene i systemet ligge i arbeidsmetodikken, i hvordan en organisasjon er strukturert, ressursmangel, og/eller i hvordan kvalitetssystemene er og hvordan de brukes.

Informasjonskanaler som mangler eller ikke fungerer internt i et firma eller i administrasjonen er også en gjentakende systemfeil, ifølge svarene fra intervjuene. Dette gjelder for begge sektorer (offentlig og privat), men for det offentlige oppleves det som et større problem for alle aktørene. Dette fordi konsekvensene av denne svikten er større, mer synlige, og fordi det påvirker alle aktørene i prosessen.

Konsulent K1, som tidligere var ansatt i kommunen, nevner i sitt intervju at det i kommunen er mangel på arenaer hvor man kan diskutere saker internt i hver avdeling, og også på tvers av avdelinger (plan-byggesak-teknisk). Et slikt fora hadde blant annet forenklet samordningsplikten i byggesaken (PBL§21-5).

En opplevd svikt i systemet er også mangel på arenaer hvor de mest rutinerte saksbehandlerne kan dele sine erfaringer med de nye, eller unge medarbeiderne. Samtidig er det ifølge informanten K1, høy arbeidsbelastning per saksbehandler, som må håndtere sakene innen frister som er angitt i PBL. Dette gjør at de ikke får tid til å diskutere sakene med andre saksbehandlere, men må løse dette hver for seg og derfor blir utfallet i sakene personavhengig. At systemet blir personavhengig, har mange andre konsekvenser for

ivaretagelse av ambisjonene og kvalitetene i prosjekter og strategier. Dette sees nærmere på i neste avsnitt.

System som er personavhengig

Systemer utøves av mennesker. Det betyr at systemet er utsatt for menneskerelaterte forhold som sykdom, permisjon i lengre perioder, folk går av pensjon, bytter jobb, osv. Samtidig er også mennesker forskjellige; noen har mer erfaring, kunnskap, noen vil ha mer eierskap til visse strategier, kvaliteter, og har forskjellige ambisjonsnivåer. Det finnes i tillegg rom for fortolkning, som igjen er personavhengig. Dette vil påvirke alle aktører, og alle sider i prosessen i større eller mindre grad. I følge de intervjuede er det to forhold som er spesielt avgjørende for hvor sårbart systemet blir når dette er menneskeavhengig;

- Hvor mye informasjon er formidlet internt. Om det finnes et system for kommunikasjon og diskusjonsfora. Dette gjelder også systemer eller rutiner for kunnskapsoverføring og kompetanseheving.

- Hvor samstemt et firma, administrasjonen eller politisk styre er innad. Det vil si at informasjonen er forankret i organisasjonen og eies og utøves likt. Dette har konsekvenser for hvor konsistent informasjonen blir utad, uavhengig av hvem som er representanten. Samtidig vil det også ha konsekvenser for hvordan strategier forstås, forvaltes, og innføres i praksis.

De intervjuede opplever at dette påvirker administrasjonen i større grad enn private aktører, og at det ofte kan oppfattes som at administrasjonen ikke går i «samme takt» og ikke fremstår som entydig utad i sine tilbakemeldinger. Når aktører av en eller annen grunn forsvinner, og informasjonen ikke er formidlet, eller samstemt, blir tidligere beslutninger gjenstand for omkamp. Dette nevnes av K1, KA1, UB, UC og UD. Dette gjør blant annet at aktører på den andre siden av bordet mister tillitt til inngåtte avtaler med saksbehandlere.

En interessant problemstilling blir da hvordan strategier håndheves. UD opplever at strategiene, som er ment som en overordnet føring, kan tolkes bokstavelig, avhengig av hvem som er saksbehandler. Det er i utgangspunktet naturlig at mennesker sitter med mer eller mindre informasjon, har forskjellig grad og type kunnskap, har forskjellig bakgrunn og tolker strategier og lover på forskjellige måter. Det som er problematisk, er at det ikke finnes mekanismer hvor de som jobber i administrasjonen kan diskutere og enes i hvordan de skal forholde seg som organ til overordnede strategier, slik at vedtakene blir mest mulige omforente og forankret internt. Dette slik at utfallet i sakene ikke oppleves utad som personavhengige.

Informasjon

En prosess fra strategi til ferdigutvikling innebærer mange delprosesser, som involverer mange aktører og som kan ta lang tid. På grunn av dette er formidling av informasjonen mellom alle leddene et vesentlig aspekt for ivaretagelse av intensjonene i disse prosessene. Et interessant funn er derfor at informasjonen, eller rettere sagt, mangel på denne, er en av de Fallgruvene som oftest løftes frem av intervjuobjektene.

Kommunale ansatte oppfatter at informasjonen om kommunale strategier, veiledere og gjeldende normer er lett tilgjengelig. Denne oppfatningen deles ikke av konsulenter, utviklere eller entreprenører. Ved en nærmere sjekk, sammen med en av de intervjuede, var det ikke mulig å finne en liste over de strategiske dokumentene eller veiledere som gjaldt for Nordre Follo kommune på kommunens nettsider.⁶⁷ Dette forholdet ble påpekt av flere av de kommunale ansatte som ble intervjuet, og hvilket understreker viktigheten av at denne informasjonen er offentliggjort og tilgjengeliggjort, både for eksternt bruk, men også for internt bruk hos saksbehandlere i kommunen. Viktigheten av å tydeliggjøre hva som er juridisk bindende ble også påpekt av flere av de intervjuede, også hva som er strategier og veiledere. K1, KA1 og E1 nevner at det ikke er tydelig hva som er krav og hva som er veiledende dokumenter, og hvordan dette skal håndteres i en prosess. E1 nevner at dette resulterer i motstridende tilbakemeldinger om hva som er juridisk bindende, og at kommunesammenslåing og korona forverret situasjonen til en enda dårligere kommunikasjonsflyt.

Kommunalansatte KA2 forklarte at planavdelingen har en liste over styringsdokumenter som overleveres til utbyggere i oppstartsmøte ved hver milepæl. Denne listen viste seg å ikke være komplett ved at den mangler viktige dokumenter, som Investeringsplanen, som sier noe om prioritering/rekkefølge på utbyggingsområder i kommunen. Det ble også nevnt i intervjuet at det er ikke alt av krav om dokumentasjon som kommuniseres ut ved oppstart av en planprosess. Dette var en bevisst handling for å ikke overlesse mottakerne. Problemet med dette er at utbyggere, konsulenter og entreprenører heller opplever dette som et usikkerhetsmoment, hvor man lurere på «Hva mer skal de be om nå?».

⁶⁷ Eterskrift: etter intervjuene har det blitt laget en side hvor disse dokumentene nå er samlet på en side

Utbygger UA forteller at kommunen ikke aktivt sprer strategiske dokumenter og innhold, og at det tas for gitt at denne informasjonen hentes inn av utbyggere. Samtidig konkluderer UA med at dette kanskje er en bevisst handling, slik at administrasjonen ikke senere kan klandres for å ikke ha gitt uttømmende informasjon, eller om en strategi ble utelatt i denne dialogen.

Utbygger UB nevner at strategiene kun får oppmerksomhet når de blir vedtatt, men at de har en tendens til å forsvinne helt bort med tiden. Informasjon om strategier må derfor planlegges, gjengis og gjentas, både innad og utad, slik at de forblir relevante så lenge disse er gjeldende.

Informasjon er et bredt tema og er sammenfallende med andre fallgruver. Dette skal vi se på i de neste avsnittene.

Tid

Byutvikling tar tid, og dette har også negative sider. Intervjuobjektet KA2 opplyser at når det tar lang tid mellom strategiene og sin realisering, kan man miste fokus på målet.

Strategiene risikerer å bli glemt, eller bli prioritert annerledes til fordel for en ny strategi. Det samme skjer når det går lang tid mellom regulering og realisering av et prosjekt. Man mister visjoner og ambisjoner på veien. Prosessene blir også mindre forutsigbare, spesielt fordi de er personavhengige. Lang tid mellom disse kan bety ny saksbehandler, ny plansjef, ny politisk sammensetting, ny holdning, nye strategier, og i Nordre Follo sitt tilfelle, en kommunesammenslåing med alle de konsekvensene dette har (se avsnittet Kommunesammenslåinger), forteller kommunalansatte KA3 og utbygger UD. Utbygger UC, opplever at når en sak har tatt veldig lang tid, vil kommunen bare avslutte saken og skjærer derfor gjennom og tar beslutningene selv. Dette bekreftes av informanten KA1. At kommunen tar beslutninger uten samråd med utbyggere kan ha konsekvenser for blant annet gjennomførbare prosjektene, påpeker utbygger UC. Dette fordi det mangler kompetanse innen økonomi i gjennomføringsfasen, bekrefter KA1.

Lange prosesser øker også uforutsigbarhet i forhold til utfallet av behandlingen, noe som skader tilliten til både systemet og prosessene, poengterer utbyggere B og C. Dette har også direkte innvirkning på kostnader forbundet med utvikling og finansiering av prosjektet og det reflekteres igjen i utbyggingstakt, men ikke minst, i boligprisene. For å kunne opprettholde disse, må det da gjøres en «rasjonalisering», slik at det kan oppnås en konkurransedyktig kvadratmeterpris, svarer utbygger UC. Denne «rasjonaliseringen» er en vurdering og eventuell reduksjon av de kvalitetene som ikke er juridisk bindende. Når prosjektene må bygges etappevis på grunn av lengre tidsprosesser, er det spesielt viktig at

strategiene er sikret «godt nok», slik at de har en større sjanse til å bli gjennomført, uavhengig av hvem som realiserer prosjektet og når det bygges. Planer for større områder er spesielt utsatte for å miste sine opprinnelige visjoner og kvaliteter, forteller kommunal ansatte KA1.

Tidspress er også en Fallgrube som nevnes av de intervjuede. Det foreligger i Nordre Follo kommune krav til at det utarbeides områdereguleringsplaner (disse lages hovedsakelig av kommunen) for de stedene hvor det er behov for flere generelle avklaringer enn for detaljreguleringsplaner. Kravet oppleves som problematisk når det ikke er tilstrekkelig tid eller ressurser internt i kommunen. Tidspresset gir ikke grunnlag for gode prosesser og da blir resultatet av disse planene ikke optimalt, forteller KA3. Man kan stille spørsmål om det da hadde vært en bedre løsning å fjerne kravet om områderegulering, og heller konsentrere ressursene i behandling av detaljreguleringsplanene. Dette drøftes i diskusjonskapittelet.

Denne problemstillingen påvirker også planer som er utarbeidet av de private. Kommunen lar seg stresse av byggherrer. Noen leverer mangelfulle planforslag, men vil likevel få planene behandlet i samme tidsskjema som om materialet for planene var levert komplett, informerer KA1. Resultatet er planer som ikke på en tilstrekkelig måte hjemler de kvalitetene som er viktige i et prosjekt, de er ikke knadd, og da er oppfyllelse (og fortolking) av disse overlatt til utvikleren. Man risikerer da at denne prestasjonen ikke lever opptil forventningene, opplyser utvikler UD.

Tidspresset forplanter seg videre i alle ledd. Konsulenten K1 opplever at når en utbygger har bestemt seg for å begynne å bygge, vil han helst at prosjekteringsprosessen er rask, uten at det nødvendigvis foreligger kunnskap om hvor lang tid dette egentlig tar og hvilken formelle krav som foreligger og som må ivaretas. Konsulentene presses for å få en kort prosjekteringsprosess, hvilket igjen har direkte konsekvenser for kvalitet. Konsulentene presses for å få en kort prosjekterings prosess, som igjen, har direkte konsekvenser for kvalitet. Entreprenøren sliter også med tidspress som har negative konsekvenser for ivaretagelse av strategiene. E1 informerer at det er normalt å få fire uker for å regne en pris for store prosjekter. Det er mange dokumenter som skal gjennomgås i dette tidsrommet og hvis strategiske dokumenter eller veiledere ikke foreligger ved anbudsokumentasjonen, eller at det står tydelig nevnt at de skal følges, har entreprenøren ikke en fast rutine eller tid nok for å innhente disse dokumentene. Når det senere blir diskusjon i byggeprosessen om hvilke kvaliteter som skal leveres, refereres det til anbudsdokumentene. Ved tvilsomt underlag kan dette resultere i diskusjoner som i verste fall konkluderer med at kun de kvalitetene som er hjemlet må leveres, mens resten må forhandles med utbyggere, og risikoen for at disse faller bort er stor.

Hjemmel

Det er ofte en diskusjon i reguleringsprosesser hvor mye ambisjoner og visjoner fra strategier, og kvaliteter av prosjektene som skal hjemles i juridisk bindende dokumenter. Konsulent K1 og kommunalansatte KA2 opplever at når strategiene blir en diskusjon, er hjemmel et viktig spørsmål. Hvis ikke strategiene er juridisk bindende, faller de ofte bort mellom to stoler, og blir da vanskelige å håndheve i byggesak. De fleste av de intervjuede, på tvers av bakgrunn, er enige om dette.

Samtidig mener KA2 at strategiske dokumenter som har langsiktige mål burde ha en sterkere politisk forankring, i tillegg til å være juridisk bindende. Når strategiske dokumenter ikke er kjent og eid av politikerne, er det enklere å avvike fra disse og innvilge dispensasjoner. Resultatet blir da at strategiene mister sin relevans og forvirrer med hver dispensasjon.

Flere av utbyggerne opplever at noen planer blir altfor rigide og detaljerte på et overordnet nivå. For eksempel er siste kommuneplan i Nordre Follo altfor omfattende, med mange bestemmelser som skal gjelde for hele kommunen uten at det foreligger en dypere analyse per område. Det betyr at når det lages en detaljregulering, må man presisere alle bestemmelsene som fravikes fra den overordnede planen (KP), noe som gjør at planene fort blir lange og uoversiktlige. Hvis noe ved en feil uteglemmes, er det vanskelig å få dispensasjon fra en nylig regulert plan, fastslår utbygger UB. Enda en utfordring med hjemmel er å kunne definere det riktige nivået på detaljeringsgraden, og hvor rigide planene skal være. Det er ifølge utbygger UB, altfor mange «skal»-krav i planene på alle nivåene. Dette forstås som et forsøk på å blokkere dårlige prosjekter, men det negative ved dette er at muligheter for gode kreative løsninger begrenses, og man blir avhengig av dispensasjoner for å få til noe som er bedre enn det som er regulert. Utbygger UB utdyper at man blir avhengig av kommunens velvilje, og at dette skader dynamikken mellom kommunen, utbygger og arkitekt. Den umiddelbare løsningen som nevnes av de fleste utbyggerne som ble intervjuet er at planene burde være mer åpne, robuste og fleksible, og som legger opp til at utbyggerne i samråd med sine rådgivere, kan lage løsninger som er kreative og skreddersydde spesifikt for hvert prosjekt. Samtidig står slike åpne, og fleksible planer seg bedre over tid. Til og med områder får en annen viktighet når tilliggende prosjekter utvikles, og dette har konsekvens for detaljreguleringsplaner (UD). Å åpne for slike prosesser krever tillitt fra administrasjonen til utbyggerne. Kommunalt ansatte KA1 nevner at tillitt må skaffes gjennom prosesser, og at det er ikke til å stikke under en stol at Nordre Follo kommune har hatt dårlig erfaring med flere av de store utbyggerne. Samtidig erkjenner KA1 at en slik prosess også er krevende for kommunen, som ikke har

tilstrekkelige ressurser for å svare på og håndtere diskusjoner på samme nivå som utbyggerne, som sitter med mye kompetanse og kapasitet i ryggen; konsulentfirmaer som COWI, Sweco, Norconsult, og store og sterke advokatfirmaer. Hvordan kan kommunen med sine ressurser stå imot, eller forhandle og forsvare sine strategier og ha nok faglig tyngde (og forankring internt i administrasjonen) til å kunne stå imot og kunne si; «hold an litt, dette må vi gjøre på en annen måte», spør KA1. På sin side, mener utvikler UD at man mister lysten til å utvikle i en kommune som har mye mistillit, hvor dette kommer frem til og med før selve prosessen har startet. Samtidig, er det risikabelt å overlate for mye til utbyggeren. Da er risikoen at prestasjonen ikke lever opp til forventningene fra kommunen, eller at mulighetene utnyttes av utbyggerne som ikke er interessert i å utvikle byen, forteller UD. Planleggingskontoret kan ikke være sikker på at prosjektet ikke selges videre, eller at utbyggeren ombestemmer seg, eller om det kommer en ny prosjektleder med en annen visjon, forteller UD. Reguleringsplaner er en «salgsvare», mener kommunalansatte KA3. Hvis planer bygges på tillit, og det oppnås en høyere utnyttelse enn forutsatt for området mot at det for eksempel legges høyere kvalitet i materialet, eller i uteområdene, eller i selve bebyggelsen, men dette ikke hjemles og selges videre, kan planene utnyttes av kjøpere som ikke har samme forpliktelser, dialog, eller ambisjoner som utvikleren som først regulerte tomtene svarer både kommunalansatte KA3 og utbygger UB. En interessant observasjon fra KA3 er at forslagsstillere har forskjellige «lag»; et lag på regulering og et annet for gjennomføring. Når prosjektene overføres mellom disse «lagene» kan eierskapet og kjennskapet til prosjektet mistes, og konsekvensen er at kvaliteter og ambisjoner går tapt. Dette ødelegger for tilliten til utbyggere.

Et verktøy som ofte brukes for å skape noe fleksibilitet i reguleringsplaner er bruk av ordet «kan» istedenfor «må» eller «skal» i bestemmelsene. For å kunne utnytte dette som et godt redskap, er man avhengig av at det er en god forståelse av hensiktene bak planen, slik at hvis det fravikes fra «kan» bestemmelser, er det fordi det foreligger en bedre løsning enn det som er angitt som et minstekrav. Planavdelingen kan ha intensjoner bak «kan» bestemmelser som ikke er formidlet videre og forstått av byggesak, i følge både utbygger UD og UC, og «kan» formuleringer tolkes derfor som «må». Utydelige setninger som «skal sikres opparbeidet» kan også fortolkes forskjellig og misforstås av både utbyggere og kommunen, og håndteringen av dette varierer fra kommune til kommune, ifølge utbygger UC. Kommunen er heller ikke flink nok til å skille mellom «må» og «skal» krav versus «kan», «nice to have» bekrefter KA1. Dårlige formuleringer gjelder også for strategier. Når disse er altfor detaljerte og konkrete og inneholder regler, kan disse mistolkes som at de er juridisk bindende, opplever utbygger UD. Når fortolkningen av strategier og bestemmelser blir

gjenstand for diskusjon, resulterer dette i lengre prosesser, mange diskusjoner og unødvendig bruk av ressurser på begge sider. Dette ødelegger igjen for tilliten til systemet, spesielt når det i tillegg oppleves som at det er vanntette skotter mellom plan og bygg, og det er ingen avklaringer internt i kommunen, forteller utbygger UC. En av konsekvensene for denne gjensidige mistilliten er at planene har blitt mangesidige, er rigide, og det er ingen rom for fortolkning, bekreftes det av både representanter fra utbyggere og administrasjonen. Byggesaksavdelingen er bemannet med arkitekter og jurister som har sjekklister å forholde seg til. Når sakene har kommet til byggesak, er det i utgangspunktet ikke lenger rom for diskusjoner, eller forhandlinger, forteller kommunalansatte KA2. Et tema som var tatt opp av flere av de intervjuede er hvordan systemet har endret seg over tid, når tidligere reguleringsplaner var kun to sider med bestemmelser og et enkelt kart og at prosjektene ble diskutert og løst i byggesak, i motsetning til nåværende system. Man kan stille spørsmål ved om byutviklingen har blitt bedre som resultat av et system som forsøker å hjemle det meste av kvalitetene i juridiske dokumenter.

Byggeprosess

Det ble for denne oppgaven intervjuet kun en representant fra entreprenørfaget. Dette gir muligvis et noe ensidig syn på systemet, samtidig har intervjuobjektet såpass mye erfaring innenfor faget, har jobbet i noen av de største entreprenørselskapene og problemstillingene som ble tatt opp er såpass gjenkjennbare for de som har jobbet med gjennomføringsprosesser, at jeg vurderte det relevant for oppgaven å skrive om fallgruvene som ble nevnt under intervjuet.

Entreprenøren er vanligvis ikke kjent med strategiske mål, eller dokumenter fra kommunen, og sjeldent følger disse med anbudsdokumentasjonen som sendes ut. Men det kan stå som en setning at entreprenører må gjøre seg kjent med disse, og det er ikke lett, ifølge intervjuobjektet. Dette spesielt siden entreprenøren får lite tid til å kalkulere prosjekter for flere hundre millioner, og det er da lite eller ingen tid til å finne og sette seg inn i hva disse dokumentene innebærer av kostnader for entreprenøren. På grunn av dette tar entreprenøren mange forbehold for prisen de tilbyr, og hvis ikke dette er avklart med utbyggeren før kontrakten signeres, kan kvalitetene i de strategiske dokumentene bli gjenstand for diskusjon, og i verste fall blir disse ikke realiserte. Utydelighet i anbudsdokumentasjonen er også en stor felle for ambisjonene som forespeiles i forprosjektene. Spesifikasjon av kvalitetene er ikke alltid klinkende klart.

Anbudsdokumentene kan være spekulative, og av og til har de rom for tolking og forhandling. For eksempel hvis det står «bør» istedenfor «skal» eller «må», tolkes det som mulighet for å diskutere nivået på leveransen. Eller om det står at «det skal leveres i henhold

til kvaliteten forventet av byggherren». Dette åpner for mange gråsoner i leveransen, og da er det viktig at konsulentene kjenner til de strategiske dokumentene, slik at de kan forvalte, minne om og drøfte med entreprenøren disse i løpet av byggeprosessen. Når kvalitetene ikke er tydelig spesifisert, åpnes det for at entreprenører legger inn i sitt budsjett de billigste alternativene/kvaliteter for å vinne leveransen. Ofte er det da dette som blir bygget, siden det står ikke spesifisert i anbudspapirene. Entreprenøren opplyser at hvis man regner et prosjekt «riktig», hvor alle kvalitetene er priset og tatt med, så vinner man ikke prosjektet. Da er sannsynligvis prisen for høy i sammenlikning med de andre entreprenørene. Dette skjer fordi det er en tøff konkurranse med så mange entreprenører som regner på det samme prosjektet. Den første løsningen en hadde tenkt, var å legge ved strategiske dokumenter og veiledere i anbudsdokumentasjonen. Entreprenøren informerer at om ikke dette står som et «må»-krav, legger man ikke på «Rolls Royce» på alle kvalitetene. Normalt legges det inn i prisen kun det som er krav, fordi det er det som de andre tilbyderne vil gjøre. I tillegg, forteller informanten at når det står på anbudsdokumentasjonen beskrevet kvaliteter som vurderes som veldig høye, vil entreprenøren prise en mellomkvalitet, slik at de har fortsatt mulighet til å vinne leveransen. Entreprenøren opplever også at det er forskjell mellom utbyggere; noen er interesserte i å legge ned gode kvaliteter i de prosjektene som bestilles og er opptatte av å bygge opp, eller opprettholde et godt navn, mens noen andre er mest opptatt av å få høyest mulig fortjeneste. Denne påstanden bekreftes av K1, KA1, KA2 og UA. I følge K1 og KA1, er utbyggere som vil bygge igjen i samme kommune avhengig av å levere et bra produkt, men «engangsutbyggere» (uavhengig av størrelsen) har ikke samme behov for å opparbeide eller opprettholde et godt navn i kommunen. UA derimot, svarer at mindre utbyggere tenker litt annerledes i forhold til kvalitet. Dette begrunnes med at de har en annen økonomi, og er kanskje tvunget til å prioritere annerledes. K1 nevner at det er en mangel på profesjonalisering av utbyggere, spesielt i mindre kommuner, hvor utbyggere kan være for eksempel, en maskinentreprenør uten kunnskap om byutvikling.

Noen utbyggere sender kravspesifikasjoner hvor det står spesifikt at det skal kun leveres minste krav, og er derfor ikke interesserte i å legge ytterligere ressurser i andre kvaliteter. Men om kvalitetene var et krav, ville alle utbyggerne måtte levere like gode bygg og tilliggende utearealer, uansett agendaen utbyggerne måtte ha. Da hadde alle en linje å forholde seg til, forteller E1. Når entreprenøren ble spurt om hva etter hans erfaring, er andel av utbyggere som ønsker å legge høyere kvalitet mot de som ber om kun prise- og levere minste krav, er svaret at 70-80% av utbyggere ønsker kun minste krav, og maks. 20-30% av de som ønsker å levere høyere kvaliteter.

Kommunesammenslåinger

Med kommunesammenslåing oppstod det flere andre problemer, ikke bare på politisk, men også på administrativt nivå. Ulike kulturer ble slått sammen og det ble ansatte fra ulike kommuner sittende i lederposisjoner. Ifølge informanten KA2 hadde noen av de andre kommunene en mindre restriktiv holdning til ivaretagelse av sine strategier, og dette gjorde at det ble brukt mange ressurser for å forklare, beskrive og begrunne disse internt. En annen informant fra administrasjonen- KA1, bekrefter at kommunesammenslåingen «sugde» ressurser fra å prioritere og fokusere i strategiske dokumenter som FoDP. En annen problemstilling med sammenslåingen er at eierskapet til byutviklingen ble ganske svekket i Nordre Follo kommune, forteller KA1. Dette fordi fordeling av ressursene ofte ble årsak til politiske betente diskusjoner om «hvis Ski får, skal Kolbotn også få». Dette gjør at strategiene forvirrer i det man ikke lenger klarer å se de i en større sammenheng, noe som gjør det krevende å jobbe med byutviklingen for begge byene – KA1.

Fallgruver i Politikk

Det politiske organet er det som har størst påvirkning på hele prosessen fra strategi til ferdig utbygging, siden det er det som vedtar strategier, reguleringsplaner på alle nivåer og ofte avgjør dispensasjoner på byggesak.

Resultat fra intervjuene viser at forskjellige styringsmodeller (parlamentarisme eller formannskap) oppleves som utslagsgivende i hvordan beslutninger på administrativt nivå tas i hver kommune. Oslo har et parlamentarisk system, og leder av administrasjonen er et politisk kommuneråd, mens i andre kommuner med en formannskapsmodell (som Nordre Follo kommune), er administrasjonen og politikk to separate enheter. Dette har ifølge utbygger UA konsekvenser for utfallet av administrative vedtak. Informanten opplever at i Oslo, ble mange av beslutningene (på administrativt nivå) tatt ut ifra et politisk strategisk standpunkt, og ikke ut ifra en reell behandling av en sak. For eksempel om Høyre sier ja til en sak, skal AP prinsipielt si nei, og da jobber de for å få med seg stemmer fra de mindre politiske partiene. Fallgruven med dette er at vedtakene som fattes på dette nivået vil kunne miste sin objektivitet og vil være avhengig av de politiske avtalene som forhandles, eller agendaen til det partiet som sitter ved makten og ikke nødvendigvis det som er best for byen i det lange (eller korte) perspektivet.

En annen sårbarhet i det politiske systemet er sin kompleksitet. Som nevnt i kap. om Plan- og bygningsloven, det politiske systemet er slik at det er valg hvert 4. år, og da skal et lokalt styre konstitueres. Etter det, har kommunen ett år for å vedta planstrategien. Avhengig av valget, kan det komme inn flere nye politikere, hvor noen er deltidspolitikere, og som ikke

har kjennskap til de rammene og planene man har mulighet til å jobbe innenfor. Det er i Nordre Follo kommune lagt inn en periode hvor nye politikere skal læres opp og få oversikt over styringssystemene og de planer som finnes. Ifølge KA1 kan dette oppleves kaotisk for nye politikere, og det kan ta lang tid før de setter seg inn i systemet, og samtidig skal noen kun sitte i posisjonen i 4 år. Situasjonen blir ytterligere komplisert under kommunesammenslåingen i 2020., Da måtte enda flere planer legges inn i systemet som både administrasjonen og politikerne måtte gjøre seg kjent med. Ifølge den forrige planstrategien (Nordre Follo 2020-2023) skulle det utarbeides 42 planer i løpet av perioden, hvor 8 var store områdeplaner. Konsekvensen med så mange planer blir at systemet blir uoversiktlig og vanskelig å forholde seg til.

Informanten KA2 påpeker vanskeligheten med å forvalte styringsdokumenter som ikke er juridisk bindende, og som ble vedtatt av et tidligere kommunestyre, når det har vært et politisk skifte. Dette fordi avhengig av politisk farge er noen politikere mer tilbøyelig til for eksempel å legge til rette for utbygging i visse områder, selv om det går på akkord med de prinsippene som sies viktig i strategiske planer i kommunen (KA2). Det oppleves også at noen politikere ble påvirket av aviser og interesseorganisasjoner og fraviker fra prinsipielle strategier for å dempe offentlige diskusjoner. Dessuten, når politikere selv ikke fastholder prinsipielle avgjørelser, og snur kort tid etter en klage eller en avissak, skapes det mistillit og usikkerhet fra utbyggere til systemet, påpeker informanten UC.

Administrasjonen opplever ofte at det er vanskelig å opprettholde prinsippene i strategiene, både fra nasjonalt, eller regionalt nivå når politikerne av forskjellige årsaker (mangel på kunnskap, personlige interesser eller agendaer avhengige av politiske partier) avviker fra disse. Utbyggere «lobbyerer» med politikere og diskuterer saker som kan bety et fravik fra overordnede planer med dem. Dette skjer oftere i mindre kommuner enn i Oslo, trolig fordi avstanden mellom politikere og utbyggere er kortere, mener informanten UA.

Politikere sjekker ikke alltid med administrasjonen om vedtakene som skal fattes er i tråd med overordnede strategier/retningslinjer, forteller KA2. Dette er paradoksalt, siden administrasjonen har en god oversikt over nasjonale, regionale og kommunale føringer. Informanten mener at om en slik sjekk hadde vært systematisert, kunne man i større grad unngått avvik fra disse. Dette siden avviket ofte skyldes mangel på kunnskap eller oversikt fra politikernes side når det gjelder disse strategiene. Samtidig opplever informanten at politikere ofte blir ombudsmenn mellom administrasjonen og befolkningen/utbyggere, og at politikerne lar seg bruke av utbyggere som igjen presser kommunen for å få en raskere behandling av sine planer/prosjekter. Dette har en direkte konsekvens for kvaliteten i

saksbehandlingen, som i utgangpunktet skal ha tilstrekkelig tid til å vurdere forslagene opp imot, blant annet, strategier på forskjellige nivåer.

Utbyggere opplever det også som problematisk at politikerne og administrasjonen ikke er samstemte, opplyser informant UC. Dette er et interessant funn, siden det er utbyggere som normalt initierer kontakten med politikere, gjerne for å drøfte muligheter for et annet svar enn det som allerede er mottatt fra administrasjonen.

Flere av informantene peker på at mangel på samstemning mellom politikere og administrasjonen fører til lengre prosesser, mistillit mellom aktørene, tap av tid og unødvendig bruk av ressurser, både i det private og kommunale.

Enda et funn knyttet til politikk er opplevelsen av at deltidspolitikere i mindre kommuner har lite bakgrunnskunnskap om byutvikling eller arkitektur, ifølge UD. Dette gjør at diskusjoner blir redusert til «pent eller stygt», uten at blikket løftes for å ta de store diskusjonene som stedsidentitet, eller bærekraft i byutvikling.

4.2.2 Hjelpemidler

Politikk og system som løsning

Som nevnt i underkapittelet Fallgruver er plansystemet det politiske organet må forholde seg til både omfattende og komplisert. Med mange planer å forholde seg til blir også strategiene lite oversiktlige og som konsekvens av dette kan de miste sitt fokus. For å motvirke dette foreslår kommunalansatte KA1 at det tas som en del av arbeidet med planstrategien, en realitetsorientering sammen med politikere og administrasjonen over antall planer som skal realiseres i en fireårsperiode og at dette samstemmes med de ressursene som er tilgjengelig i kommunen (både personell og økonomiske). Dette blant annet fordi det ikke er alle politikerne som har kunnskap om hvor omfattende og ressurskrevende det er å utarbeide hver av de planene, og hvilke ressurser som finnes tilgjengelige i kommunen for dette i denne perioden. Samtidig, når man har et mindre antall planer å forholde seg til, blir det lettere å få disse prioritert, kommunisert, gjennomført og håndhevet. Et annet tema som burde ha en viktigere rolle som en del av opplæring til de folkevalgte er, i følge KA1 sammenhengen mellom strategiene og økonomi i kommunebudsjett (økonomi- og handlingsplanen). Dette for å tydeliggjøre avhengigheten mellom sannsynlige inntekter, forventede utgifter og hvilke strategier og planer som skal (eller de har råd til å) prioritere i planperioden. Det er viktig å tydeliggjøre at sammenhengene mellom kommuneplanens samfunnsdel, arealdel, og satsingsområdene i kommunen (trygg oppvekst byvekst på grønne kvaliteter, aktiv hele livet og sammen skaper vi en ny kommune) må gjenspeiles i økonomi og handlingsplan.

Samstemning mellom politikerne og administrasjonen er viktig for ivaretagelse av strategier generelt, som nevnt under Fallgruver. Samtidig er det viktig at det i systemet finnes muligheter for å snakke direkte med politikerne som en slags ventil når diskusjoner med administrasjonen står fast, forteller utbyggere UA og UB. Det må være en balanse mellom en administrasjonsstyrt kommune, og politikere som ikke lytter til sin administrasjon. Dette er en del av dynamikken for å få flere stemmer i diskusjonen, men det er viktig før det fattes et vedtak at det tas en siste gjennomgang med administrasjonen, presiseres det av KA2. Dette nettopp fordi det er administrasjonen som har oversikt over nasjonale, regionale og lokale strategier og kan orientere politikerne om vedtaket som skal fattes er i strid med noen av disse. I denne dynamikken er det viktig å forstå at det er sammenheng mellom politikere som bestillere og administrasjon som gjennomførende, understreker KA2.

System er et bredt tema, og derfor er hjelpemidler som hører hjemme i denne kategorien mange og sprikende. Enda et hjelpemiddel som foreslås for å forberede systemet er å foreta i ettertid en vurdering av bieffektene av en utvikling. Hva betyr det for naboene? Hva betyr det for eiendomsverdien? Hvor mange arbeidsplasser vil prosjektet tilføre? Med denne øvelsen kunne man finne ut ikke bare om det var god økonomi for byggherre, men også effektene for byen, foreslår UD. Har man innhentet disse dataene kunne man ta bedre og mer informerte beslutninger for fremtidige planer basert på etterprøvable erfaring.

Som utredet i Fallgruver, er ressursmangel i administrasjonen et stort problem, og dette er en av grunnene til at man feiler med å sikre strategiene og kvalitetene. Et verktøy som har vist seg å være veldig nyttig for å bidra til å kanalisere ressurser og med dette sikre en bedre kvalitet på saksbehandling av planer i Nordre Follo kommune, er innføring av Rækkefølgeplanen for utvikling. Planen synliggjør ressursbruken for å realitetsorientere muligheter for utvikling, både for administrasjonen, men også for VA, Vei og Park, politikere og utbyggere, i følge intervjuobjekt KA1. KA2 mener at så lenge politikere står bak denne, er det lett for kommunen å avvise utbyggere som ønsker å bygge i områder som ikke er prioriterte og på denne måten kan administrasjonen konsentrere de tilgjengelige ressursene til å løse planer som er mer sentrale og som er i områder hvor det skal investeres i sosial og teknisk infrastruktur. Denne planen henger tett sammen med økonomi og handlingsplanen fra kommunen.

En problemstilling ved realisering av strategiene i Nordre Follo kommune, er kompliserte eierstrukturer, som vist i casen. Et hjelpemiddel kunne være å lage en rækkefølgeplan for utvikling, som synliggjør hvordan skal de offentlige områdene i en større plan er tenkt utviklet etappevis svarer KA1. I denne planen bør det også synliggjøres hvordan eiendomsgrenser skal ivaretas, justeres og det bør også legges frem en plan for erverv.

Samtidig må det i vurderingen av området være en realistisk plan for eksisterende bebyggelse som inngår i reguleringsplanen. Hvis det er noen blokker som er fungerende, og som ikke er i utviklerens eie, kommer prosjektet sannsynligvis ikke til å bli realisert i tråd med illustrasjonene. En slik bebyggelse bør heller innlemmes/innarbeides som en del av detaljreguleringsplaner, svarer KA1.

Det er nevnt flere andre hjelpemidler som hører inn under System-kategorien, som er relevante å nevne. Grunnet omfanget av denne oppgaven listes disse kun opp punktvis;

- En måte å effektivisere prosesser på, er å systematisere arbeidsmetodikken i kommunen, hvor det avsettes ressurser for å jobbe fokusert for å få produsert materialet for en plan, og gå videre til neste – KA1.
- Nordre Follo kommune har innført ved oppstart av prosesser tomtebefaringer med forslagsstillere før et oppstartsmøte. På denne måten sikres konsulentens kjennskap til området – KA3.
- Som hjelpemiddel til systemsvikt hvor kommunikasjonen mistes i løpet av en prosess, hadde det vært nyttig å ha en prosessleder i kommunen for hvert prosjekt som er med i alle møtene, og som har oversikt over hele kommunikasjonen, har kontroll og får en rapport, slik at de forskjellige ikke kan spilles opp mot hverandre – KA1.

Informasjon

Alle de intervjuede enes om at enkel tilgang til informasjon er en av de viktigste faktorene for å kunne ivareta strategiene på alle nivåene. Et gjentakende forslag er å ha en levende offentlig kommunal eid/drevet nettside som er en kilde til alle de styrende og strategiske dokumentene i alle fag; Miljø, Bygg, Offentlig rom, Kulturmiljø, osv. Dette som en referanse både til konsulenter og utbyggere, men også internt i administrasjonen og til politikerne. Dette ville også gjør det mulig at systemet blir mindre personavhengig, ifølge kommunal ansatte KA2, siden alle hadde fått kunnskap over hvor alle dokumentene finnes. På denne nettsiden bør det også lages et diagram med en struktur over planene med et tydelig hierarki over de forskjellige dokumentene, og hvor også nasjonale og regionale føringer ligger i denne listen. Regionalplan for areal og transport bør også ligge her, tilføyer KA2. Utbygger UD foreslår at det samme systemet for å finne strategiske dokumenter som er i Oslo, kunne innføres i hele landet. Alt fra KP, VPOR, eller hva det måtte gjelde for et konkret område, kunne være likt så det var lett for alle å finne frem, uavhengig av hvor man skal bygge.

Det er like viktig å finne strategiene på en enkel måte, som at disse kommuniseres på en enkel og lett forståelig måte, slik at det lett kan formidles videre til alle involverte i

utviklingsprosesser. Utbygger UB foreslår at ved rullering av kommuneplanene, kan plansjefen lage en kort video hvor det gis en kort innføring i strategiene for de neste fire årene. Dette for å gjøre det enkelt å sette seg inn i strategier og mål for perioden på en rask og effektiv måte. Nøkkelen er å lage informasjonen mest mulig tilgjengelig og forståelig for flest mulig. En annen måte å bruke informasjon som verktøy for å ivareta strategiene er å tydeliggjøre, eller bedre sagt, offentliggjøre fordelene ved å følge eller levere i tråd med disse. For eksempel at kommunen informerer om kortere prosesser i behandling av planprosesser og i byggesak hvis strategiene følges; pisk og gulrot (Konsulent K1).

Dialog

Et interessant funn fra intervjuene er at dialog nevnes av de fleste som et viktig virkemiddel for å kunne ivareta strategiene, bygge tillit mellom leddene og sammen skape sammen de beste løsninger for byen. De fleste er samtidig enige om at det er for lite av det i alle prosessene generelt. Informantene fra kommunen vil gjerne gjennom dialogen få utviklerne til å få et eierskap for by- og byutviklingen, og bevisstgjøre de om at de har et ansvar for å bidra positivt til det lokale miljøet. De mener at utviklerne må forstå at de skal utvikle en by, eller skape en ny bydel. Ønsket er å få til en bedre dialog, hvor administrasjonen kan presentere sine strategiske dokumenter og si «Her er vår visjon for Ski, vil du være med og bygge det ut?», og med dette få utbyggerne til å se sammenheng mellom hver tomt og byutviklingen. Ansvaret for dette ligger i følge KA1 hos kommunen, siden de er eiere av de strategiske dokumentene. Utbyggere på sin side etterlyser bredere og mere åpne diskusjoner med administrasjonen. Utbygger UD påpeker at det bør være mer samhandling og dialog i systemet, og for at dette skal fungere, må man gå vekk fra modellen hvor det er en part som bestemmer og en annen som gjør jobben, men at det hele blir til en samhandlingsprosess. Andre utbyggere som UA vil gjerne at dialogen åpner for drøftelser av løsninger hvor for eksempel man kan forhandle eller gjøre «bytter» som er det beste for både kommunen og utbygger. Med dette menes å bytte kvaliteter som er hjemlet i juridiske dokumenter, men som kanskje ikke er den beste løsningen for et konkret prosjekt eller for et område. Utbyggeren UA eksemplifiserer dette med Moss kommune, som er kjent for å si «kom med forslag til oss, så skal vi gjøre noen bytter, så får vi det beste for dere, og det beste for oss». For at dette «bytte-systemet» fungerer, er det viktig hvordan de forhandlede kvaliteter legges frem. Det må være en reell vilje til å levere noe bedre enn det som planunderlaget legger opp til, mot at du får noe i tillegg, sier UA. I andre land finnes systemer som åpner for avvik fra overordnede føringer mot at det leveres noe ekstra til det lokale samfunnet, som for eksempel «*Density for Benefits program*» i Canada, forteller utbygger UD; Enkelt forklart, du får lov til å bygge to etasjer til, hvis du anlegger et bibliotek

for nabolaget i første etasje. Utbygger UD mener at ved etablering av et slik system må rammene være definerte på forhånd, slik at dette er forutsigbart og enkelt å håndheve. Et forslag er at det står konkret i bestemmelser hva som skal til av ekstra kvaliteter for tillatte avvik fra regelen, som for eksempel «*små leiligheter under 50m², eller 35m², tillattes kun ved bygging av XX antall kvadratmeter med fellesarealer*», eller «*små leiligheter under 50m², tillattes kun ved bygging av smarte løsninger*», eller «*små leiligheter under 50m², tillattes kun hvis det bygges ekstra takhøyde*», som bevisbyrde på utvikler for kvalitet – UD. For at slike systemer skal resultere i et rettferdig og positivt resultat for begge partene, kreves det en åpen og god dialog mellom utbyggere og myndighetene, gjensidig tillit, og at begge partene stiller opp med likestilt kompetanse og kunnskap om byens utvikling og faglig tyngde om blant annet økonomi og arkitektur.

Et hjelpemiddel som ble etablert for å styrke dialogen mellom utbyggere og Nordre Follo kommune er Byutviklingsforumet, hvor kommunen møter utbyggere på jevnlig basis. Hittil opplever kommunen at de selv har kommet med mye informasjon, mens det som er ønskelig, er at dette blir mer til et dialogforum, hvor utbyggerne også informerer om sine planer. En av hensiktene med denne dialogen er å skape tillitt, men det betyr at informasjonen må gå begge veier, det må være gjensidig, informerer KA1.

Utbyggerne i Ski har på sin side organisert seg og etablert en egen kommunikasjonskanal. Utbyggerforumet er et initiativ fra 8-10 av de største utviklerne i byen som har dannet en faglig gruppe som svarer eller tar opp temaer som en enhetlig gruppe, blant annet innspill til kommuneplanen. Målet med gruppen er å få til en lettere dialog med kommunen og samarbeid på tvers av organisasjoner. Effektene er veldig positive, ifølge de intervjuede utbyggerne som er medlemmer. De opplever at de har en sterkere og mer helhetlig stemme, og at det har en større påvirkning i byens utvikling. Det oppleves at de når fram og blir hørt.

En god dialog mellom utbyggerne og administrasjonen er også viktig i byggesaksfasen, og et riktig tidspunkt for å etablere denne er på forhåndskonferansen. Konsulent K1 informerer at et viktig hjelpemiddel er at kommunen stiller opp med representanter fra alle de forskjellige etatene. Dette fordi hver representant har oversikt og eierskap over de forskjellige strategiske dokumentene for VA, Vei og Park, renovasjon, osv., og at det er dette som er riktig tidspunkt hvor disse kan formidles videre, og samtidig med dette få utbyggere til å føle eierskap til disse strategiene. KA2 foreslår at planansvarlig også deltar i forhåndskonferansen og i innledende møter med byggesak. På denne måten kan de som var med i utviklingsfasen av prosjektet formidle og sikre at ambisjonene ikke faller bort i overgangen mellom disse to prosessene.

Tillit

Som etablert i de forrige avsnittene, spesielt under Hjemmel, er tillit essensielt for en vellykket samhandling mellom aktørene i prosessene. Informanten KA1 foreslår at for å bygge opp denne i starten av et utviklingsprosjekt, må det settes av som en del av prosessen et par dager hvor utbyggere og administrasjonen sitter sammen og hvor man går inn i dybden på prosjektet. På disse workshop-dagene legges det ned forutsetninger for hvordan arbeidet skal være og hva skal man lage, sammen. Man definerer noen tydelige mål og hvordan kan disse oppnås.

Med dagens praksis, hvor kommunen ikke har omfattende ressurser til å stille opp, eller hvor dialogen som beskrevet over ikke er systematisert, mener utbyggere UA, UB og UD at kommunen må ha tillit til at utviklerne ønsker å levere noe som er bra, men at det må være en forståelse for at uten økonomi, blir det ikke noe prosjekt.

Det er skrevet hva kommunen forventer av utbyggerne for å få tillit fra administrasjonen under avsnittet Hjemmel. Utbyggerne på sin side forteller at for å ha tillit til administrasjonen, er det behov for å ha forutsigbarhet i prosessene. At de avtalene som er inngått med en saksbehandler blir sikret, slik at dette ikke er utsatt ved utskifting av saksbehandler, eller plansjef, eller politisk holdning. Det er viktig å kunne bli ferdig med et tema og gå videre til det neste (UA, UB og UD). Det er forståelse for at alle aktørene i en prosess ønsker å sette sitt preg på prosessen, men det er viktig for tilliten at dette ikke går utover tidligere avtalte løsninger.

Et funn er at noen utbyggere faktisk har fått tillit fra administrasjonen. Resultatet er «stripe» reguleringer, med få bestemmelser (obs- dette er ikke i Nordre Follo). Men for å komme dit har utbyggerne måtte opparbeide kredibilitet hos både myndighetene og politikerne (UD).

Lovverket (Hjemmel)

Alle informantene ble, som en del av intervjuet, stilt spørsmålet; Hvordan kan ambisjonene i de strategiske dokumentene sikres frem til ferdig utbygging? Svaret fra alle var det samme: For å sikre at strategiene realiseres, uansett hva som måtte skje av hindringer i prosessene på de ulike nivåene, på hvilket som helst tidspunkt, må kvalitetene hjemles juridisk. Utbygger UA svarer at den eneste måten å ta høyde for alle slags utbyggere er å innføre et strengt regime hvor minimum av det som skal leveres hjemles som «må»-krav.. Med dette unngås også forskjellsbehandling mellom noen som er flinke til å «lobbe» eller snakke for seg, eller er «kompis» med kommunen. På denne måten unngår man også forskjell i leveranser av kvaliteter for eksempel i det offentlig rom. Dette fordi alle forsøker å tilfredsstille «skal»-kravene, med mindre det er så krevende at man bestemmer seg for å prøve dette mot

administrasjonen eller politikerne (UA). Entreprenør E1 bekrefter at ved å hjemle kvaliteter i loven, sikrer man at ulike byggherrer leverer det samme: «Enklere for alle, dyrere for byggherren, men da kalkuleres dette inn i prosjektene». Kommunalansatte KA2 på sin side svarer at en løsning er å nedfelle ambisjonene, visjonene og kvalitetene i flere juridiske dokumenter som kommuneplaner og reguleringsplaner, samt i styringsdokumenter. Kommunalansatte KA3, samt utbygger UB er enige om at juridisk bindende dokumenter som illustrasjoner, illustrasjonsplaner og materialpaletter hadde vært en god måte å sikre ambisjoner og visjoner på en mer forklarende måte enn kun tekst i bestemmelser, og at det med dette hadde vært lettere å definere de kvalitetene man ønsker å sikre i prosjektet. Et viktig poeng når kvaliteter skal hjemles, uansett hvordan, er at disse er realitetsforankret i forhold til kostnader. Hvis kostnadene er for høye for prosjektet blir det ikke noe bygg, eller det vil ta lengre tid å bygge. Kommunen må skaffe seg nødvendig kunnskap om kostnader, for eksempel gjennom anbud, svarer entreprenøren E1, eller som en del av samhandling/dialog i utviklingen av prosjekter sammen med utbyggere, som nevnt tidligere i dette kapittelet.

Hjemmel kan også brukes for å unngå normer og veiledere som er ikke er tilpasset konkrete situasjoner, eller er den beste løsningen for et prosjekt eller et område. Utbygger D forteller at et hjelpemiddel for å kunne bygge områder med kvaliteter i uterom som er best tilpasset et konkret prosjekt er å regulere offentlig rom til formål Felles areal, istedenfor Offentlig formål, og med tinglyst rettighet for allmenhetens bruk. Dette ble gjort når ambisjonene til utbyggeren er høyere enn det som ligger i kommunens normer/krav. Dersom områdene var regulert til Offentlig formål, måtte de automatisk følge normene/kravene i kommunen. Ved å regulere de til fellesarealer, slipper By- og miljøetaten å godkjenne heller og søppelbøtter. Fordelen for utbygger ligger i at de får fradrag i utbyggingsbidraget, og at prosjektet/området får høyere kvaliteter enn minimumskravet, forteller utbygger D.

Illustrasjoner

Som en del av formidling av essensen i strategier og prosjekter, er det viktig å finne gode verktøy for å kommunisere med befolkningen, administrasjonen og politikerne hva som ønskes bygget, og vise dette på en pedagogisk måte. Noen hjelpemidler kan være grafiske illustrasjoner, illustrasjonsplaner og 3D-visualiseringer. Bruk av det siste har økt betraktelig i de siste årene sammen med teknologien, og det er mange fordeler med disse, blant annet at de er engasjerende, forklarende og lette å forstå. I følge flere av de intervjuede bør dette også brukes som verktøy for å definere og sikre kvaliteter i planprosessen, men at det er svært viktig å presisere hva det er som illustreres i hver enkelt illustrasjon. Illustrasjoner som viser alt og ingenting, uten at det presiseres hva som ønskes formidlet, åpner rom for

fortolkning, avhengig av hvem som ser dem, svarer UD. Utbygger UD mener også at det er viktig å finne riktig nivå på disse illustrasjonene, og ikke minst, hvordan disse henger sammen med økonomien i prosjektet, og dette bekreftes av KA1. Presisering av hva som er hensikten med hver illustrasjon er viktig for å kunne brukes til å sikre visse elementer (plassering, materialer, størrelser, landskapselementer, høyder, kontekst), slik at de ikke misforstås eller gir rom for forskjellige fortolkninger. Informanten fra administrasjonen KA1 foreslår videre at illustrasjonene om offentlig rom som ble levert i detaljreguleringsplaner, konkretiseres på samme måte som for eksempel romplaner for bygg. Hensikten med dette er å kunne lage en realistisk kalkyle av ambisjonene som forespeiles i prosjektet, som gir grunnlag til en forhandling med kommunen om hva det er man skal ha med i en utbyggingsavtale, og med dette forenkle prosessen senere. Utbygger B på sin side mener at ulempen med dokumenter som er veldig detaljerte som for eksempel illustrasjonsplaner, er at det må prosjekteres altfor mange detaljer i tidlig fase, og at man låser mange løsninger på dette stadiet. Fordelen er at man sikrer veldig mye, både for kommunens del, men også for utbyggeren sin del (UB). Informanten KA3 på sin side mener at fordelen med illustrasjonsplaner er at de kan inneholde visjoner og intensjoner med et prosjekt, og at dette skaper en form for forpliktelse hos utbyggerne. Samtidig er dette et dokument man kan gå tilbake til når kvalitetene faller bort, og prioriteringene hos utbyggere eller entreprenøren endres vesentlig fra reguleringsfase til byggesak. «Med et slikt dokument er det lettere å rette retningen» - KA3.

Utbygger UD foreslår også bruk av andre visualiseringsverktøy som VR, som et hjelpemiddel for å forstå konsekvenser av de forskjellige forslag til en utvikler eller arkitekt. Ulempen med dette er at teknologien er fortsatt dyr, og dermed ikke lett tilgjengelig for alle. Samtidig som at det er ikke like lett å vise frem i alle forumer.

Planbeskrivelser

Et av de viktigste verktøyene for å ivareta strategiene, og som er minst brukt i praksis er planbeskrivelsene, svarer utbygger B. Dette på alle nivåene (kommuneplan, områdeplan, detaljreguleringsplan). Man dykker litt for fort ned i det som er juridisk bindende, men man bør også se på planbeskrivelser for å få en bedre forståelse av hva som ligger som intensjoner i planen, og i overordnede planer, hvilken retning skal byen utvikle seg i. Det er her hele strategien ligger. Bestemmelser er bare virkemidler for å nå målene. Ifølge utbygger B, ser man på de juridisk bindende dokumentene som sitt manøvreringsrom, og kun slår opp i de strategiske dokumentene når man skal argumentere for dispensasjoner.

Opplæring

Opplæring er et gjentakende svar når jeg spurte de intervjuede om hjelpemidler for å ivareta ambisjoner og visjoner fra strategier og prosjekter. Dette siktet mot kommunens personell, men også til politikere (se under avsnitt Hjelpemidler/Politikk), og til utbyggere (se under Hjelpemidler/Informasjon). Opplæring er både ressurskrevende, kunnskapen må oppdateres kontinuerlig og det må en del påminnelser til for at den blir systematisert. Informantene fra administrasjonen erkjenner at det er behov for intern opplæring, men forteller samtidig at kunnskapsnivået er vanskelig å opprettholde fordi det er mye skifte i personalet (KA1 og KA2). Samtidig forteller KA1 at det må opprettholdes en organisasjonskultur, en organisasjonsbygging for å kunne fortløpende bygge opp kompetansen innad. Det må skapes forumer i kommunen hvor erfaringene i de forskjellige sakene drøftes rutinemessig, slik at man kan lære av hverandre. Gjerne i hver avdeling, men også på tvers av disse. Med dette vil det kunne etableres en felles forståelse for de styrende dokumentene, strategiene og fortolkninger og praksis av Plan og Bygningsloven. Et annet forslag fra KA1 og KA2 er at yngre saksbehandlere jobber sammen med de mest rutinerne arbeidere. På denne måten stiller kommunen sterkere opp i møter med utbyggere og samtidig bygges ressursene opp i kommunen. Dette er spesielt viktig for å kunne håndtere forhandlinger mot store og tunge utbyggere med store ressurser i ryggen (KA1). Et annet forslag fra utbygger UD er å systematisere et slags «turnus-opplegg» når store planer skal utarbeides, eller KP skal rulleres. Da kan rutinerne saksbehandlere reise til forskjellige steder, utveksle og bygge opp kunnskap.

Intervjuobjekt UD tilføyer at det er viktig at mellomledere i kommunen også får ansvar, slik at det blir interessant for dem å jobbe i forvaltning.

Av de temaene som nevnes spesielt av KA1 og KA2 er at det må bygges opp mer kompetanse innen økonomi for å kunne stille opp sterkere i forhandlingene og dialogen med utbyggerne.

Byggeprosess/anbudsdokumentasjon

Som nevnt i Fallgruvene, er anbudsprosessen et kritisk moment hvor kvaliteter kan være i fare med å gå tapt. Det er derfor kvalitet på anbudsdokumentasjonen spiller en viktig rolle ved ivaretagelse av kvalitetene som skal prises og bygges. Utbygger UA svarer at dette må være så presist utarbeidet, at utviklerne kan tvinge entreprenøren til å levere de kvalitetene som var beskrevet. Hvis dokumentasjonen er diffus og lite konkret, kan entreprenøren levere hva han vil, og hvis det oppstår økonomiske problemer i prosjektet, risikerer man at resultatet blir et dårlig prosjekt. Anbudsdokumentene er i utgangspunktet bestillingen

(sammen med kontrakten), og jo mer konkret denne bestillingen er, jo mer nøyaktig vet man hva prisen blir og hva man får for dette, forteller UA.

Informanten fra entreprenøren beskriver byggeprosessen som et samspill mellom dem og byggherren. Hvis byggherren streber etter å levere gode kvaliteter i et prosjekt, vil også entreprenøren strekke seg for å levere et bedre produkt enn det som er påkrevd. Men det samme gjelder også den andre veien; om byggherren kun er opptatt av å levere det som er minstekravet, vil entreprenøren kun levere det som er nødvendig for å få prosjektet godkjent, og hvis det ikke er krav, leveres det også billigste kvaliteter. En annen måte å sikre at intensjonene og kvalitetene beskrevet i veiledere og de strategiske dokumentene blir bygget, er at disse medtas i anbudsdokumentasjonen, sier informanten fra entreprenøren. Enten ved å legge ved selve dokumentene eller lage en liste over dokumentene som må hensyntas ved tilbudet.

Intensjonsavtaler

Intensjonsavtaler med en utvikler har blitt testet i NFK med gode resultater. Ordføreren og administrerende i utbyggingsselskapet signerte avtaler om kvaliteter som skulle inn i prosjektet, forteller informanten KA3. Når disse kvalitetene ikke ble videreført til byggesak, kunne kommunen gå tilbake til disse dokumentene og vise til utbyggeren, som endret prosjektet slik at det nærmet seg hva som ble forespeilet ved inngåelse av intensjonsavtalen forteller både informanten KA1 og KA3. Intensjonsavtaler kan inneholde for eksempel hvordan utbyggerne og kommunen skal jobbe sammen og hvordan området skal utvikles; hva som er kommunens- og utbyggerens mål og tanker. Intensjonsavtaler bidrar til å bygge gjensidig tillit mellom administrasjonen og utbygger – KA1. Utbygger D foreslår at et hjelpemiddel er å inngå i samarbeidsavtaler mellom utbyggere og kommunen som har en dato for når start og når planen skal være ferdig, hvor det selvsagt avsettes tilstrekkelig tid for offentlige høringsfrister. Dette vil fordre til kortere, fokuserte prosesser og forplikter begge parter til direkte dialog. Resultatet av dette er mer forutsigbare prosesser.

Belønningssystem

Utbygger D mener at det må skapes motiverende mekanismer for utviklere som ønsker å bygge med høyere kvaliteter, ref. Density Benefits, nevnt under Dialogavsnittet. Noen eksempler er å tillate høyere utnyttelse enn det som er forutsatt i overordnet plan hvis det leveres høyere kvaliteter enn det som er kravet. Det kan for eksempel bygges offentlige rom, eller funksjoner som blir offentlige som nabolagshus, som en del av en privat utbygging og som ikke var påkrevd i områdeplanen, eller VPOR, for eksempel.

Plan- og bygg i Oslo har en mekanisme for å gå rett på byggesak. Det betyr at man kan hoppe over reguleringsprosessen, og sende søknad om tillatelse til tiltak direkte for et prosjekt. Dette er testet av utbygger D, som forteller at vedtaket var langt og veldig konkret (22 sider for et prosjekt), hvor det var tydelig hvilke kvaliteter man var opptatt av. Når det utarbeides en reguleringsplan, får man med dette rettighet til å bygge, men går man rett på byggesak må denne rettigheten fortjenes ved høye kvalitative prosjekter. Raske prosesser betyr mer forutsigbarhet i forhold til økonomi (salgspriser, byggekostnader), men også forutsigbarhet for utfallet i behandlingen. To av ulempene med et slikt belønningssystem er at det er lite demokratisk (medvirkningsprosessen reduseres da til nabovarselet), og at prosjektene får lite tid til å modne, bli knadd og bearbeidet som konsekvens av reguleringsprosessen, reflekterer UD.

5 DRØFTING

Kapittelet er en diskusjon og refleksjon over resultatene i analysen både av intervjuene og casen opp imot teorien.

Sikre godt nok i et hav av mekanismer.

Som gjennomgått i teorikapittelet, finnes det et stort utvalg av formelle og uformelle mekanismer som sikrer intensjoner og visjoner i både strategier og prosjekter. Systemene gir, i teorien, mulighet for å sikre kvaliteter «godt nok» i alle ledd i prosessen, både strategisk og juridisk. Så hvorfor glipper det? Ett av de svarene som nevnes oftest i intervjuene, er at dette er en konsekvens av den store mengden dokumenter man må forholde seg til. I et forsøk på å sikre kvaliteter, utarbeides det dokumenter på mange nivåer; fra overordnede til detaljerte, både strategiske og juridiske: veiledere (blant annet VPOR), normer, kommuneplaner, økonomi- og handlingsplaner, planprogrammer, områdeplaner og detaljreguleringsplaner. Faren for at informasjonen som er nedfelt i disse «drukner» og blir borte er stor. Spesielt når det ikke finnes en fullstendig liste over de styrende dokumentene på ett sted som er lett tilgjengelig for allmennheten, som definerer hierarki, skiller mellom det strategiske og juridiske, og fortolker dokumentene, også til senere i byggeprosessen. Dessuten, med ønske om å sikre så mye som mulig, utarbeides det kommuneplaner (arealdel) med detaljerte bestemmelser som setter krav til for eksempel Blågrønnfaktor (BGF), størrelse, utforming og kvalitet på utearealer, lekeplasser, sykkelparkering, støy, og andre krav som skal gjelde for hele kommunen. Disse bestemmelsene skal gjelde både i tettsteder og landlige omgivelser. Dette er problematisk i seg selv, men det betyr også at i neste plan som utarbeides i hierarkiet (område- eller detaljreguleringsplan) må disse

forholdene tas opp igjen og reguleres om, hvis de skal fravike fra kravene i kommuneplanen. Dette er ikke unaturlig, siden disse forholdene vil variere fra et sentrumssted til et landlig område i kommunen. Problemet er at når man forsøker å hjemle alt for mange forhold i kommuneplanen, blir planen omfangsrik og uoversiktlig. Kravene blir så generelle at de vil gjelde kun for noen tilfeller. En annen ulempe med å nedfelle slike krav på et overordnet nivå, er at hvis ett eller flere av disse forholdene ved en feil ikke presiseres/endres i detaljregulering, må det søkes om dispensasjon fra en nylige vedtatt plan. Dispensasjoner fra en ny plan er sjeldent anbefalt/innvilget av administrasjonen eller politikerne. Så, hva er grunnen til å detaljere så mye på et overordnet nivå? Utfordringen med en kommuneplan (også med en områdeplan) er å finne et «riktig nivå», slik at kvaliteter som er vesentlig for en kommune sikres, men at bestemmelsene gir rom for diskusjon i andre faser, når områdene og prosjektene konkretiseres og modnes. Kunne en løsning være at kommuneplanen kun regulerer det som er absolutt relevant for hele kommunen, og istedenfor lister opp alle forholdene som må utredes og reguleres i neste plan? Med dette kan det kreves at det foreligger analyser som vil belyse problemstillinger og reelle behov som gjelder konkret for et område eller et kvartal i område- eller detaljreguleringsplan. På denne måten vil bestemmelsene kunne tilpasses for å sikre verdier/kvaliteter på bakgrunn av en bedre forståelse av det konkrete området og hva som er viktig og relevant å ivareta.

Et annet måte å redusere omfanget av overordnede planer på er å lage en liste over hvilke forhold som må utredes og løses på områdenivå, og hvilke som må løses på detaljreguleringsnivå. Listen må følge KP. Med dette hadde antall sider og informasjonen på hvert plan blitt holdt til et minimum, planene hadde vært mer oversiktlige, lettere å forholde seg til, og ikke minst enklere å rullere, siden det hadde vært færre forhold som skulle utredes (og enes om etter en høringsprosess) på et overordnet nivå. Dette hadde kanskje også forenklet arbeidet med å sette seg inn i planer etter en ny valgperiode.

Vi ser også at den samme problemstillingen gjelder for de strategiske dokumentene. Det er, ifølge teorikapittelet, ikke mangel på mekanismer i verktøykassen for å huse ambisjoner på forskjellige nivåer for områder og temaer. Men i intervjuanalysen ser vi at det er ønsket om en overordnet struktur og system på strategiske dokumenter. Uten dette vil det fort bli mange, overlappende, uoversiktlige og motstridene dokumenter som er vanskelig å forholde seg til. Dette gjelder spesielt for kommuner som har færre ressurser for å utarbeide og vedlikeholde sine strategiske planer enn det Oslo kommune har. Det er derfor viktig at dokumentene deles og publiseres gjennom mange kanaler, slik at de blir kjente av alle relevante aktørene. Strategiske dokumenter må ligge som en klar føring fra administrasjonen (og politikerne), både intern for håndheving, og utad for å innarbeides i

private planer. Dokumentene bør også oppdateres og vedlikeholdes, slik at de er relevante over tid og følger eventuelle politiske skifter. Veilednings- og strategiske dokumenter må være samstemte med hverandre; FoDP og Veinormen i tilfellet Nordre Follo kommune. Intervjuene viser at det er behov for et tydelig hierarki i de strategiske dokumentene, og at det blir klarere retningslinjer om hvordan de skal tolkes og forvaltes. Enda en viktig faktor for at strategiene blir realiserte, er å holde de relevante, gjennom å bruke de aktiv og konsekvent som underlag for alle de andre dokumenter (strategiske eller juridiske).

Intervjuene avdekket at kommunen oppfatter at de strategiske dokumentene er godt kjent blant utbyggere, konsulenter og entreprenører, men resultatene viser at dette ikke stemmer. Det er derfor fare for at kommunen ikke ser behovet for å kommunisere rundt dokumentene til de som skal bruke dette som underlag for detaljreguleringsplaner. Dialog mellom leddene er essensielt for å kunne oppdage slike misoppfatninger, slik at kommunen kan ta grep og iverksette tiltak for å spre informasjon.

Strategisk Planlegging (SP) som rammeverk for samarbeid mellom det offentlige og det private.

Som vist i teorikapittelet, er Strategisk planlegging (SP) et fleksibelt system for å tenke utenom de juridiske rammene, for å peke på en bestemt retning og som får med seg aktører fra flere hold; politikere, private, administrasjonen, viktige stemmer i byutviklingen, med mer. Det vil si alle som har kunnskap eller interesse for utvikling av en by eller et sted. Systemet skal lempe/bøte på at samfunnet endrer seg raskt og trenger et rammeverk som er lettere å håndtere enn lovverket. Følger vi nyliberalistiske system og teoriene til Albrechts og Balducci nevnt tidligere i oppgaven, må kapitalen være aktivt deltakende for at SP skal fungere. Man kan diskutere om dette er noe markedskreftene har etablert for å gradvis skifte bort fra fordelingspolitikk og mer mot markedsorienterte hensyn ⁶⁸, eller om det er et reelt behov for at kapitalen er med som en viktig og avgjørende aktør for å få SP til å utløse sitt fulle potensiale som strategisk planleggingsform. Ifølge teorien, er målet med SP er å **engasjere, veilede** i utarbeidelse av konkrete planer og **forenkle** beslutninger. Økonomiske ressurser er unektelig viktig for å iverksette slik strategisk planlegging, spesielt når ressursmangel i det offentlig er et faktum. Samtidig, når de som skal investere i å utvikle

⁶⁸ Swyngedouw, m.fl., «Neoliberal urbanisation in Europe», 542-575.

byen involveres i strategiske prosesser og utarbeidelse av strategiske dokumenter, skapes det forhåpentligvis et eierskap, engasjement, og kanskje en faglig forpliktelse for å få de realiserte. Løsningene som ble skapt i felleskap med administrasjon, politikere, osv., vil trolig kunne bli lettere akseptert og innført som en del av det juridiske når detaljreguleringsplaner utarbeides. To av de intervjuede fra administrasjonen i kommunen svarte også at de ønsker mer engasjement fra utviklerne, og med det, få en forståelse for hvordan utvikling av en eiendom fører til byutvikling.

Ifølge teorien er noe av de viktigste ved SP tilgang til annerledes og relevant økonomisk kunnskap som i dette tilfelle ligger hos det private. Denne kunnskapen hadde vært svært nyttig i konkretiseringen av strategiske mål. Selv om strategier i utgangspunktet skal kunne være visjonære er det også viktig at de realitet-orienteres i forhold til hvor mye hvert verk vil koste, hvordan det kan finansieres, og i hvilket tidsperspektiv og rekkefølge tiltakene kan planlegges. Dette vil gi det offentlige et godt underlag for fordeling av sitt budsjett, strategisk prioritering av utbyggingsområder, og som underlag for forhandling av utbyggingsavtaler. Teorien hevder også at SP ikke skal måles mot resultater, men i om rammeverket forenkler beslutningstaking. Hvis vi diskuterer dette på et lokalt nivå, og opp imot FoDP som et strategisk dokument, vil jeg med bakgrunn i den empiriske studien hevde at mangel på deltakelse og forankring hos de private er en av grunnene til at dokumentet ikke er så kjent, så relevant eller aktuelt som det bør være. For å bøte på for dette bør det i hvert fall være mer informasjon om FoDP (og andre strategiske dokumenter), og ikke minst, kommunikasjon mellom alle ledd. Mange av de intervjuede fra både administrasjonen og utbyggerne svarte at de savnet en bedre, mer åpen og tettere dialog mellom aktørene. Dette diskuteres nærmere i det neste avsnittet.

Dynamikken mellom kommunen og utbyggere

Alle de intervjuede pekte på behov for mer dialog i prosessene, og en av dem var spesifikt i sin bruk av begrepet «maktrelasjoner». Aktøren påpekte at prosessene generelt hadde vært betydelig bedre om man gikk bort fra typiske maktrelasjoner mellom administrasjon og utbyggere, og at det heller blir til en samhandlingsprosess. Det vil si at man stiller opp likt, og at kommunen lytter og svarer grundig til de argumentene som kommer fra utbyggere og konsulenter. Ansatte i administrasjonen svarer at det er viktig at utbyggerne er åpne og ærlige i denne dialogen. De må virkelig ønske å levere noe som er bra for byen, som er sosialt og miljømessig bærekraftig, også i det lange løp. Samtidig må administrasjonen ha forståelse for at prosjektene må ha en sunn økonomi for å være realiserbare. Hvis man tenker at samhandling kan være en form for «best practice»-prosess, innebærer dette at alle partene må være villige til å ha en åpen diskusjon om mange temaer, og noen av disse i

flere omganger, altså en dialog. Samhandling som prosess kan være krevende og vil trenge klare rammer. Den vil kreve gjensidig tillit. Administrasjonen sier at tillitt må fortjenes og det har tidligere vært misbrukt av de store utbyggerne, som leverer veldig forskjellig kvalitet i forhold til det som var forespeilet i planfasen, svarer kommunal ansatte KA1. Dette bekreftes av intervjuet med kommunal ansatte KA3, som også tar opp problemstillingen i forhold til at reguleringsplaner i noen tilfeller har blitt en salgsvare. Det er ingen garanti for at det blir den samme utvikleren som regulerte prosjektet som den som vil gjennomføre det. Hvis planen er bygget på tillit, hvor kommunen har akseptert en høyere utnyttelse enn det som ligger i de overordnede planene (KP eller områdeplan) for eksempel, mot at prosjektet skal bygges med høye kvaliteter (materialer, spennende arkitektur, flotte og rause uterom, m.m.) og disse ikke har blitt juridisk forankret (basert på tillit), kan tomten med den nylige vedtatte planen bli solgt videre til en annen utvikler. Vanligvis er dette en utvikler som ikke har de samme forpliktelsene, eller ambisjoner som utvikleren som regulerte tomten i første omgang, og som naturligvis ikke deltok i prosessen/dialog med kommunen. Intervjuene viser at resultatet har blitt prosjekter med svært lav kvalitet og høy fortetting, hvor kommunen sitter med ansvaret og et dårlig prosjekt når utvikleren har forlatt stedet. Dette har ført til at kommunen ser seg nødt til å tette smutthull gjennom å utvikle veldig detaljerte reguleringsplaner på alle nivå. Analysene peker på at dette blir en overbrukt mekanisme. For at samhandlingen skal få kredibilitet, må utbyggerne forplikte seg til å levere i henhold til det som ble avtalt i prosessen, og disse forpliktelsene må sikres på en eller annen måte, slik at de må ytes selv om planen/tomten skifter eier. Analysen viser også at administrasjonen anerkjenner hvor viktig rolle tilliten har i en samhandlingsprosess. For å trygge gode løsninger, og vise at kommunen har ambisjoner, må utbyggerne bli utfordret, svarer informanten KA2. Utviklerne på sin side er enige i at det er forskjellige ambisjoner blant utbyggere, og at ikke alle nødvendigvis ønsker å «bygge by». Samtidig nevnes det av flere hvor viktig er det å ha tillitt mellom utviklerne og administrasjonen i prosessen, slik at forhandlingene om «å gi og ta» er basert på troen om at alle har felles mål. Samtidig som noen av utbyggerne etterlyser mer tillit, er de også selv klare over at det er noen som vil misbruke den. Noen utbyggere mener at dette er en risiko som bør aksepteres hvis dette gjør at det også skapes og bygges veldig gode prosjekter. Jeg mener at når statistikken er såpass dårlig mellom «gode» og «dårlige» utbyggere, må det finnes en annen løsning som åpner for at prosjekter av høy kvalitet som fraviker fra de juridiske rammene kan realiseres. Tillit og ansvar er tett koblet sammen. Vi har for eksempel sett fra analysen at det finnes utbyggere som har opparbeidet seg tillit hos kommune og politikere basert på tidligere gjennomførte prosjekter. De har etter hvert fått muligheten til å utarbeide «enkler» planer, hvor mye av kvalitetene overlates til dem. Med dette følger et stort ansvar. I ett av

intervjuene ble det sagt at det også er en slags risiko; hvis kvalitetene ikke er definert i en plan, risikerer man at administrasjonen, beboere, naboer og politikere blir skuffet over det som leveres, og dette kan ha negative konsekvenser fremover. Jeg tror derimot at tillitt, i kombinasjon med mer åpne planer og samarbeid med noen utbyggere, kan være veien til å se realiserte ambisjoner og kvaliteter i strategier og prosjekter, og at risikoen i forhold til forventningene kunne minimiseres ved å ha en løpende og åpen dialog.

Tilliten er skjør, og gjensidig. Det er ikke bare kommunen som mister tilliten til utbyggerne, men flere av de intervjuede som representerer utbyggerne, forteller at man noen ganger mister tilliten til systemet. Et eksempel er når utbyggerne investerer store ressurser i et innspill eller bidrag til dialogen med kommunen. Forventningene blir ganske store. Når svaret oppleves som lett begrunnet og preget av at administrasjonen har bestemt seg på forhånd, sitter man med følelsen av at dialogen ikke blir tatt på alvor. Da mister man tillitt og lysten til å investere i utviklingen av strategiene for byen, svarer utbygger B.

Det er viktig for tillitsoppbyggingen at slike innspill blir godt besvart, begrunnet og at utbyggerne og deres representanter blir med i en meningsutveksling som en reell del av dialogen. Utbyggernes opplever generelt at kommunikasjonen med administrasjonen i Nordre Follo kommune er god, men ikke, eller i liten grad, forpliktende. For eksempel kan administrasjonen være positiv i dialogmøter eller presentasjoner, men de står ikke alltid for det som ble sagt på møtet senere, eller det gjenspeiles ikke i møtereferatet. Samtidig er det forståelse for at kommunen ikke kan behandle prosjekter i et dialogmøte. Det må derfor skapes et forum og en form for prosess for å kunne ha en åpen dialog og diskusjon, hvor resultatet forplikter begge parter, partene står for de kompromisser som er nådd, og på den måten, jobbe videre med prosjektet. Målet med en slik prosess må være å skape og bygge gjensidig tillit.

Kvalitet og likbehandling.

Som diskutert i avsnittet over er begge sider av bordet enige om at ikke alle aktørene har like gode intensjoner når det gjelder byutvikling. Men hva med de utbyggerne som har bevist at de er engasjerte, som har levert gode prosjekter og viser at de er villige til å forplikte seg til å bygge bedre byer? Bør de behandles annerledes? Eller vil dette skape diskusjoner om favorisering, eller presedens?

Hvis man går ut ifra premissen om at alle må behandles lik, utløser dette en del konsekvenser for kvaliteten i byutviklingen. Noen av de intervjuede mener at for å få til de virkelig gode prosjektene, må kommunen (men egentlig samfunnet eller byen...) tåle noen dårlige prosjekter. Jeg hadde i utgangspunktet vært enig i dette hvis de fleste prosjektene

har gode eller fremragende kvaliteter, og kun en liten prosent av de som ble bygget hadde lave kvaliteter. Men hvis statistikken fra entreprenøren stemmer (70-80% av utbyggerne vil kun bygge det som er minstekrav i reguleringsbestemmelser), er jeg mindre sikker på om risikoen er verd gevinsten. Man kan diskutere om resultatet av analysen er preget av at det er kun en entreprenør som ble intervjuet. Men selv om prosenten hadde vært 50-50%, vil jeg fortsatt være i sterk tvil om at dette hadde totalt sett vært et positivt resultat for byen.

En av de største ulempene med å ikke kunne nyansere behandling av utbyggere, er at man da mister muligheter til å åpne døren for at noen kan lage gode, alternative, innovative løsninger; løsninger som ikke nødvendigvis vil følge «sjablongen» til de overordnede planene, og som ikke heller vil kunne skapes i en normal prosess. Investeringer i utvikling av et prosjekt vanligvis hører sammen med de verdiene som sikres i hver fase. Dersom man ønsker å lage et annerledes prosjekt (som fraviker fra de overordnede planene) med en «normal» prosess, vil dette innebære at det må til en betydelig investering i prosjektering for å konkretisere mange elementer i en tidlig fase. Dette for å kunne definere hva som skal sikres juridisk. Problemet ligger i så fall i at utbyggeren vil løpe en stor risiko med tanke på at utfallet av vedtaket er ikke 100% sikret før det er sluttbehandlet. Hvis utnyttelsen blir endret, eller forutsetningene for å få til en sunn økonomi i prosjektet endres i sluttbehandlingen av planen, vil det i verstefall bety at prosjektet ikke lar seg realisere (ikke økonomisk bærekraftig). Så dette er ikke et reelt alternativ.

Et svar kan derfor ligge i samhandlingsmekanismer som åpner for «avviksprosjekter», hvor presedens kan forsvares ut ifra de unike kvalitetene prosjektene vil ha. Mekanismene må gi trygghet til investorene om at prosessen vil munne i noe som er økonomisk bærekraftig og til alle deltakerne om at resultatet kommer til byen og samfunnet til gode. Forslag til slike samhandlingsprosesser drøftes lengre frem i oppgaven.

Planleggingssystemet og samstemming i forhold til økonomi, og (u)forutsigbarhet i politikken.

Som nevnt i teorikapittelet må planstrategien vedtas innen ett år etter det nye kommunestyret er konstituert. I forrige planstrategi i Ski hadde man planlagt å utarbeide 42 nye planer i den neste fireårsperioden, hvorav åtte var store områdeplaner.

Å utarbeide slike planer er ressurskrevende (økonomiske og menneskelige). Svar fra intervjuene viser at det er ikke samstemmighet, verken i forhold til tildelte ressurser til planarbeidet, og ikke heller i forhold til fremdriften for planene. Konsekvensen er ifølge analysen at planene blir forhastet, at de ikke inneholder tilstrekkelig med analyse og derfor blir svake når de skal anvendes. Enda en utfordring er prioritering blant alle disse planene,

og hvordan dette påvirkes av hvilket politisk parti som sitter med makta. Dessuten viser intervjuene at mengde planer blir uoversiktlig for kommunen, politikerne, og de som står utenfor kommunesystemet. Planene som skal behandles er ikke kun for byutvikling, men også for helse, skole og oppvekst.

Samtidig styres byene ut ifra et demokratisk politisk system, med et demokratisk valgt styre, som kan skifte hvert 4. år. Det vil si at hvis det nye styret ikke har samme mål som det forrige styret kan mye av dette arbeidet bli forkastet, hvis ikke planene og strategiene var forankret på tvers av politiske hold som et langsiktig mål.

Intervjuene viser at mangel på oversikt over planene også fører til uforutsigbarhet i beslutningene. Administrasjonen har også opplevd at det ble fattet politiske vedtak som går imot overordnede strategier, eller motsier andre vedtak.

Siden den politiske sammensettingen kan endres hvert fjerde år, og plansystemet er omfattende og komplisert, er det ikke selvsagt at politikere har oversikt over alle tidligere vedtatte strategier, eller alle vedtatte planer. Det er derfor viktig at politikerne lener seg på administrasjonen som sitt faglige organ før endelige vedtak fattes. «*Hva med å spørre oss først?*» foreslår intervjuobjekt KA2.

Analysen av resultatene i forskningen viser at det kommunale plansystemet bør forenkles. For å få til dette bør det foretas en samstemning i forhold til tilgjengelige ressurser, antall planer som kan realiseres innenfor budsjettet (dette må speiles i økonomi- og handlingsplanen) og hva som er overkommelig å utarbeide og behandle i en fireårsperiode.

En slik samstemning kunne systematiseres som en del av arbeidet med planprogrammet, slik at antall planer kan reduseres ut ifra en prioritering av de mest presserende samfunnsbehovene i hver kommune. Det er i så fall viktig at prioriteringen forankres på tvers av politiske holdninger, slik at man også sikrer et langsiktig blikk på det overordnet planarbeidet.

Utbyggerne på sin side har også omtalt den usikkerheten som ligger i politiske vedtak som fattes med vesentlige endringer, uten å diskutere det først med administrasjonen (ref. intervjuene med utbygger UA, UB og UD). Konkret gjaldt dette for sluttbehandling av detaljreguleringsplaner som utbyggerne har jobbet med over lengre tid, som i utgangspunktet er omforente med administrasjonen, men som i sluttbehandlingen vedtas med vesentlige endringer av politikere.

Disse planene avviker vanligvis fra den overordnede planen (høyere bygg, tettere utnyttelse, høyere andel mindre leiligheter, for eksempel), men har likevel fått en positiv uttalelse fra

planavdelingen. Enigheten med administrasjonen kan være resultat av en forhandling for å få høyere kvaliteter i byrommet, eller at bebyggelsen skal ha høye kvalitative elementer, eller at, etter en analyse, man ser for eksempel at det konkrete området tåler en høyere utnyttelse enn hva overordnede planer tilsier. Når detaljreguleringsplaner sendes til sluttbehandling, har de blitt nøye vurdert av utbyggeren og sine konsulenter opp imot den utnyttelsen som må oppnås i planen for å kunne dekke de kvalitetene som er forhandlet frem og sikret i bestemmelsene.

Hvis politikerne i sluttbehandlingen bestemmer å redusere utnyttelsen vesentlig (kutte ned en etasje i en plan, for eksempel, eller fjerne et bygg), vil et slikt vedtak kunne ha store konsekvenser for utviklingen av et sted viser forskningen. Et «worst case»-scenario kan være at de vedtatte planene ikke kan realiseres på grunn av dårlig økonomi (ingen vil utvikle for å tape penger, svarer utbygger UA). Slike endringer i et vedtak skaper også mistillit mot systemet, og stiller spørsmål om validiteten til dialogen med administrasjonen. På grunn av dette, er det desto viktigere at før politikerne vedtar en plan med større endringer enn det som er anbefalt av planavdelingen, at de har en dialog med dem, slik at de kan få en dypere forståelse for bakgrunnen til planen og hva som er konsekvenser av store endringer i et vedtak.

Oppsummering og diskusjon av dokumentanalysen i studiecasen

Analysen av de juridiske dokumentene viser at det er i områdeplanen hvor det er lagt krav til utarbeidelse av Funksjon- og designplanen (FoDP). Ambisjonene i denne planen for Ski sentrum er tydelige i paragraf 1, *Formål*, hvor det blant annet står at Ski skal være et utstillingsvindu for fremtidens utbyggingsmønster. Det står understreket flere steder i bestemmelsene at det skal være høye kvaliteter i byrommet, og det henvises her til utarbeidelsen av FoDP for ytterligere definisjon av funksjon og kvaliteter.

FoDP ble da utarbeidet som et veiledningsdokument som følger opp ambisjonene i områdeplanen og indikerer et høyt ambisjonsnivå hva gjelder funksjon, form og kvaliteter for Ski sentrum. Dokumentet gir en detaljert beskrivelse av ambisjonene og visjonene for de forskjellige byrommene, også for Ski sentrum Syd, med hensikt at de skal sikres i neste fase. Når vi analyserer detaljreguleringsplanen er det en del viktige elementer og prinsipper fra områdeplanen og fra FoDP som har falt bort og som ikke lenger er sikret. Et eksempel er etablering av et torg for markeds- og kulturaktiviteter innenfor S12, der det står i områdeplanens bestemmelser at det skal ha høy materialkvalitet og bruke vann og vegetasjon som opplevelseselement. Arealer for dette torget har i detaljreguleringen blitt erstattet med utearealer til en barnehage. Selv om disse arealene er rause, har de nå fått en

mindre offentlig karakter på grunn av inngjerding. Offentlig tilgjengelige kulturarrangementer og marked vil vanskelig la seg kombinere med inngjerdede utearealer til en barnehage. De høye arkitektoniske ambisjonene for hjørnet av felt S14 er heller ikke sikret i detaljregulering. Det var dedikert en hel side i FoDP for dette med illustrasjoner for å lettere formidle hensikten med å skape identitet og en attraksjon for området (fig. 6). Dette hjørnet er i detaljreguleringen ikke omtalt annerledes enn resten av bebyggelsen. Spesielle kvaliteter, form, eller grep er heller ikke nevnt, og kvalitetene forsvinner da gradvis mot gjennomføring av tiltakene. I tillegg er bestemmelsene som omtaler materialiteten av bebyggelsen, nokså utydelige. Det står det at disse skal være robuste med lang levetid, giftfrie, miljøvennlige og ikke-allergifremkallende. Men det mangler en definisjon, spesifisering eller eksempler om hva robuste materialer med lang levetid skal være. Dette er viktig for at saksbehandleren i byggesak kan ivareta de kvalitetene som er tenkt i reguleringsprosessen og i strategidokumentene. Med formuleringer som er nå brukt i bestemmelsene, kan byggene i realiteten kles i alt fra fibersementfasadeplater som kan dokumentere god kvalitet, til tegl eller båndteking i metall.

Formuleringer som ikke sikrer kvaliteter på en tilstrekkelig måte, gjentas igjen når det gjelder ivaretagelse av det offentlig rom.

Kanalen for overvann som skulle gå langs Sentrumsveien er nok et element som ikke er sikret i detaljreguleringen. Kanalen er ikke nevnt i bestemmelsene eller tegnet på kartet, men det står i bestemmelsene at vann og vegetasjon skal brukes som opplevelseselement, og at overvann skal fordøyas lokalt og åpent «*så langt det lar seg gjøre*». Den siste bestemmelsen som regulerer overvannshåndteringen, er også interessant for diskusjonsdelen. Det står at: «*Både overvann og drensvann må behandles på en slik måte at det verken direkte eller indirekte påfører andre eiendommer ulemper*». Denne formuleringen kan tolkes nærmest som en forsikringssetning for å sløyfe løsninger som anses å kunne skade eiendommer. Det interessante er at det ikke defineres hva kan man anse som en ulempe, eller hvem definerer om løsninger, som en kanal, eller vannspeil, kan ansees av noen som en ulempe.

Det står i bestemmelsene at: «*Valg av overvannshåndtering skal vises i utomhusplanene og redegjøres for i forbindelse med byggesøknad*». Valg av konkrete løsninger er dermed skjøvet til byggesak. Et viktig spørsmål for diskusjonen er derfor: Hvorfor disse kvalitetene ikke ble ivaretatt i detaljreguleringsfasen, når de er så detaljerte i både områdeplanen og i FoDP, og når hensikten med disse er så grundig redegjort for i disse dokumentene? Og hvorfor vage formuleringer som «*så langt det lar seg gjøre*», «*så vidt mulig*» og «*skal søkes ...*» brukes i juridisk bindende dokumenter som detaljreguleringsplanen? Det er ikke definert hvem som skal vurdere hva som er kriteriene for hvor langt et tiltak «*lar seg gjøre*», hva

grensen er for «*så vidt mulig*» eller hvor langt skal en utbygger eller en entreprenør skal «*strekke seg*» for å ivareta kvalitetene i bestemmelsene. Det samme gjelder for bestemmelser som har rom for tolking, som for eksempel «*utforming skal gis særlig kvalitet og oppmerksomhet*», eller «*arealene skal invitere til opphold og møter på tvers av generasjoner*». Slike utsagn blir ikke definert eller eksemplifisert i noen av de juridisk bindende dokumentene. Det henvises ikke til andre dokumenter, eller hvem som skal definere dem. Dette gjør at kvalitetene blir vanskelig å konkretisere i en byggesak, og som konsekvens, å forvalte av både byggesaksbehandlere og arkitektene, når så sentrale og kostbare tiltak blir gjenstand for diskusjon og fortolking i siste delen av en prosess. Siste punkt i diskusjonen som gjelder analysen av det juridiske dokumentet, er formålet av det offentlig rom. Det var allerede i områdeplanen sikret offentlig eierskap til hele det offentlige rom (fortau/gater/torg) gjennom å regulere enkelte areal til offentlig formål. Dette er fulgt opp i FoDP, hvor det står at en viktig mekanisme for å kunne sikre en enklere prosess knyttet til opparbeidelse av byrommene og sikre enklere vedlikehold er at kommunen skal eie disse arealene. Det står også at områdereguleringsplanen gir grunnlag for å kjøpe arealene ved minnelig avtale, eller i ytterste konsekvens ved å ekspropriere dem. Det er derfor overraskende at områdene reguleres til en blanding av offentlig og privat formål (o_XX og f_XX) i detaljreguleringsplanen. Den største konsekvensen av denne endringen, er at det ikke lenger er juridisk mulig å ekspropriere arealene, og at det, for arealene som nå er regulert til felles arealer, ikke lenger er krav om at kommunenormen følges. Reguleringsformålet kombinert med en fragmentert eierstruktur, gjør at det blir komplisert å oppnå en helhetlig, rasjonell og naturlig utbygging av disse arealene. I tillegg til dette, utløses andre problemstillinger, som for eksempel ansvar for vedlikehold av arealene. Disse problemstillingene knyttes opp mot svarene fra intervjuene og drøftes i neste avsnitt.

Eierstrukturer, hvordan de påvirker gjennomførbarhet, formål og begrep i casen

Eierstrukturen i Ski Sentrum Syd er kompleks. I området er det blant annet tre leilighetsbygg og et svært parkeringshus som betjener Ski sentrum i dag.

Planforslagsstilleren eier litt under halvparten av området. Planen, slik den er vedtatt, forutsetter at de andre eierne avstår eller selger en del av eiendommen sin, eller rettigheter knyttet til eiendommen (f.eks. eksisterende gateparkering) for å kunne realisere prosjektet. I den utvalgte casen er problemstillingen kompleks; arealene som skal bli til fortau, torg og gatetun (offentlig rom), var sikret juridisk i områdeplanen med formål o_GT14-17 i tråd med virkemidlene angitt i FoDP. I kapittel 7, under Virkemidler for gjennomføring – Kjøp / Overdragelse av arealer regulert til offentlig formål, står det at:

«Ski kommune har ikke rutine for erverv eller kjøp av arealer regulert til offentlig formål. Det bør vurderes om det for gater, torg og parker i Ski sentrum skal settes i gang arbeid for å sikre kommunen eierskap. For torg, veier og parker der det skal inngås utbyggingsavtale, kan kravet inngå i avtalen. For de gater, torg og parker som ikke innlemmes i en detaljreguleringsplan gir områdereguleringsplanen kommunen grunnlag for å kjøpe arealene ved minnelig avtale eller, dersom minnelig avtale ikke oppnås, kan arealene i ytterste konsekvens eksproprieres.

Kommunalt eie av gater, torg og parker vil sikre en enklere prosess knyttet til opparbeidelse av byrommene og sikre en enklere forvaltning i ettertid.»

Problemet oppstår når formålet i områdereguleringsplanen o_GT (offentlig formål) ble endret til f_formål (fellesarealer) i detaljreguleringsplanen. Da har kommunen ikke lenger automatisk lovhjemmel til å ekspropriere disse arealene. På grunn av dette, og for å få realisert det offentlige rommet som planlagt, er kommunen avhengig av andre mekanismer, som for eksempel utbyggingsavtaler. Om prosjektet hadde hatt en enklere eierstruktur, ville det ikke representert et stort problem. Problemet med casen er at det er snakk om flere eiere, hvor mange av dem ikke har intensjoner om å utvikle selv (leilighetseiere i de eksisterende blokkene, for eksempel), eller vil selge sin eiendom til en pris som tillater at prosjektet gjennomføres med den utnyttelse som er nå vedtatt, ifølge utbygger UA (Verdien av eiendommen «as is», eller forventet pris fra nåværende eiere overstiger verdien av det regulerte utbyggingspotensialet).

Løsningen kommunen må jobbe med nå for å få realisert det offentlige rommet, må ivareta blant annet eventuelle eierskifter, trinnvis utbygging (lang utbyggingsperiode) og finansiering av opparbeidelsen av de offentlige arealene ved en fragmentert/trinnvis utvikling (på grunn av eierskap). Et annet alternativ er at kommunen prioriterer å bruke økonomiske ressurser til å kjøpe arealene, selv om de ikke er regulert til offentlig formål.

Så da gjenstår spørsmålet, hvorfor ble formålet endret fra offentlig areal i områdeplanen til fellesareal i detaljreguleringsplanen?

I ett av intervjuene ble jeg ledet til om å se nærmere på hvordan strategiene for Ski sentrum som et urbant og kompakt tettsted ikke er gjenspeilet i kommunens normer for vei og gater. Vei- og gatenormen har ikke blitt oppdatert til å bli et dokument tilpasset bysituasjonen, og følger fortsatt en «landeveitankegang». Dette betyr at når man regulerer områder til offentlig formål i Ski Sentrum, vil disse måtte følge kommunens normer med standard bredde for gater, fortauer, m.m. Løsningene i denne normen krever mye areal og er ikke forenlige med utbygging i kompakte steder. Selv om det er mange kvaliteter ved urbane passasjer eller gågater som munner i en hyggelig plass, kan løsningene i utgangspunktet ikke realiseres

fordi de ikke følger gatenormen. Veimyndighetene er forpliktet til å forvalte sine normer og vil derfor ikke kunne godkjenne gater eller fortauer som har mindre bredde enn det som står spesifisert i normen uten å skape presedens. For å unngå denne problemstillingen er en «snarvei» å regulere deler av gaten til for eksempel fellesarealer. Noen av ulempene er allerede belyst i det forrige underkapittelet. Men arealer som er privateide, og likevel offentlig tilgjengelige, utløser mange andre problemstillinger, blant annet knyttet til drift og vedlikehold. Så lenge arealene ikke eies/overtas av kommunen, vil de måtte driftes av de som eier arealene (snømåking, feiing, gressklipping), med mindre at noe annet er avtalt. Når utbyggerne overleverer byggene, vil denne forpliktelsen overføres til byggets/eiendommens nye eiere, som vil måtte bære med seg den økonomiske belastningen som ligger i å vedlikeholde et offentlig rom. Enda en problemstilling er at eiendomsgrensene må fysisk merkes. Intervjuobjekt UA nevner at det i et prosjekt måtte etableres forhøyet granittkantsteiner på et torg, kun for å markere eiendomsgrenser. Da kunne eierne vite hvilken del av torget som måtte vedlikeholdes av hvem. Dette er også en del av diskusjonen om strategiene i kommunen. Utbygger UA svarer i intervjuet at det er umulig å snakke om en urban by, så lenge kommunen har et så høyt arealkrav til uteoppholdsarealer, og til antall timer med sol på disse. For å oppnå de påkrevde timene med sol, må antall etasjer reduseres. Dette har direkte konsekvens for prosjektets økonomi, og hvor lang tid det vil ta før prosjektet realiseres.

Definisjonsspørsmål

En annen problemstilling som er relevant å drøfte i denne oppgaven, er definisjonen av de forskjellige begrepene som har rom for fortolkning og som brukes både av de intervjuede, men også i strategiske og juridiske dokumenter. Betydningen av disse begrepene kan variere, basert på hvem som bruker dem og i hvilken sammenheng.

Når det for eksempel står i strategiske dokumenter at Ski skal bli en *urban by*, fører dette til spørsmål; Hva legger man i *urban by*, eller hvem definerer dette? Urbanitet er et ord som brukes ofte, og uansett kontekst, vil det være noe mer enn kvantifiserbare størrelser som høyder og tetthet. Disse begrepene burde være nærmere diskutert og definert sammen med utviklerne, konsulentene og administrasjonen, slik at det kan bli en form for konkretisering av de urbane visjonene for hvert sted og en felles forståelse for hva de innebærer. Definisjon er viktig for at kvalitetene som er ment hjemlet i disse begrepene kan forstås og konkretiseres, og med dette, muliggjøre arbeidet med å sikre det som er essensen i dem.

Samhandling og studiecasen

Vi har sett gjennom analysen av casen hvordan kvaliteter har gradvis blitt borte fra strategiske og overordnede planer, frem til detaljreguleringen av Ski sentrum syd. Under første avsnittet i drøftingen, ble det poengtert tre konkrete kvaliteter som var vektlagt i områdeplanen og i FoDP, og som ikke er ivaretatt i detaljreguleringsplanen, eller er regulert med bestemmelser som er gjenstand for tolking; torg for marked og kulturaktiviteter innenfor S12, hjørnebygg i kvartal S14 med spesielle høye utformingsambisjoner, og urbant vassdrag i form av en kanal. Casen er i utgangspunktet brukt som et eksempel, men det er i min erfaring som praktiserende arkitekt at slike avvik fra strategiske planer ikke er unike, men heller symptomatiske. Hva er grunnen til at disse kvalitetene forsvinner? Er det en konsekvens av at reguleringsplaner er utarbeidet av private og dermed er mer utsatte for (eller følger) markedskrefter? Eller er dette en konsekvens av en nødvendig realitetsorientering knyttet til hva som er mulig å realisere innenfor en viss plan med en viss utnyttelse? Hadde dette vært unngått hvis de private var med i utarbeidelsen av FoDP'en med tanke på eierskap til strategiene, engasjement, men ikke minst kunnskap om hva som er mulig innenfor den forespeilede utnyttelsen av området?

Denne oppgaven viser at det er minst to faktorer som må være på plass for at denne samhandlingen kan skje. Det ene er at kapitalen må ønske å bruke ressurser på å delta i en slik diskusjon. Den andre faktoren er at kommunen må ha tillit til at utbyggerne deltar i en slik prosess – ikke for å få økt verdien av enkelteiendommer, men fordi de har en reell interesse i byens utvikling. Resultatet hadde kanskje vært et dokument med lavere ambisjoner, men tettere på det som faktisk blir realisert. Kanskje valg av deltakere var et bevisst valg fra administrasjonen, slik at visjonene «frigjøres» fra markedskreftene? På denne måten fungerer disse strategiene mer som en slags «drøm om byen», med de konsekvensene dette medfører: forringelse og tap av kvaliteter når disse drømmene realitetsorienteres i forhold til kostnader vs. utnyttelse. Og det kan hende at lista er lagt såpass høyt for å gi administrasjonen rom til å forhandle bort noen kvaliteter i en detaljreguleringsprosess og fortsatt få et offentlig rom med høy kvalitet. Ett av problemene dette medfører er at det da blir vanskelig å styre eller prioritere hva som er viktigst sett fra et større byutviklingsperspektiv, og hvem som skal gjøre prioriteringen når man går videre i en detaljreguleringsplan og ser kun på sin egen tomt/eiendom.

Man ser av reguleringsbestemmelser i Ski sentrum Syd at det er mange ambisjoner som er sikret gjennomført i bestemmelser med et «skal»-krav. Samtidig er det en del bestemmelser som nærmest kan oppfattes som en intensjon, men ikke er et absolutt krav. Bruk av slike formuleringer er, etter min egen erfaring, ikke uvanlige i praksis.

Denne tvetydige måten å formulere lovverket på, utløser en del problemstillinger som diskuteres i neste delkapitlet.

Juridisk bindende bestemmelser ... eller ikke?

Reguleringsplaner med tilhørende bestemmelser er et juridisk bindende dokument, altså et lovverk. Når loven er skrevet i generelle termer, blir det gitt rom for tolking, og resultatet vil avhenge av hvem som tolker og håndhever, hvis ikke det ligger en felles etablert holdning om hvordan slike bestemmelser tolkes og praktiseres. Det vises i analysen fra intervjuene (ref. svar fra E1 og UC), at bestemmelser som ikke er formulert med «skal» eller «må» tolkes som valgfrie i noen tilfeller. Avhengig av hvem som håndhever planen, øker dette risikoen for at prosjektene mister kvaliteter man trodde var sikret i en juridisk plan. En mulighet for å unngå dette er at slike dokumenter blir skrevet så klart og så tydelig som mulig. Jeg ser imidlertid ofte – og her er casen meget relevant – bestemmelser som kun er et forsøk på å sikre kvaliteter eller en form for forpliktelse for ambisjoner, men som er formulert slik at det er mulig å trykke på «avbryt-knappen». Med dette mener jeg upresise formuleringer som «*så langt det lar seg gjøre*», eller «*skal søkes etablert...*», som vist i diskusjonen om casen. Som jeg også nevner tidligere i oppgaven, er definisjon av begrep et viktig element. Hvem skal kunne bestemme «*hvor langt*» noe lar seg gjøre eller ikke? Hva er faktorene som skal medtas i denne vurderingen? Og hvem skal vurdere om noe ble forsøkt «*langt nok*»? Slike «intensjonsbestemmelser» blir senere i prosessen gjenstand for fortolkning og forhandling med saksbehandlerne i byggesaken. Så hvordan skal en saksbehandler kunne forvalte (og prioritere) hvilke kvaliteter som er viktige, når for eksempel saksbehandleren har bakgrunn som jurist, ikke er arkitekt-eller planfaglig rustet til å tolke/diskutere disse skjønnsbestemmelsene, og forholder seg til det som kan kreves i forhold til loven? Og hvordan skal den opprinnelige betydningen i bestemmelsene eller innholdet forvaltes – og her viser jeg til svaret fra intervjuet til K1 – hvis man behandler saker alene på grunn av stor arbeidsmengde i avdelingen eller fordi det ikke finnes en formell arena hvor man kan diskutere sakene på tvers av fag med en arkitekt, landskapsarkitekt eller med en byplanlegger? Forvaltningen og prioritering av kvaliteter blir enda mer komplisert om det er «tette skott» mellom plan og bygg, som uttalt i intervjuet med K2, og det ikke finnes rutiner i systemet for å diskutere hva som egentlig var hensikten med bestemmelsene. En konsekvens av dette er at det blir opp til utbyggeren og utbyggerens konsulenter å prioritere, argumentere for, forhandle og levere kvaliteter etter beste evne, ønske, ambisjon og økonomi. Man kunne forutsette en form for kontinuitet i fortolkning av bestemmelsene (og intensjonene) om kvalitet om det er den samme utbyggeren som utarbeidet detaljreguleringen og som skal gjennomføre prosjektet. Men hva hvis dette ikke er tilfelle? Som belyst i analysen av intervjuene er det en sjanse for at en eller flere av

faktorene som kan påvirke resultatene inntreffer i løpet av en prosess, som skifte i personale, endringer i økonomi eller i politisk skifte. Eller som diskutert i kapittelet om demokrati og kvalitet, at utbyggeren som kjøper ber entreprenøren om å «skrelle» prosjektene ned, så kun minimumskravet leveres. Dette vil i praksis bety at en viss prosent av prosjektene vil leveres kun med de kvalitetene som er hjemlet i de bestemmelsene som ikke er gjenstand for diskusjon.

Noen utbyggere mener at kommunen må ha tillit til utbyggerne, selv om erfaring viser at det har vært episoder der tilliten har blitt misbrukt, og at dette har hatt konsekvenser for byen, ref. svarene fra KA1 og KA3. Man kan si at det derfor er behov for å binde mest mulig juridisk på en sikrere måte og være trygg på at flest mulig av kvalitetene i reguleringsbestemmelsene blir levert ved gjennomføring av prosjektene. Det blir i så fall viktig å være kritisk til hva som bindes juridisk, siden ikke alle kravene har samme relevans eller effekt for byen, og rommet for fleksibiliteten i løsningene forsvinner.

«Skal» og «må»... eneste sikre utvei?

Ett av spørsmålene som ble stilt til alle de intervjuede, var; Hvordan skal man sikre at alle ambisjonene i strategiene eller i prosjekter realiseres i enden av prosessen? Svaret var enstemmig; man må lage reguleringsbestemmelser som er entydige, juridisk bindende, uten rom for fortolkning. «Må» og «skal». Så slipper man også spørsmål om hvem som gjennomfører planen. Hvis planen har blitt solgt til en seriøs utbygger, er det mye lettere for kommunen å møte neste utbygger med «skal»-krav hvor de viktige kvalitetene er hjemlet i en plan. Med slike formuleringer kan saksbehandlerne på byggesak kreve at disse tilfredsstilles. Ingen rom for forhandling (selv om det selvfølgelig er mulighet for å søke om dispensasjon). Flere fordeler med dette er at det gir forutsigbarhet for alle, sparer tid i saksbehandlingen og bestemmelsene vil da kunne brukes som en sjekklister. Når alt er tilfredsstillt, er det da en automatikk i å få et positivt vedtak. Så hvorfor ikke bare være streng på formulering av bestemmelser når man utarbeider en reguleringsplan?

En av de største utfordringene med et slik regime, er at alle aktørene må være trygge på at alle løsningene er gjennomførbare fysisk og økonomisk på det tidspunktet man utformer og vedtar reguleringsbestemmelsene. Prosjektet må være så gjennomarbeidet på tidlig fase, at det ikke lenger ligger noen usikkerheter knyttet til de fysiske, lovmessige, men ikke minst, de økonomiske forholdene. Slik systemet er satt sammen i dag, er dette egentlig ikke et reelt alternativt, og i hvert fall ikke for en investor. Dette er fordi størrelsen på investeringen må tilsvare de verdiene som sikres i hver fase for at risikoen ikke skal være for stor. Man kan derfor ikke forvente at en utbygger investerer i et prosjekt som må gjennomarbeides i detalj i reguleringsfasen, når det er risiko for at planen ikke vedtas i den politiske behandlingen,

eller at den vedtas med store endringer som gjør prosjektet urealiserbart (se avsnitt og system og prosess).

En annen faktor som må vurderes i forhold til et rigid system er at byutvikling tar tid (ref. intervjuet med KA1). En prosess fra strategi til realisering tar gjerne et – eller flere par år, og det er derfor svært sannsynlig at en eller flere av de fallgruvene som var nevnt i intervjuene inntreffer. Hvis ikke reguleringsplanen er fleksibel og robust, og kan tilpasses nye situasjoner eller forutsetninger, vil den vanskeliggjøre eller være til hinder for byutvikling. All investering av ressurser og tid som har gått med å utarbeide en plan er da bortkastet, og nye ressurser må investeres for å utarbeide en ny plan som er tilpasset de nye forholdene.

Fra plan til byggesak

Et av funnene fra både analysen og intervjuene, er at når et prosjekt går over i en ny fase (fra kommuneplan, til områdeplan, til detaljreguleringsplan, til byggesak), er de opprinnelige kvalitetene i størst fare for å falle bort. Det er nesten som at det er en gap mellom stolene. Dette gjelder særlig for kvaliteter som ikke er entydige forankret i bestemmelsene. Ut ifra resultatene fra intervjuene, kan problemet ligge i rutinene i kommunen. Ifølge informantene, finnes det ikke en systematisert kommunikasjon mellom plan- og byggesaksavdelingen når en byggesak skal behandles. Når en plan er ferdig vedtatt er oppfatningen at rommet for diskusjonene er over. Man må forholde seg til denne, og da er det opp til byggesak å forvalte prosjektet videre. Man jobber som separate enheter, ref. intervjuet med KA2.

Et slikt system hadde kanskje fungert hvis alle reguleringsbestemmelsene var entydige, uten rom for forhandling eller fortolking. Vi har allerede diskutert ulempene ved dette i det forrige avsnittet. Men hva skjer når planen har mange bestemmelser som ikke er entydige? Hva skjer når disse må forhandles, drøftes eller konkretiseres i neste fase?

Som intervjumaterialet viser, er reguleringsprosesser krevende fordi de innebærer forhandlinger mellom utbyggerne og kommunen. Det vil i denne prosessen være diskusjoner om blant annet urbanitet, tetthet, skala, innhold, utforming av bygulvet, og kvaliteter. Når man har en reguleringsplan som åpner for at kvalitetene skal forhandles igjen i byggesak, kreves det at byggesaksbehandlere har kompetanse innenfor disse feltene for å kunne stå som en motvekt og være rustet til å kunne drøfte disse temaene. Et annet vesentlig funn i denne studien er at flere saksbehandlere på byggesak har bakgrunn som jurister (i hvert fall i Nordre Follo kommune). Man kan derfor ikke forvente at de skal diskutere eller prioritere temaer som er av faglig art, som bør vurderes sammen med en arkitekt, eller en landskapsarkitekt.

En konsekvens av jussens posisjon i byggesaksbehandlingen vil derfor være at det etableres en tett dialog mellom plan- og byggesak, slik at kvalitetene som er viktige for å oppnå visjonene i et prosjekt blir ivaretatt i tilstrekkelig grad. Dette siden planavdelingen vil ha bakgrunnen og historikken på prosjektene/planene, og vil kunne være med på å vurdere de konkrete kvalitetene som forhandles på byggesak på en helhetlig måte. En annen løsning er å supplere bemanningen i byggesak med arkitekter og landskapsarkitekter, slik at de skjønnsmessige vurderingene kan tas av denne avdelingen.

Intensjonsavtaler

Et innspill til løsning på forskningsspørsmålet fra to av de intervjuede fra administrasjonen var bruk av intensjonsavtaler, som i NFK hadde gitt gode resultater i en samhandlingsprosess. Ref. intervjuet med KA1 og KA3, kunne byggesaksavdelingen med dette dokumentet minne utbyggeren på de opprinnelige intensjonene i prosjektet, og hva som ble avtalt gjennom forhandlingsprosessen. Sluttresultatet av et prosjekt som var mer i tråd med forpliktelsene festet i intensjonsavtalen.

Hvis man går ut ifra at samhandlingsprosesser/samarbeid mellom utbyggere og administrasjon er alternativ for å oppnå felles mål om prosjekter med gode kvaliteter, viser eksempelet over at intensjonsavtaler kan være et godt verktøy for å ramme inn dette samarbeidet. Dokumentet kan være en form for felles forpliktelse, hvor begge (alle) partene feller inn viktige og konkrete mål og en realistisk plan for hvordan disse skal oppnås. Avtalene bør blant annet inneholde felles mål i forhold til kvaliteter og den endelige visjonen, men også fremdrift, saksbehandling og økonomi. Hensikten med dokumentet må være å gi forutsigbarhet og trygge alle de involverte om at alle vil jobbe aktivt for å komme frem til det ønskede resultatet. Fordeler med slike avtaler kan være mange, for eksempel:

- Det blir unødvendig å sikre hver detalj i et juridisk bindende dokument altfor tidlig i en prosess hvor ikke alle forholdene er utredet eller avklart. Områdeplaner/detaljreguleringsplaner kan reduseres i omfang og kun ha de bestemmelsene som hører hjem i det geografiske området de skal styre, og som absolutt må tilfredsstilles.
- Man hadde unngått «intensjonsbestemmelser» i juridisk bindende dokumenter.
- Det hadde skapt en dynamikk hvor alle partene får en form for eierskap til prosjektene og forhåpentligvis blir engasjerte til å oppnå målene. Dette betyr at partene måtte bidra med den kunnskapen og makten de har for å få prosjektet realisert.

- Dette hadde fremmet dialog mellom utbyggere og administrasjon, og skapt tillitten som etterlyses av alle partene i en prosess (ref. svarene fra intervjuene).

Intensjonsavtaler innebærer også en del utfordringer, og det er forhold som må utredes grundig for at de skal ha det ønskede resultatet. For eksempel er det mulig, og i så fall hvordan kan dokumentets innhold sikres slik at partene kan ansvarliggjøres om det er mislighold i avtalen? Kunne det være mulig å formalisere dette i en kontrakt som ivaretar plikter og definerer konsekvenser (som en utbyggingsavtale)? Dette er en viktig diskusjon fordi et av målene er å skape trygghet og forutsigbarhet for alle parter. Samtidig må kommunen rustes opp og bemannes slik at de kan stille likt i forhandling av disse avtalene, med tung faglig kunnskap. Dette krever også støtte internt fra administrasjon og politikere, slik at representantene har mandat til å ta beslutninger, diskusjoner og gjøre avklaringer. En slik bemanning er kostbar og krevende å skaffe, men ressursene kunne kanskje skaffes gjennom effektivisering av andre prosesser, som omfattende områdeplaner. Basert i fallgruvene som har blitt belyst i denne oppgaven, er det også viktig at målene i intensjonsavtalene er konkrete, tydelige og realistiske i forhold til hva aktørene kan forplikte seg til. Like viktig er det at dokumentet må kommuniseres videre, og bør følge saken på samme måte som planbeskrivelsen, bestemmelsene og plankartet, slik at det blir håndtert som styrende for behandling i byggesak, og ikke forsvinne mellom plan- og byggesak.

Områdeplaner

En av de siste temaene jeg ønsker å drøfte etter å ha gått gjennom resultatene av intervjuene og analysen av casen, er hvordan områdeplaner fungerer (eller ikke fungerer) som styringsverktøy i kommuner som har mindre ressurser enn Oslo, slik som i NFK og i forhold til casen. Ifølge teorimaterialet skal områdeplanen utarbeides når det er krav til dette i kommuneplanens arealdel, eller når kommunen finner behov for å gi mer detaljerte avklaringer om arealbruken i et konkret område. Resultatet av empirien viser at områdeplanene i praksis blir for detaljerte og regulerer alt for mange forhold; forhold som hører hjemme i en detaljreguleringsplan snarere enn i en overordnet plan. Samtidig viser det seg at noen forhold, enten på grunn av mangel på tilgjengelige ressurser, eller en presset fremdrift, ikke blir tilstrekkelig utredet for hele området (dette er gjennomgått i avsnittet om fallgruver om Hjemmel og Tid). Siden områdeplanen foreligger som et krav i kommuneplanen (KP), utarbeides disse noen ganger kun for å tilfredsstille KP, slik at utbyggerne kan begynne å utarbeide detaljreguleringsplaner, ref. intervjuet med KA3. På bakgrunn av disse argumentene, er mitt forslag å sløyfe kravet til områdeplaner i kommuneplaner, og heller kanalisere ressursene til utarbeiding av flere VPOR for utpekte utviklingsområder i kommunene. For Nordre Follo kommune, og Ski sentrum konkret, vil

forslaget være å kanalisere ressursene til å oppdatere, forankre, promotere og bruke FoDP aktivt som et styringsdokument for utvikling av sentrum. Dette vil legge til rette for en utvikling som sikrer, prioriterer og fokuserer på opparbeidelse av det offentlig rommet, og som kun viser prinsipper, funksjoner og visjoner for utbyggingsområdene. Konkrete aspekter som volumer, konsekvenser for sol/skygge, MUA (minste uteoppholdsarealer), parkering, lekeplasser, osv.) vil da utredes nærmere og bindes juridisk i detaljreguleringsfasen når de forskjellige områdene skal utvikles.

Anbudsdokumentasjon i totalentrepriser

Det finnes flere modeller for gjennomføring av prosjekter; utførelsesentreprise, delt entreprise og totalentreprise, med noen variasjoner. De fleste av de store entreprenørene bruker totalentreprise som hovedmodell.⁶⁹ Ansvaret i denne modellen ligger i hovedsak hos entreprenøren. Denne formen krever lite administrasjon fra byggherren og risikoen overtas av entreprenøren. Enda en fordel med totalentreprise, sett fra utbyggerens øye, er at prisen for prosjektet er forutsigbar.⁷⁰ Tilbudet for prosjektene baserer seg på Anbudsdokumentasjonen; et dokument som utarbeides av byggherren, som inneholder funksjonene av de forskjellige rommene (inne og ute), og beskrivelsen av kvalitetene som skal leveres. Dokumentet blir vanligvis en del av kontrakten mellom utbyggeren og entreprenøren, og skal i utgangspunktet sikre at kvalitetene som ønskes i et prosjekt, faktisk bygges/leveres. For at dette skal fungere på en hensiktsmessig måte er det viktig at dokumentet inneholder tilstrekkelig informasjon om prosjektet. Dokumentet bør ikke være spekulativt, og bør inneholde alle kvalitetene og dokumentene/vedleggene som påvirker det ferdige resultatet, og som skal medtas i prisen (som VPOR/FoDP/normer, med mer). Totalentrepriseformen gir mulighet for at entreprenøren kan levere alternative løsninger (innenfor visse forutsetninger). Dette åpner for å utnytte denne muligheten som et «smutthull», og spekulere i kvalitetsnivået på leveransen (se analysekapittelet om byggeprosess/anbudsdokumentasjon). Derfor er det viktig at anbudsdokumentet har presise formuleringer, beskrivelser og spesifikasjoner, spesielt når det gjelder de elementene/kvalitetene som defineres som essensielle for at strategiene blir synlige i resultatet. Målet er at kostnadene for disse kvalitetene tas med i kalkylen av prosjektet, blir en del av kontrakten og dermed en del av anbudsdokumentasjonen. Det blir da lettere og

⁶⁹ Lien, *Valg av entreprisemodell*, 1.

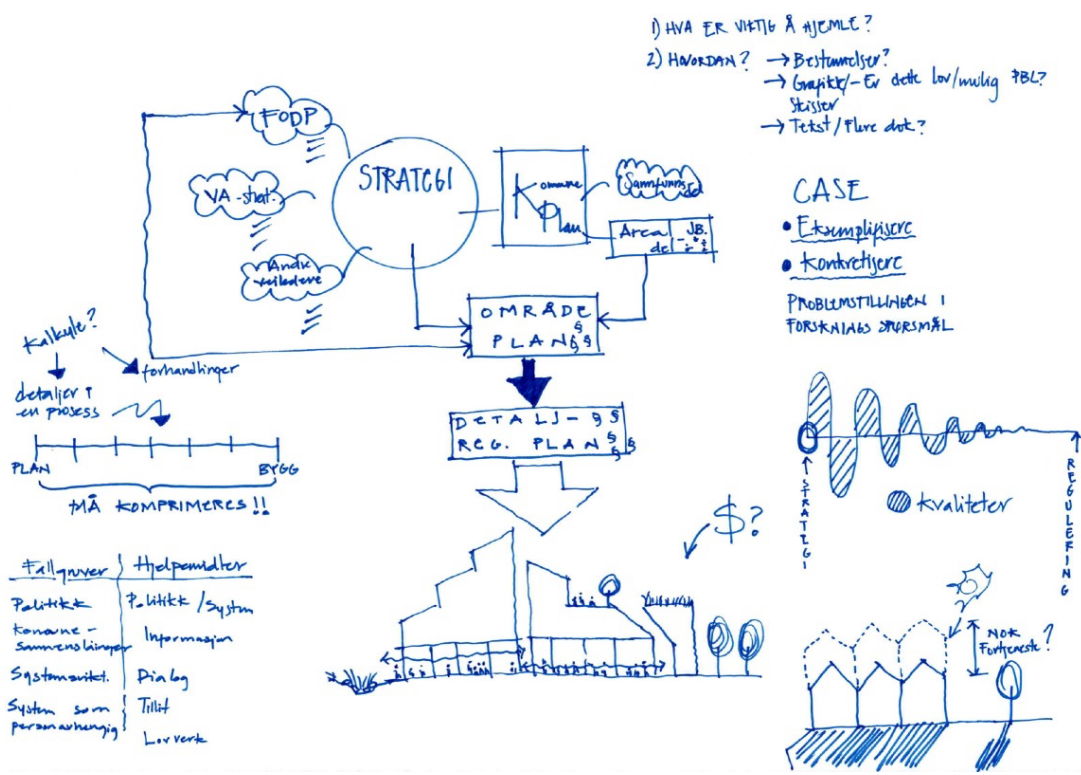
⁷⁰ Lien, *Valg av entreprisemodell*, 15-16.

mer rettferdig for entreprenørene å regne på samme grunnlag (samme kvaliteter), lettere for utbyggeren og arkitekten å vurdere tilbudene, og senere i prosessen kreve at disse kvalitetene leveres.

Hensikten

En av de mest relevante funnene fra intervjuene er at de fleste aktørene involverte i prosessene, fra A til Å, er enige i de overordnede målene og ambisjonene satt i de strategiske planene. Uenigheten oppstår i metodene eller midlene for å nå målene. Så, hvordan skal strategiene realiseres? Aktørene fra alle hold har uttalt i intervjuene at de er interesserte i å ha en mer aktiv dialog med de andre sidene av bordet. Kanskje denne dialogen vil være et godt hjelpemiddel for å kunne løse noen av fallgruvene som utforskes i denne oppgaven. Nøkkelen ligger kanskje i å etablere og systematisere en slik dialog, og med dette teste samhandlingsprosesser som en del av strategisk planlegging, med verktøy som kan strukturere dette samarbeidet.

6 KONKLUSJON



Figur 9 – Espinoza V. Monica. Brainmap; Hvordan ivareta på en bedre måte kvalitetene i et prosjekt?, 2024.

Jeg har i dette studiet analysert og diskutert gjennom et representativt utvalg av ni intervjuer og en case, hvordan lovverket og strategisk planlegging (teorien) praktiseres fra strategifasen og frem til prosjektene bygges. Det er også analysert og diskutert ut ifra resultatene fra intervjuene, hvilke utfordringer (fallgruver) aktørene møter og løsninger (hjelpemidler) de foreslår for å ta vare på ambisjoner og kvaliteter, sett fra hver sin rolle. Målet med studiet var å komme frem til et svar om hvordan de formelle og uformelle planverktøyene, sett opp i mot praksis, kan brukes på en bedre måte –«best praksis», slik at ambisjoner og visjoner i strategier og prosjekter blir bedre synlige i sluttproduktet.

Materialet som resulterte av empirien er meget omfattende, og har tatt opp mange flere temaer enn det jeg hadde forestilt meg da jeg begynte med denne oppgaven.

Hovedproblemstillingen er innviklet og til tross for at det er gjort en del viktige funn, har jeg ikke kommet til et entydig, og definitivt svar. Det er flere intervjuer med andre relevante aktører (arkitekter, byggesaksbehandlere og politikere) som bør gjøres som en fortsettelse av denne oppgaven. Disse kunne vise enda flere sider av problemet og kanskje komme enda nærmere et klart resultat. Til tross for dette, og på bakgrunn av resultatene i denne oppgaven, har jeg noen avsluttende refleksjoner som gir noen svar på spørsmålet: *Hvordan kan ambisjonene i strategiske dokumenter og prosjekter sikres frem til ferdig utbygging?*

- Å utarbeide flere styrende dokumenter (strategiske eller juridisk bindende) enn det som allerede finnes, er trolig ikke svaret. Tvert imot. Systemet (både formelt og uformelt) bør ryddes opp i og forenkles, slik at det er færre dokumenter som man har å forholde seg til. Disse dokumentene bør være oppdaterte og samstemte med hverandre, slik at man unngår at saksbehandlere/utviklere må finne på alternative løsninger for å få til gode løsninger, men som i realiteten kompliserer realiseringsprosessen. Videre må dokumentene være lette å finne og kommuniserte gjennom flere kanaler, innad og utad i administrasjonen, slik at de blir velkjente for alle relevante aktører. Strategiske dokumenter bør være bredt forankret administrativt og politisk, slik at de blir ivaretatt av begge. Samtidig bør juridisk bindende dokumenter inneholde færre bestemmelser, som er tydelige og klare, og som kun styrer forholdene for området planen gjelder for. Det må defineres hva som er viktig å hjemle på hvert nivå, slik at ikke samme element er hjemlet i flere planer, og med det, utsatt for motsigelser. Overordnede planer bør også inneholde en liste over forhold som må utredes og reguleres i neste fase, slik at det foreligger en klar plan for hva som skal bindes i hver fase og for hvilken del av kommunen. Med dette vil antall dokumenter (strategiske og juridiske) kunne reduseres i omfang og antall.

- Å etablere en bedre kommunikasjon internt i kommunen må prioriteres. Dette gjelder for casen (Nordre Follo kommune), men ut ifra svarene fra de intervjuede som har jobbet andre steder og min egen erfaring, gjelder dette også for andre kommuner. Dialogen mellom avdelingene må etableres og systematiseres, slik at visjonene fra planfasen formidles til byggesak og kan prioriteres og forvaltes etter sin opprinnelige intensjon. Hver avdeling må også etablere en intern kommunikasjon hvor kunnskaps- og erfaringsoverføring settes i fokus, slik at systemet blir mindre personavhengig. Det må også etableres en felles forståelse rundt fortolkning og håndheving av styringsdokumentene. Målet med dette er å skape forutsigbarhet, trygghet og tillitt til administrasjonen og systemet. Kanskje kan bruken av kunstig intelligens bidra med dette, og for eksempel skape en database hvor både erfaringer og de etablerte holdningene mates inn og er lett tilgjengelige for alle avdelingene og for alle saksbehandlere.
- Det bør erkjennes at kapitalen kan være en god samarbeidspartner for kommunen(e) både for å skape strategier, samstemme disse mot kostnader og lage en plan om hvordan de kan realiseres. Samarbeidet krever at det finnes rammer som gir tydelige forutsetninger og forventninger med å delta i dette samarbeidet for alle parter. Dette for at resultatene ikke blir et produkt av markedskreftene, eller at aktørene inngår i samarbeidet under feil premisser.
- Resultatene i denne forskningen viser at lovverket alene ikke kan løse spørsmålet i oppgaven. Derimot kan samhandling, som en prosess mellom private aktører og kommunen for å lage strategier og konkretisere hvordan skal disse realiseres, være et godt alternativ til en «best praksis»-prosess. Prosessen vil blant annet innebære en åpen dialog hvor det lages konkrete mål hvor man staker ut veien sammen for hvordan man skal oppnå disse. Det må også defineres tydelig hva som er viktig å sikre og løse i hver fase, og hvilke verktøy og midler, både juridiske og strategiske, som er disponible for å få til dette. For at prosessen skal bli balansert kreves det at partene stiller likt (ref. maktforholdene). Deltakerne som stiller opp til denne dialogen må ha forankring og støtte i sine organisasjoner, og må kunne ta beslutninger. Når det gjelder kommunen er det snakk om både internt i administrasjonen, men også politisk, for at de løsningene som er forhandlet frem ikke blir vesentlig endret eller forkastet i sluttbehandlingen. For at denne samhandlingen skal få resultater som er håndfaste, må det foreligge en skriftlig forpliktelse fra alle parter som følger prosessen videre – kanskje som en del av planen. Her er intensjonsavtaler et verktøy som er testet allerede, og som kan gi gode resultater, til tross for at de ikke er juridisk bindende. Her er tillitt essensiell. Evaluering av slike prosesser må til for å måle

deres effektivitet. Kartlegging av hva som ga konkrete positive og negative resultater blir et viktig verktøy for å konstant kunne forbedre et slikt system, og med dette bygge opp en bedre praksis for felles forvaltning av visjoner og strategier.

Til slutt vil jeg påpeke at byutvikling er et samfunnsansvar. Alle aktørene som deltar i utvikling og bygging av våre byer og steder, må være bevisste på rollen de har og må ta vare på ansvaret og forpliktelsene som følger med den. Når ansvaret og forpliktelsene blir utøvet med fokus på kvalitet i alle ledd i prosessen, vil vi kunne se visjonene bli gjennomført på en bedre måte enn det som er tilfelle i dagens praksis.

7 REFERANSER OG FIGURER

Aarsæther, Nils, Ronny, Kristiansen, Torill, Nyseth, Eva, Falleth (red.) og Terje, Holsen (red.). *Plan og Samfunn. System, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm AS, 2018.

AART architects AS, *Planbeskrivelse for detaljregulering av Ski sentrum syd - S12, S13, S14*. Planbeskrivelse. Hentet 07.01.2023. <https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordrefollo/tjenester/plan-bygg-og-eiendom/byutvikling-og-arealplaner/ski-sentrum/ski-sentrum-syd-detaljregulering/planbeskrivelse.pdf>

Akershus Fylkeskommune, «Regionale planer». 2023, hentet 20.januar, 2024, <https://afk.no/tjenester/planlegging/samfunnsplanlegging/gjeldende-regionale-planer/>

Albrechts, Louis, og Balducci, Alessandro. «Practicing strategic planning: In search of a critical features to explain the strategic character of plans», *disP - The planning review* 49, no. 3 (Mars 2013): 22-39. <https://doi.org/10.1080/02513625.2013.859001>

Bjørkli Eriksen, Mona. *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. NMBU. 2019.

Brox, Ottar. *Nord-Norge: fra allmenning til koloni*. Lommedalen: Universitetsforlaget, 1984.

Cadena Vargas, Edel. «Neoliberalismo y politica en Mexico 1982-1997», *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, no. 14 (Januar 2018):15. <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/9587>.

Faludi, Andreas. «Conformance vs. performance: implications for evaluation», *Impact Assessment* 7, no. 2-3 (1989):138. <https://doi.org/10.1080/07349165.1989.9726017>.

Folde, Marja S, og Weider Ellefsen, Halvor. «Hva er strategisk planlegging», *Plan* 54, no. 1 (April 2022):8-11, <https://doi.org/10.18261/plan.54.1.3>.

Fiskaa, Helge. *Med lov skal landet byggast. Norsk fysisk-økonomisk planlegging dei fyrste åra med bygningslova av 1965 - med fem generalplanar frå Nic Stabells kontor som eksempel*. PhD avhandling. NTNU Trondheim. 2002.

Kronborg, Anne-Kristine, og Stein, Kolstø. *Oslo: vekst og endring: tjuefem år med plan og bygningsetaten*. Oslo: Oslo press cop., 2017.

Nordre Follo kommune, *Byvekstavtalen for Oslo området*. Hentet 04.mai, 2024, <https://www.regjeringen.no/contentassets/66644bf4b3e642acaf10bea324af42b8/byvekstavtale-for-osloomradet-2019-2029.pdf>

Nordre Follo Kommune, «Kommuneplanens arealdel 2023-2024».Hentet 21. januar, 2023, <https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/kommuneplan/kommuneplanens-arealdel-2023---2034.pdf>

Nordre Follo Kommune, «Områdeplan Ski sentrum – Reguleringsbestemmelser». 2022, hentet 08. januar, 2023, <https://www.arealplaner.no/nordrefollo3020/arealplaner/247>

Nordre Follo Kommune, «Ski sentrum syd». 2022, hentet 04. januar, 2023, <https://www.arealplaner.no/nordrefollo3020/arealplaner/330>

Nordre Follo kommune, «Vedtatte temaplaner og strategier». Hentet 21. januar 2024, <https://www.nordrefollo.kommune.no/vi-utvikler-nordre-follo/planer/temaplaner/>

Nygaard, William, og Eric, Lorange (red.), *Fra gjenreising ti nyreising, Regionplanmøtet i Alta 12.-18. juli 1948*. Oslo: Johan Grundt Tanum, 1950.

Olesen, Kristian. «The neoliberalisation of strategical spatial planning». *Planning Theory*, Vol. 13(3). (September 2013): 288-303. DOI: 10.1177/1473095213499340.

Regjeringen.no, «Kommunale planoppgaver». Frigitt 8.03.2023.
https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/kommunale_planoppgaver/id2836162/?expand=factbox2836170

Ringholm, Toril, Hege, Hofstad, «Strategisk vending i planleggingen?» i *Plan- og bygningsloven 2008: en lov for vår tid?*, red. Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther, 107-121. Oslo: Universitetsforlaget, 2015.

Ski Kommune (Nå Nordre Follo Kommune), *Funksjon- og designplan for gater, torg og parker i Ski Sentrum*. 2018, hentet 03. januar, 2022, <https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/planer-og-horinger/vedtatte-planer/funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum/b-veilederen-funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum.pdf>

Snørre, Lien. *Valg av entreprisemodell og dets påvirkning på byggeprosessen*. Masteroppgave. Universitet i Stavanger. 2020.

Swyngedouw, Erik, Frank, Moulaert, og Arantxa, Rodriguez. «Neoliberal urbanisation in Europe: Largescale urban development projects and the new urban policy». *Antipode* 34:3 (Desember 2002): 542-575, <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00254>

Store Norske leksikon. «Plan- og bygningsloven». 13.01.2024. https://snl.no/plan-og_bygningsloven

FIGURER

Figur 1 - Regjeringen.no, *Det kommunale plansystemet*, 2023, hentet 16. januar, 2024, https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/kommunale_planoppgaver/id2836162/?expand=all-in-group-2836166

Figur 2 - 1881.no, *Skråfoto Ski*. Hentet 04. januar, 2023, <https://kart.1881.no/?r=F4060783>

Figur 3 - Ski Kommune (Nå Nordre Follo Kommune), *Funksjon- og designplan for gater, torg og parker i Ski Sentrum*, 2018, 15, hentet 03. januar, 2022, <https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/planer-og-horinger/vedtatte-planer/funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum/b-veilederen-funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum.pdf>

Figur 4 - Ski Kommune (Nå Nordre Follo Kommune), *Funksjon- og designplan for gater, torg og parker i Ski Sentrum*. 2018, 20, hentet 03. januar, 2022, <https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/planer-og-horinger/vedtatte-planer/funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum/b-veilederen-funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum.pdf>

Figur 5 – Ski Kommune (Nå Nordre Follo Kommune), *Funksjon- og designplan for gater, torg og parker i Ski Sentrum*. 2018, 87, hentet 03. januar, 2022, <https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/planer-og-horinger/vedtatte-planer/funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum/b-veilederen-funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum.pdf>

Figur 6 - Ski Kommune (Nå Nordre Follo Kommune), *Funksjon- og designplan for gater, torg og parker i Ski Sentrum*. 2018, 88, hentet 03. januar, 2022, <https://www.nordrefollo.kommune.no/globalassets/nordre-follo/planer-og-horinger/vedtatte-planer/funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum/b-veilederen-funksjons--og-designplan-for-gater-torg-og-parker-i-ski-sentrum.pdf>

Figur 7 - Ski Kommune (Nå Nordre Follo Kommune), «Områdeplan Ski sentrum – kart». 2016, hentet 03. januar, 2023, <https://www.arealplaner.no/nordrefollo3020/arealplaner/247>

Figur 8 - Nordre Follo Kommune, «Ski sentrum syd». 2022, hentet 04. januar, 2023, <https://www.arealplaner.no/nordrefollo3020/arealplaner/330>

Figur 9 – Espinoza V. Monica *Brainmap; Hvordan ivareta på en bedre måte kvalitetene i et prosjekt?*, 2024.