



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

**Masteroppgave 2018 30 stp.**

Fakultet for landskap og samfunn  
Institutt for eiendom og juss

## **Hva er virkningen av at VPOR ikke er lovregulert, og hvilke utfordringer medfører dette?**

What is the effect of VPOR not being regulated in the Plan and Building Act and what challenges do this entail?

**Mai- Linn Holdt og Caroline Marie Johansen**

Master i Eiendomsutvikling



## Forord

Dette er vår masteroppgave, den er skrevet som avsluttende del av masterstudiet Eiendomsutvikling, ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) på fakultetet for landskap og samfunn i Ås. Oppgaven utgjør 30 studiepoeng og er skrevet våren 2018.

Vi håper at denne oppgaven kan komme til hjelp for de som skal jobbe for, og med Oslo kommune. Vi håper andre kommuner som ønsker å ta i bruk Oslomodellen kan få nytte av denne oppgaven.

Vi vil takke vår veileder Fredrik Holth for veiledning, kunnskap, innspill og godt humør. Til alle informanter som har bidratt med intervju og tilbakemelding. Tusen takk for tiden og informasjon. Takk til Marius Raaen som korrekturleste for oss. Takk til alle som har vært involvert i oppgaven vår, spesielt til familie og venner som har støttet oss gjennom prosessen.

Helt til slutt ønsker vi å takke hverandre for det gode samarbeidet.

---

Sted/dato

---

Sted/dato

---

Mai-Linn Holdt

Mail: [mai\\_linn4@yahoo.no](mailto:mai_linn4@yahoo.no)

---

Caroline Marie Johansen

Mail: [caroline.m.joh@gmail.com](mailto:caroline.m.joh@gmail.com)

## Sammendrag

I 2007 brukte Oslo kommune for første gang verktøyet «Veiledende plan for offentlig rom (VPOR)», som en del av «Oslomodellen». VPOR er ikke forankret juridisk i plan- og bygningsloven, men legger likevel føringer for arealbruk tidlig i planprosessen. Denne masteroppgaven tar for seg noen utfordringer ved at Plan- og bygningsetaten i Oslo benytter seg av strategiske planer som VPOR.

Ved å studere deler av prosessen for arealplanlegging i Oslo kommune skal dette belyses ved å stille opp en problemstilling. For å danne et bilde av den betydning det har å bruke strategiske planer som VPOR har det blitt hentet inn informasjon, foretatt intervjuer og dokumentanalyser. Denne informasjonen er deretter vurdert opp mot relevant teori og rettspraksis.

Graden av fleksibilitet som ligger i arealplanleggingen er blitt utfordret i Oslo de seneste årene. En årsak er den raske byutviklingen (de Vibe, 2015). Denne analysen ser på hvordan Plan- og bygningsetaten har utviklet VPOR som et virkemiddel med større fleksibilitet for å håndtere den sterke byutviklingen på prosess-siden.

Gjennom analysen og drøftingen har flere temaer vært oppe for diskusjon. Noen av disse temaene er saksbehandlingsregler, kostnadsberegning og forhåndsbinding. Gjennom hele oppgaven vurderes spørsmålet om mangel på virkemiddel burde vært løftet opp som et lovgiver-spørsmål. Likevel ser vi nytten av at Plan- og bygningsetaten utfordrer dette rommet, ved å ha løst det på prosess-siden.

I tillegg drøfter oppgaven positive og negative sider ved eventuell lovfesting av VPOR i plan- og bygningsloven. Legitimitet, fleksibilitet, effektivitet og demokrati er hensyn og prinsipper som kan stå imot hverandre og som vurderes i oppgaven. Om VPOR bør bli lovfestet eller ikke, avhenger av hvordan den implementeres i Plan- og bygningsloven. Oppgaven gir eksempler på hvordan dette kan gjøres.

## **Abstract**

In 2007, the municipality of Oslo introduced for the first time its «Veiledende plan for offentlig tom (VPOR)» as part of the so-called «Oslo model». VPOR is not legally connected to the Planning and Building Act, but still applies requirements for land use early in the planning process. This master thesis addresses some challenges in connection with the Oslo Planning and Building Agency's use of strategic plans such as VPOR.

By studying parts of the area planning process in Oslo municipality, the issue is highlighted. In order to form a picture of the importance of using strategic plans such as VPOR, information has been gathered, interviews made and documents have been analysed. Our findings have been assessed against relevant theory and case law.

In recent years, the degree of flexibility in area planning in Oslo has been challenged. An important reason is the rapid urban development. The analysis looks at how the Planning and Building Agency has developed VPOR as a tool with greater flexibility to handle the process of strong urban development.

The Planning and Building Agency has solved the challenge of lack of tools on the process side. Through our analysis and discussion, it is considered if the lack of remedies should be a question for the legislator. Nevertheless, we see the benefit that the Planning and Building Agency challenges this space by solving it on the process side. Through the analysis and discussion, several topics have been discussed. Some of these are case processing rules, cost calculation and pre-binding. Throughout the study, the question is considered whether a lack of instrument should have been lifted as a legislator's question (at legislator level). Nevertheless, we see the benefit in the Planning and Building Agency challenging this shortcoming by solving it on the process stage.

In addition, the document discusses positive and negative aspects of possible statutory rights of VPOR in the National Planning and Building Act. Legitimacy, flexibility, efficiency and democracy are considerations and principles that can stand against each other and are therefore discussed. Whether VPOR should be statutory or not, depends on how it may be implemented in the Planning and Building Act. Our study gives examples of how this could be done.

# Innholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	<b>1</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>2</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>3</b>
<b>Begrepsliste</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Introduksjon</b> .....	<b>9</b>
<b>1.1 Bakgrunn for prosjektvalg</b> .....	<b>9</b>
<b>1.2 Problemstilling</b> .....	<b>10</b>
<b>1.3 Avgrensning</b> .....	<b>10</b>
<b>1.4 Oppgavens oppbygging</b> .....	<b>11</b>
<b>2 Metode</b> .....	<b>12</b>
<b>2.1 Valg av forskningsstrategi og design</b> .....	<b>12</b>
<b>2.2 Innsamlingsstrategier</b> .....	<b>13</b>
<b>2.3 Dokumentanalyse</b> .....	<b>14</b>
<b>2.4 Forskningsintervju</b> .....	<b>14</b>
2.4.1 Intervjuguide .....	14
2.4.2 Semistrukturert intervju .....	14
2.4.3 Innsamling av datamaterialet.....	15
2.4.4 Utvalg og rekrutering av informanter .....	16
2.4.5 Presentasjon av informanter .....	16
2.4.6 Transkripsjon av datamateriale.....	18
<b>2.5 Validitet og reliabilitet</b> .....	<b>19</b>
<b>3 Teori</b> .....	<b>20</b>
<b>3.1 Skille mellom juridiske- og ikke juridiske planer</b> .....	<b>20</b>
<b>3.2 Konstitusjonelt demokrati basert på lov</b> .....	<b>21</b>
<b>3.3 Forvaltningsrett</b> .....	<b>22</b>
<b>3.4 Forholdet mellom offentligrett og privatrett</b> .....	<b>22</b>
<b>3.5 Forhåndstilsagn/forhåndsbinding under forholdet mellom kommune og private</b> .....	<b>23</b>
<b>3.6 Plan- og bygningsloven- Formålet</b> .....	<b>24</b>
3.6.1 Plansystemet.....	25
3.6.2 Byparlamentarisme .....	26
<b>3.7 Kommunal planlegging – Planprosess og utredning av planer</b> .....	<b>27</b>
3.7.1 Generelt om planprosessen.....	28
3.7.2 Kommunal planstrategi.....	30

3.7.3	Kommuneplan .....	31
3.7.4	Planprogram .....	32
3.7.5	Planutkast for kommuneplanens arealdel med konsekvensutredning.....	35
3.7.6	Konsekvensutredning.....	36
3.7.7	Høring og offentlig ettersyn av planforslaget med konsekvensutredning.....	36
3.7.8	Vedtak av planutkast med konsekvensutredning.....	37
3.7.9	Reguleringsplaner .....	37
3.7.10	Utbyggingsavtaler.....	39
3.7.11	Byggesak.....	41
<b>3.8</b>	<b>Oslomodellen.....</b>	<b>41</b>
3.8.1	VPOR.....	46
3.8.2	Den politiske gangen i en VPOR.....	48
<b>4</b>	<b>Dokumentanalyse av VPOR.....</b>	<b>49</b>
4.1	Ensjø.....	51
4.2	Løren og Økern.....	52
4.3	Hasle og Valle Hovin.....	53
<b>5</b>	<b>Analyse.....</b>	<b>54</b>
5.1	Saksbehandling .....	54
5.1.1	Medvirkning .....	54
5.1.2	Høring og offentlig ettersyn .....	60
5.1.3	Innsigelse og ekspropriasjon .....	62
5.1.4	Konsekvensutredning.....	63
5.2	Tidsbruken i planprosessen for en VPOR vs. en områderegulering .....	65
5.3	Kostnadsberegning av VPOR.....	66
5.4	Spørsmål om lovregulering av VPOR .....	74
5.4.1	Hvorfor blir VPOR til som den er?.....	75
5.4.2	Forhåndsbinder VPOR arealer, før VPOR er vedtatt? .....	76
5.4.3	Er det noen klare forskjell i arbeidet for de ulike intervjuobjektene når det er snakk om en områderegulering og VPOR? .....	80
5.4.4	Bør lovgiver ta stilling til om det trengs et nytt virkemiddel i plan- og bygningsloven?.....	81
5.4.5	Burde VPOR bli lovfestet i plan- og bygningsloven?.....	83
5.5	Resultat av analysen.....	85
<b>6</b>	<b>Diskusjon .....</b>	<b>90</b>
6.1	Saksbehandling .....	90
6.1.1	Medvirkning .....	90
6.1.2	Høring og offentlig ettersyn .....	92

6.1.3	Innsigelse og ekspropriasjon .....	93
6.1.4	Konsekvensutredning.....	93
<b>6.2</b>	<b>Tidsbruken av en VPOR og en områderegulering.....</b>	<b>94</b>
<b>6.3</b>	<b>Kostnadsberegning av VPOR.....</b>	<b>94</b>
<b>6.4</b>	<b>Skaper VPOR en forhåndsbinding.....</b>	<b>95</b>
<b>6.5</b>	<b>Tid og informasjonsflyt.....</b>	<b>97</b>
<b>6.6</b>	<b>Spørsmål om lovregulering av VPOR .....</b>	<b>98</b>
<b>7</b>	<b>Konklusjon .....</b>	<b>101</b>
<b>8</b>	<b>Forslag til videre forskning.....</b>	<b>102</b>
<b>9</b>	<b>Referanser.....</b>	<b>103</b>
<b>10</b>	<b>Vedlegg.....</b>	<b>106</b>



## Begrepsliste

Begrepsliste	Forkortelser
I LOV-1814-05-17 Kongeriket Norges grunnlov	GRL.
LOV-1959-10-23-3 om oreigning av fast eiendom (oreigningslova)	Orl.
LOV-1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)	Fvl.
LOV-1992-09-25-107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)	Koml.
LOV-2000-04-14-31 Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)	Popplyl.
LOV-2008-06-27-71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)	Pbl.
Forskrift om konsekvensutredninger av 26.juni 2009 (FOR-2017-06-21-854)	Kuf.
Rettsavgjørelser	Rt.
kommunal- og moderniseringsdepartementet	KMD
Veiledende plan for offentlig rom	VPOR
Konseptvalgutredning	KVU
Veiledende plan for kabler og ledninger	VPKL
Bruksareal	BRA
Plan- og bygningsetaten	PBE
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	EBY
Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste	NSD
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet	NMBU

## Liste over figurer og tabeller

Figur 3-1: Organisasjonskart Oslo kommune.....	27
Figur 3-2: Planprosessen etter plan- og bygningsloven.....	28
Figur 3-3: Gangen i en planprosess .....	30
Figur 3-4: Kommunal planlegging (Miljøverndepartementet, 2009, s.6).....	31
Figur 3-5: Behandling av reguleringsplaner (Miljøverndepartementet, 2009, s. 11).....	38
Figur 3-6: Behandling av private reguleringsplanforslag (Miljøverndepartementet, 2009, s. 12).....	39
Figur 3-7: Oslomodellen: to alternativ planprosesser (Jervell, L.H., Epost, 2018).....	42
Figur 3-8: Den dynamiske utvikling av Oslo modellen med VPOR, se vedlegg 5.....	45
Figur 3-9: Kart over VPORer .....	46
Tabell 1: Oslo modellen, oversikt over områdene.....	47
Tabell 2: VPOR innhold.....	50
Tabell 3: Oversikt over høring og når den er vedtatt.....	61
Tabell 4: Resultat fra analysen .....	89

# 1 Introduksjon

I dette kapittelet blir hovedtrekkene i masteroppgaven presentert.

## 1.1 Bakgrunn for prosjektvalg

Synet på planlegging har endret seg opp gjennom årene, spesielt med tanke på fleksibiliteten. Utfordringer må takles, som økt kompleksitet, opportunisme og mangfold i byene er problematikk som ikke har vært så utpreget tidligere (Munoz Gielen & Tasan-Kok, 2010, s. 1097).

Graden av fleksibilitet som ligger i planleggingen har i lengre tid vært utfordret i flere land. Strategiske planer er noe flere land i Europa nå benytter seg av. Det er et behov for en større fleksibilitet i planleggingsprosessen. Det som er viktig når det skal utarbeides planer, er at det skal være en grad av sikkerhet. Dette for å beskytte de offentlige interessene som blir berørt. Planene må samtidig være fleksible nok for at den utviklingen som er ønskelig kan oppfylles. Hvis man skal beholde fleksibiliteten vil dette svekke sikkerheten til dokumentet og de partene som er rundt (Munoz Gielen & Tasan-Kok, 2010, s. 1097-1098). Denne problemstillingen har også oppstått i Norge. Et eksempel er VPOR, som er en strategisk plan i Oslo kommune. Her har man valgt å benytte en ikke juridisk bindende plan istedenfor å benytte verktøyet som allerede finnes i LOV-2008-06-27-71 om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven), videre forkortet som Pbl.

### *Formålet med oppgaven*

Oslo pusses opp, repareres, forvandles, transformeres og fordeles i et kjapt tempo. På grunn av den hurtige endringen i byveksten måtte Oslo kommune fra 1990-tallet endre strategi. De gjorde dette ved å i større grad gå over til å fokusere på rammene, prinsippene og de overordnede målene (Kolstø & Kronborg, 2017, s.11). Dette gjorde at kommunen valgte å fokusere på utvalgte innsatsområder istedenfor planlegge «overalt» (Kolstø & Kronborg, 2017, s.41). Oslo begynte derfor med en fremgangsmåte som har fått navnet «Oslomodellen». Modellen representerer en forenklet bruk av plansystemet og gjør det mulig å kombinere juridisk bindende planer og veiledende planer (Kolstø & Kronborg, 2017, s.43). Der det er mest hensiktsmessig velger kommunen nå å benytte veiledende planer, i stedet for juridiske planer etter plan- og bygningsloven. Hvorfor gjør kommunen dette? Er det juridiske

planverktøyet i plan- og bygningsloven ikke godt nok for å takle den utviklingen Oslo har?  
Hva er fordelene og ulempene med denne modellen?

Et av verktøyene i Oslomodellen er VPOR. VPOR skal foreslå hvordan de offentlige rommene i et område bør utformes. Planen er en *strategisk* plan og den er ikke juridisk bindende etter plan- og bygningsloven. Siden VPOR mangler juridisk forankring, vil ikke de alminnelige saksbehandlingsreglene etter plan- og bygningsloven gjelde (Kolstø & Kronborg, 2017, s.42).

Hva er fordelen og ulempen med en ikke-juridisk plan (VPOR) i forhold til juridisk bindende planer etter Plan- og bygningsloven? Et formål med Plan- og bygningsloven er å sikre vekst og vern og at dette skjer til fellesskapets beste. Denne studien vil derfor drøfte om VPOR burde bli lovfestet i plan- og bygningsloven.

## 1.2 Problemstilling

Hva er virkningen av at VPOR ikke er lovregulert, og hvilke utfordringer medfører dette?

## 1.3 Avgrensning

På grunn av tids-begrensning har denne oppgaven blitt begrenset til å undersøke forholdene slik de praktiseres i Oslo kommunes. Studien går heller ikke inn på innsigelse og ekspropriasjon så fremt de ikke er vesentlig for sammenhengen og forståelsen i oppgaven.

Vår studie undersøker kun Oslo kommunes bruk av planmodellen. Dette fordi det er de som har utarbeidet «Oslomodellen». De har også flest prosjekter der modellen er tatt i bruk. I de senere årene har også andre kommuner tatt etter Oslomodellen. Inkludering av andre kommuners erfaring ville vært for omfattende for denne oppgaven.

Denne oppgaven vil ikke se på innsigelse og ekspropriasjon. Bakgrunnen for at dette ikke undersøkes ytterligere, er at omfanget blir for omfattende i forhold til tilgjengelig tid. Hvis innsigelse og ekspropriasjon skulle vært en del av oppgaven, måtte statlige og regionale organer også intervjues. En viktig del av planprosessen i plan- og bygningsloven, er at alle interesser blir hørt. Konsekvensen av at statlige og regionale organer ikke kan fremmes innsigelse til en VPOR, kan for eksempel være at overordnede ønsker ikke blir ivaretatt. Ved at kommunen ikke har mulighet til å fremme ekspropriasjon i VPOR, må kommunene gjøre dette på et detaljreguleringsnivå. For å få et helhetlig bilde av retten til medvirkning, er det likevel nødvendig å komme innom temaene innsigelse og ekspropriasjon.

#### **1.4 Oppgavens oppbygging**

- Kapittel 2 vil presentere relevant teori for oppgaven. Her blir den ordinære planprosessen etter plan- og bygningsloven og Oslo modellen med VPOR gjennomgått.
- Kapittel 3 presenterer den metodiske delen. For å se på fordeler og ulemper ved kvalitativ forskning gjennomgår den metoden som anvendes i oppgaven. Her vil forskningsstrategi og design, innsamlingsstrategi og dokumentanalyse og forskningsintervju bli behandlet. I tillegg vil sterke og svake sider av oppgaven bli belyst.
- Kapittel 4 går dypere inn på hvordan VPOR er bygd opp, og hvordan modellen har utviklet seg over tid.
- Kapittel 5 analyserer intervjuene og dokumentene og funnene blir listet opp tematisk. De aktuelle temaene som presenteres i analysen er:
  - saksbehandlingsregler, herunder medvirkning, høring og offentlig ettersyn, innsigelse og ekspropriasjon og konsekvensutredning.
  - tidsbruk av VPOR
  - kostnadsberegning av tiltakene i en VPOR
  - spørsmål om VPOR burde bli lovfestet i plan- og bygningsloven løftes.
- Kapittel 6 drøfter funnene i analysen, der problemstillingen blir besvart.
- Kapittel 7 gir konklusjon på problemstillingen.
- Kapittel 8 anbefaling til videre forskning blir presentert.

## 2 Metode

Dette kapittelet redegjør for den metodiske tilnærmingen og det forskningsdesignet som vil være grunnlag for utvalget av metodisk tilnærming. Her vil valgene som er gjort gjennom oppgaven bli presentert og hvordan informasjonen er behandlet. I slutten av kapittelet har det blitt gjort en vurdering av validiteten og reliabiliteten til forskningen.

### 2.1 Valg av forskningsstrategi og design

Det første som må ta stilling til når en forskningsstrategi skal velges er hvilken type data som skal behandles. Det må fattes en avgjørelse om hvilken teknikk som er mest hensiktsmessig å benytte (Halvorsen, 2003, s.60). Forskningsstrategi kan deles inn i to kategorier, kvantitativ og kvalitativ. Kvantitative data er målbare data som kan uttrykkes i mengdetermer eller tall, også kalt harddata. Kvalitative data foreligger ofte via tekst eller verbale utsagn. Det sier noe om egenskapene som undersøkelsesenheten har, ofte kalt mykdata (Halvorsen, 2003, s. 79). I denne avhandlingen er den beste tilnærmingen kvalitativ forskning. Dette fordi oppgaven ikke skal svare på hypoteser, men skaffe ny informasjon fra informantene. Problemstillingen vil i liten grad kunne besvares ved en kvantitativ tilnærming.

*«Kvalitativ forskning, eller ipsativ forskning, er forskningsmetoder som vektlegger forståelse og analyse av sammenhenger i en prosess hos den enkelte fremfor opptelling av fenomener eller kjennetegn ved en gruppe individer. Kvalitativ forskning er viktig for å utvikle bedre forståelse av individer, for eksempel motivasjon, følelser, holdninger, kognitive prosesser.»*

*(Malt, 2015a)*

Utgangspunktet for en empirisk undersøkelse er ofte et tema, eller et felt det er interessant å undersøke (Jacobsen, 2015, s. 72-73). Utvikling av teori er sentralt i denne tilnærmingen. Det som er hovedmålet med undersøkelsen er å lage en god forklaring for en prosess som er basert på personer som har erfart det som skal studeres. Som regel vil det bli intervjuer der det er en veksling mellom datainnsamling og analyse. De personene som er valgt ut til intervjuene er valgt på bakgrunn av kriterier som teoretiske bakgrunn eller posisjon i plansystemet (Ringdal, 2013, s. 110).

I problemstillingen stilles det spørsmål om hvilken betydning det har at VPOR ikke er lovregulert, og hvilke utfordringer dette medfører. For å finne slik informasjon er det benyttet en empirisk undersøkelse. Den empiriske undersøkelsen gjennomføres ved intervjuer og dokumentanalyse.

I vårt arbeid har det vært nødvendig å undersøke hvordan ideen om VPOR oppstod og hvordan Oslo kommune behandlet og fattet vedtak om å innføre denne modellen. Det vil bli belyst hvilke administrative og politiske prosesser som har ledet frem til modellen. Har Oslo kommune utviklet et nytt virkemiddel for å imøtekomme utviklingen av byen, og burde dette virkemiddelet bli løftet opp som et lovgiverspørsmål? I kapittel 2.4 vil strategien for intervjuene og hvordan dataene er behandlet bli gjennomgått.

## **2.2 Innsamlingsstrategier**

I en innsamlingsstrategi er det viktig å velge den metoden som gir oss størst relevans av data for problemstillingen. Vil det man undersøkes bli besvart ved en observasjon eller vil det være nødvendig med et dybdeintervju (Halvorsen, 2003, s. 80). Et viktig argument ved bruk av primærdata er at intervjuene kan vinkle og skreddersy dataene ved hjelp av forskningsspørsmålene (Ringdal, 2013, s. 112).

I denne prosessen er det benyttet flere metoder for å tilegne kunnskap om teori og temaet i oppgaven. For å innhente tilstrekkelig materiell og data til oppgaven, var det nødvendig å kontakte personer som har kunnskap om VPOR før gjennomføringen av intervjuene. Dette for å få tak i informasjon som ikke er tilgjengelig som skriftlig materiale. Slik informasjon var en forutsetning for at det kunne stilles gode og faglige spørsmål til informantene.

Det er også benyttet lovverk, juridisk teori osv. for å tilegne seg informasjon og kunnskap om planprosessen i plan- og bygningsloven. Forarbeider og forskrifter har også vært nødvendig å studere for å se hva som er formål og hensikt med de aktuelle paragrafene. For å hente ut denne informasjonen ble det gjennomført et dybdeintervju, mer om valget av intervju type i kapittel 2.4.2 semistrukturert intervju. Informasjonen som kom frem i intervjuene er anvendt i analysen og i diskusjonsdelen av oppgaven.

## 2.3 Dokumentanalyse

I denne delen av oppgaven har det vært nødvendig å gå inn i de forskjellige VPOR'ene som har blitt utarbeidet, for så å sammenligne disse. Dette er gjort for å kartlegge hvilke forskjeller det er mellom de ulike VPOR'ene og *når* det eventuelt har blitt gjort endringer. Formålet har vært å lage en oversikt over hva som skiller fremgangsmåten i VPOR fra den ordinære saksbehandlingen i plan- og bygningsloven. Det har også vært nødvendig å gå inn i politiske dokumenter. Hensikten med dette var å se hvilke politiske krav som ble stilt til VPOR og hvilken politisk diskusjon som ble ført om VPOR.

## 2.4 Forskningsintervju

Ved gjennomføring av en intervjuprosess kreves det et omfattende arbeid i forkant, under gjennomføringen og når dataene skal behandles i etterarbeidet. De neste delkapitlene går inn på hvordan denne prosessen har vært gjennomført og hvilke krav som ligger til grunn for å bruke intervju som metode.

### 2.4.1 Intervjuguide

Før utarbeidelsen av spørsmålene ble det forberedt en intervjuguide. Her ble det satt opp forskjellige temaer som vi anså aktuelle for å holde en god struktur underveis i intervjuet. De aktuelle temaene ble valgt for å sikre at problemstillingen kunne besvares. Hensikten var også at informantene skulle få oversikt over hvilke temaer som ville bli tatt opp under intervjuene. Derved kunne de forberede seg bedre til intervjuet.

### 2.4.2 Semistrukturert intervju

Når man gjennomfører et forskningsintervju er det to trekk som går igjen:

**I:** samtalene som blir utført består av spørsmål og svar.

**II:** det er definerte roller der intervjueren stiller spørsmålene og informanten svarer.

Disse kjennetegnene er det som skiller et intervju fra en vanlig samtale (Kvale et al., 1997).

Denne studien benyttet semistrukturert dybdeintervju for å innhente data. Bakgrunnen for valg av metode var nødvendigheten av å kunne tilpasse spørsmålsstillingen til den enkelte informanten, ut ifra de svarene som kommer. Det som er spesielt ved denne metoden er at spørsmålene ikke trenger å være nøyaktig formulert, men kan basere seg på stikkord eller beskrivelser (Malt, 2015b). Denne metoden er egnet når informantene som skal intervjues har



ulik kompetanse og innsikt i temaet. Hadde vi benyttet strukturert intervju ville det fort kommet spørsmål som ikke var relevante til den aktuelle informanten, eller spørsmål som de ikke kunne besvare. Intervjuguidene som ble benyttet ligger som vedlegg 1.

### ***2.4.3 Innsamling av datamaterialet***

Før oppstart av intervjuene ble prosjektet meldt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, heretter kalt NSD. Alle prosjekter som berøres av LOV-2000-04-14-31, Lov om behandling av personopplysninger ((personopplysningsloven,) heretter Popplyl.) har meldeplikt. Vår masteroppgave faller inn under Popplyl. §31, det vil si at den er underlagt meldeplikt. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) har NSD som sitt personvernombud (NSD, Udatert). Her blir det tatt stilling til hvorvidt intervjuene skal være konfidensielle, hvordan råmaterialene skal oppbevares og hvordan det skal bearbeides. Før intervjuene ble gjennomført ble temaene for intervjuet og et informasjonsskriv sendt ut på mail til informantene, se vedlegg 2. I informasjonsskrivet ble det gitt informasjon om prosjektet, hvordan intervjuet skal behandles og hvilke muligheter informanten har til å trekke seg fra prosjektet hvis dette er ønskelig. Det ble skrevet under en samtykkeerklæring, se vedlegg 3.

Intervjuene ble gjennomført i utgangen av januar og starten av februar 2018. Intervjuene skjedde på arbeidsplassen til informantene. En av grunnene til dette er at de da er i kjente og trygge omgivelser. Intervjuprosessen starter med Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten. Dette fordi vi anså at disse etatene ville komme med informasjon som var viktig for de etterkommende intervjuene. De to etatene har bred kunnskap om Osломodellen og hva som er bakgrunnen for den. Etter intervjuet med Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten var det et tidsrom på to uker før neste intervju.

Intervjulengden var på mellom 45-60 minutter. Ved intervjuoppstart ble hensikt og bakgrunn for oppgaven forklart. Det ble deretter presentert hvilke hovedpunkter som ville være i fokus gjennom intervjuet. Intervjuet startet med å stille enkle og generelle spørsmål, dette for at informantene skulle føle seg trygge på oss som intervjuere. Intervjuet gikk så over til temaene som ble presentert. I noen tilfeller var det behov for å stille mere utdypende spørsmål ut ifra hvordan samtalen gikk underveis. For oppgavens helhet var det viktig at vi fikk inn tilstrekkelig informasjon rundt hvert tema.

#### ***2.4.4 Utvalg og rekruttering av informanter***

Når det skal avgjøres hvilket utvalg som skal være representert i studien, vil dette være en prosess der man må ha forkunnskaper om hvem som passer inn i utvalget. En av grunnene til at utvalgsteknikken er så viktig er fordi mennesker er forskjellige, basert på preferanser, geografi og stillinger. En viss «heterogenitet» må være tilstede for at utvalget skal være representativt ut ifra den populasjonen som det er trukket fra (Ringdal, 2013, s. 209). I denne studien er dette nødvendig, da det er forskjellige personer fra forskjellige instanser som sitter med informasjonen som vil være nødvendig for å belyse problemstillingen. Forskningen har benyttet stratifisering, som vil si at du sikrer at viktige grupper blir representert i utvalget (Ringdal, 2013, s. 210).

Denne studien vil se på planprosessen i plan- og bygningsloven og på Oslomodellen med fokus på VPOR, og sammenligne de to opp mot hverandre. For å sammenligne disse er det noen parameterer det er ønskelig å undersøke nærmere, som for eksempel medvirkning og konsekvensutredning. Oppgaven skal også vurdere om VPOR burde bli lovfestet, eller om det skal fortsette slik som i dag. Det ble derfor viktig å plukke ut informanter som både har kunnskap og jobbet med Oslomodellen og med den ordinære planprosessen i plan- og bygningsloven.

Strategiske planer som VPOR er ikke juridisk bindende planer, men planer som må godkjennes av politikerne. Det var derfor viktig å få intervjuet de politikerne som er en del av den politiske prosessen rundt VPOR. Når politikerne ble intervjuet var det ønskelig å se hvordan de ulike komiteene og partier stiller seg til VPOR og dens prosess.

De som får konsekvensen av at en VPOR blir godkjent er grunneiere, utbyggere og andre berørte parter. Ved å intervjuer en utbygger vil man kunne få fram ulike syn på VPOR-modellen i analysen.

#### ***2.4.5 Presentasjon av informanter***

For å belyse hvem de forskjellige informantene var ble det utarbeidet en kort oversikt som viste hvilke oppgaver de hadde i prosessen.

### *Plan- og bygningsetaten*

Siden systemet (Pbl.) er lagt opp slik at den største delen av ansvaret for planlegging ligger hos kommunen, er Plan- og bygningsetaten et naturlig intervju objekt.. Plan- og bygningsetaten har ansvar for kommunens overordnede arealplanlegging, plan- og byggesaksbehandling, kartforvaltning og kart og delingsforretning (Oslo kommune, Udatert a). Denne etaten er aktuelt å intervju siden det er den som har utarbeidet Oslomodellen. Det ble derfor valgt ut to etatsledere som informanter. I tillegg er det plan- og bygningsetaten som velger om det skal benyttes områderegulering eller VPOR. Innholdet i og utarbeidelse av en VPOR er også lagt til Plan- og bygningsetaten.

### *Eiendoms- og byfornyelsesetaten*

Eiendoms- og byfornyelsesetaten er kommunens grunneier. Eiendoms- og byfornyelsesetaten skal ivareta kommunens grunneierinteresser, fremskaffe eiendommer til for eksempel sosial infrastruktur og bidra til ønsket byutvikling gjennom å forhandle frem utbyggingsavtaler (Oslo kommune, Udatert b). Eiendoms- og byfornyelsesetaten er et viktig intervjuobjekt i oppgaven siden det er de som beregner hvor mye en VPOR vil koste hvis den skal realiseres. De har også ansvaret for å passe på at VPOR blir ivaretatt i senere planer, som for eksempel detaljreguleringsplaner og i utbyggingsavtaler. Her er det viktig å finne ut hvor førende VPOR er.

### *Bystyret*

Bystyret (Oslos parlament) er kommunens øverste organ. Bystyret bestemmer hovedlinjen i utviklingen av byen og kommunens tjenester, som for eksempel fordeling av penger kommunen har til rådighet. Bystyret har fem komiteer og komiteenes oppgaver er å forberede saker og innstillinger overfor bystyret (Oslo kommune, Udatert c). Vi ser det som interessant å intervju representanter for bystyret siden det er de som sitter med beslutningen om en VPOR skal vedtas eller ikke.

### *Byrådet*

Byrådet leder kommunens administrasjon, innstiller saker til bystyret og er ansvarlig for gjennomføring av vedtak gjort i bystyret. En byråd er en politisk leder av en byrådsavdeling. Byrådet og den enkelte byrådsmedlem har instruksjonsmyndighet overfor den enkelte

underliggende etat (Oslo kommune, Udatert c). Grunnen til at representanter for byrådet blir intervjuet er fordi de innstiller saker som VPOR til bystyret.

### *Byutviklingskomiteen*

En av de fem komiteene i bystyret er byutviklingskomiteen. Byutviklingskomiteen har ansvar for arealplanlegging, reguleringsaker, bolig, fornyelse saker, eiendomsforvaltning, utbyggingsområder, senterdrift og høringsuttalelser generelt (Oslo kommune, Udatert d). Det var derfor interessant å intervju representanter for byutviklingskomiteen siden det er de som behandler og forbereder blant annet VPOR. Etter at de har forberedt en sak, sendes den til bystyret for vedtak.

### *Utbygger*

VPOR har en påvirkning for utbygger i forhold til utbyggingsavtaler, risiko og hvilken forutsetning en utbygger kan sette. Utbyggerens syn på VPOR er derfor interessant. På grunn av omfang og tid er det tatt et valg om å intervju kun en utbygger. En medvirkende årsak til dette er at det ikke er utbyggere som utarbeider VPOR. For å få et helhetsbilde vil også utbyggerens mening om planprosessen etter plan- og bygningsloven og VPOR være nødvendig.

#### **2.4.6 Transkripsjon av datamateriale**

Transkripsjon er en oversetting fra muntlig tale til skriftlig tekst. Strukturen på intervjuet kan ha innvirkning på hvordan gjennomføringen av analysen blir oversiktlig (Kvale et al., 1997, s. 101). For å sikre gode opptak, ble det brukt to enheter for opptak av lyd på intervjuene. Grunnen til dette var å sikre best mulig kvalitet på taleopptaket og at viktig informasjon ikke gikk tapt.

Etter at intervjuene var gjennomført begynte prosessen med transkripsjon, en prosess som kan være krevende. Grunnen til dette er at du ikke skal utelate informasjon fra intervjuet som kan være vesentlig når dataene skal analyseres. Det er derfor viktig at dette blir gjennomført grundig og at det blir stilt krav til hva som må fokuseres på under prosessen.

*«Enhver transkripsjon fra én kontekst til en annen kan medføre en rekke vurderinger og beslutninger.»*

(Kvale et al., 1997, s. 102)

Under behandling av rådata fra tekst til lyd er det viktig at de som skal transkribere har samme tilnærming og mål når transkripsjonen utføres. Dette er for at datamaterialet skal ha samme grunnlag når det skal analyseres (Kvale et al., 1997, s. 102).

## 2.5 Validitet og reliabilitet

Reliabilitet dreier seg om troverdighet i datamaterialet, og om analyser er målt i samsvar med den virkelige situasjonen. Dersom det blir utført uavhengige undersøkelser og disse oppnår samme resultat vil man kunne si at reliabiliteten er høy (Ringdal, 2013, s. 248). For å øke troverdigheten i vår oppgave ble ikke bare plan- og bygningsetaten intervjuet, men også andre berørte etater, politikere og en utbygger. Vårt ønske var å få frem et helhetlig perspektiv. Informasjonen ble kryssjekket på tvers av de forskjellige informantene. Dette skapte høy reliabilitet, fordi informasjon ble sikret av andre informanter.

Graden av datamaterialets relevans for undersøkelsen er det som måles i validitet. For å oppnå høy validitet må dokumentasjonen av dataene være holdbare i tillegg til at undersøkelsene må ha målt det de var ment til å måle. Videre skilles det mellom intern validitet, hvorvidt undersøkelsen viser korrekte årsakssammenhenger eller ikke, og ekstern validitet, som måler evnen til generaliserte resultater og overførbarhet til andre lignende settinger (Johannessen et al., 2010). For å sikre validiteten er det gjort sitatsjekk. Dette sikrer at misforståelser og tolkningsfeil av informasjonen ikke oppstår.

Kvalitative metoder er en undersøkelsesmetode som kan være vanskelig å etterprøve. Ved å opplyse om valg og vurderinger, sikres høy reliabilitet. En svakhet i studien er at det ikke er et stort nok representativt utvalg av utbyggerne. Dette gjør at ulike erfaringer utbyggerne har med VPOR ikke blir tydeliggjort. Erfaringene til utbyggerne er ikke avgjørende for oppgaven, derfor er det bare blitt intervjuet en utbygger. En annen svakhet er at det kun er Oslo kommunes erfaringer med Oslomodellen som blir fremstilt, selv om det også er andre kommuner som benytter seg av modellen.

### 3 Teori

I teoridelen blir skillet mellom juridiske- og politiske planer presentert. Deretter går oppgaven inn på det konstitusjonelle demokratiet og nevner de viktigste prinsippene som vår grunnlov er bygget på. Det er også nødvendig å gå innom forvaltningsrett, forholdet mellom privat og offentlig rett og forhåndsbinding. Videre gjøres det rede for planprosessen i plan- og bygningsloven og Osломodellen. Avslutningsvis vil Osломodellen med VPOR presenteres, modellens bakgrunn forklares og det dykke dypere inn i hvordan VPOR er forankret i modellen.

#### 3.1 Skille mellom juridiske- og ikke juridiske planer

Terje Holsen skriver i sin artikkel «*Samfunnsplanlegging, arealplanlegging og plangjennomføring*» at man skiller mellom prosjektplaner og strategiske planer som to ulike idealtyper i planlegging. I denne masteroppgaven blir dette kalt for juridiske bindende planer og ikke juridisk bindende planer. Prosjektplaner som for eksempel reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven «*oppfattes som blåkopier av det ferdig bygde resultatet*» (Holsen, 2017, s.241). Det vil si at man forventer at det bygde resultatet med få avvik samsvarer med planen. Det kan derfor settes et kriterium om at planen og det ferdige resultatet skal samsvare. Strategiske planer er derimot «*et rammeverk som man bygger framtidig handling på*» og er derfor «*sektiv type planlegging som er orientert mot forhold som oppfattes virkelig å være av betydning*» (Holsen, 2017, s.241). Eksempel på en strategisk plan er VPOR.

En prosjektplan og en strategisk plan kan ikke forventes å bli realisert på samme måte. Det vil si at utviklingen i hvordan man ser på hensikten med prosjektplaner er avgjørende for om planleggingen virker. Derimot vil en strategisk plan vurderes ut fra yteevnen som grunnlag for politisk beslutning. Noe annet som er spesielt med en strategisk plan er at den skal gi overordnede og helhetlige politiske avklaringer og visjoner. Målet er at man skal finne noen strategiske verdier man ønsker å fokusere på (Holsen, 2017, s.241). For eksempel vil en VPOR fokusere på grøntområder og offentlige rom som møteplasser og torg. Skille mellom disse plantypene er viktig i oppgaven, for å forstå forventninger og krav til de forskjellige plantypene.

Prosjektplaner og strategiske planer har to funksjoner. Prosjektplaner har som hovedoppgave å ha en kontrollfunksjon, der faktisk utvikling måles opp mot planen. Strategiske planer har derimot som hovedfunksjon å legge grunnlag for overordnet beslutningstaking (Holsen, 2017, s.241). For eksempel vil en VPOR være til hjelp når man skal ta beslutning om grøntområder og offentlige rom som møteplasser og torg.

### **3.2 Konstitusjonelt demokrati basert på lov**

I denne oppgaven vil maktfordelingsprinsippet være det mest sentrale prinsippet som vår grunnlov bygger på, jf. I LOV-1814-05-17 Kongeriket Norges grunnlov, videre som GRL. Med maktfordeling menes at myndighetsnivåene er uavhengige av hverandre (lovgiver, utførende og dømmende makt). Med maktbalanse menes at myndighetene kan stoppe hverandre eller samarbeide, noe som fører til horisontal spredning (Smith, 2015, s. 87 og 179). Dette er typiske trekk mellom lovgivende, utførende og dømmende makt. Med en slik inndeling kreves det overordnede regler om fordeling. Dette finnes i konsesjonen og er det vertikale perspektivet på maktfordeling (Smith, 2015, s. 87 og 179).

Staten Norge er organisert på enhetsstater (Smith, 2015, s.175) og i GRL., §1 har det hele tiden stått at riket er «udelelig». Likevel forutsetter grunnloven at «kommuner» eksisterer jf. GRL. §58 og at det er kommunalt selvstyre (Smith, 2015, s.176). Særlig om kommunene: i forhold mellom stat og kommune krever inngrep hjemmel i lov, dette gjelder begge veier (Smith, 2015, s. 374). Hovedregelen sier at staten trenger godkjenning fra kommunen, selv om staten er byggherre. Mye av forvaltning, fordeling og regulering av arealer ligger derfor på et kommunalt nivå.

Et mer konkret eksempel finnes i Pbl. §1-4 som sier hvilken oppgave plan- og bygningsmyndigheten har og hvilke andre myndigheter som har plikter overfor plan- og bygningsmyndigheten. Det er plan- og bygningsmyndigheten som har ansvar for å følge plan- og bygningsloven jf. Pbl. §1-4(1) og de har en plikt til å samarbeide og innhente uttalelser med andre offentlige myndigheter som har interesse i saken etter plan- og bygningsloven jf. Pbl. §1-4(2).

### **3.3 Forvaltningsrett**

Forvaltningsretten setter rammer for hva den utøvende makt kan gjøre. Det vil si stat, fylkeskommune og kommuner. Man kan si at forvaltningsretten er rettsgrunnlaget for utøvelse av offentlig myndighet. LOV-1967-02-10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), videre forkortet som Fvl., gjelder for forvaltningsorganer. Hva som er et forvaltningsorgan definerer i Fvl. §4. Deres oppgave er å forberede og treffe myndighetsvedtak. Eksempel på et slikt organ er Plan- og bygningsetaten. Det er vanlig å dele forvaltningsretten i to, den alminnelige (generell regel, alle forvaltningsområder) og den spesielle (rettsregel på særskilt område). Som eksempel i vårt tilfelle plan- og bygningsloven være den spesielle rettsregelen, mens forvaltningsloven vil være den alminnelige rettsregelen som alltid ligger bak. Forholdet mellom reglene er *lex specialis*, dette kommer frem i Fvl. §1 og Pbl. §1-9.

Generelle prinsipper i forvaltningens saksbehandling bygger i stor grad på reelle hensyn. Eksempel på hensyn er: grundighet vs. effektivitet, offentlige interesser vs. private, åpenhet vs. taushetsplikt, standardisering og målbruk. For eksempel spørsmålet om VPOR burde bli lovfestet, vil spesielt prinsippene effektivitet og fleksibilitet opp mot medvirkning være hensyn som vil stå opp mot hverandre. Et overordnet prinsipp i forvaltningen er at saker skal behandles etter god forvaltningsskikk. Med dette menes at det skal gjøre en forsvarlig, hensynsfull og sikker kontradiksjon. Dette er både en skreven og uskreven regel.

### **3.4 Forholdet mellom offentligrett og privatrett**

Det oppstår et juridisk problem når et forvaltningsorgan anvender sin myndighetsutøvelse som forhandlingsressurs. Den juridiske problemstillingen er vanskelig å plassere i forhold til skille mellom offentlig og privat rett. Offentlig- og privatretten beskriver en todeling av det norske rettssystemet. Historisk sett har dispensasjoner som innebærer at et rettssubjekt overfører økonomisk ytelse til et annet rettssubjekt for å oppnå en bestemt rettsposisjon, lagt innunder den privatrettslige formuerett. Likevel har normeringer som forvaltningen har ansvar for lagt inn under den offentligrettslige forvaltningsretten. Skille blir derfor uklart når et forvaltningsorgan anvender sin offentlige myndighetsutøvelse til å skaffe seg økonomisk ytelse fra et privat rettssubjekt. Grunnen til at dette skille er viktig, er fordi at rettsreglene er bygget på ulike idealer og prinsipper (Aulstad & Universitetet i Oslo Det juridiske, 2005, s. 42 ).



I den privatrettslige formueretten er rettsreglene utformet med sikte på å gi partene mest mulig forutsigbarhet, slik at de vet hva de skal forholde seg til når de foretar økonomiske dispensasjoner. Denne ideen inneholder to prinsipper: *avtalefrihet* og *avtaler skal holdes* (pata sunt servanda). Som Aulstad sier i «*Kommunale utbyggingsavtaler*» er reglene i den offentligrettslige forvaltningsretten utformet med sikte på å øke borgernes velferd, trygghet og trivsel. Dette innebærer at kravet til rettssikkerhet er blitt mer sentralt når et statlig eller kommunalt organ utøver offentlig myndighet, enn der hvor to private rettssubjekter utveksler formuesgode. Et eksempel på når man står ovenfor problemstillingen om man burde benytte privatrett eller offentligrett, er i utbyggingsavtaler. Utbyggingsavtaler har sin opprinnelse i privatretten (avtalerett), men som anvendes på et forvaltningsrettslig område (plan- og bygningsretten). Som Ausdal sier kan ikke svar på dette spørsmålet gis generelt, men avhenger av hvilken type avtale forvaltningen har inngått. Dette skillet anses som viktig når kostnadene for VPOR-tiltak skal fordeles økonomisk. Det gjøres ved at Eiendoms- og byfornyelsesetaten setter som rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner og deretter forhandles detaljene i utbyggingsavtaler.

### **3.5 Forhåndstilsagn/forhåndsbinding under forholdet mellom kommune og private**

I juridisk teori har det vært forskjellige meninger om forhåndsbinding. Om det er mulig og eventuelt hvor stort rommet er. Frihagen mener at spørsmålet om slikt forhåndstilsagn kan gis innenfor ganske frie rammer. Det er to betingelser som må vurderes:

- den **ene** er at forhåndstilsagnet er i samsvar med lovens formål
- den **andre** at det er et klart praktisk behov (Bernt, 1981, s. 54).

Dette frie skjønn må domstolen være svært forsiktig med å overprøve. Bernt mener at Frihagens syn må moderniseres i forhold til krav til tidspunkt og til hvilket grunnlag vedtaket fattes. I tillegg vil det også være avgjørende hvilken personell kompetanse(stilling) som gir et slikt utsagn (Bernt, 1981, s. 55). Selv om det er ulike syn i juridisk teori om forhåndsbinding, så har det vokst frem en ulovfestet lære om forhåndsbinding av forvaltningen. Denne ulovfestede læren kommer til syne i en rekke høyesterettsavgjørelser, eksempel RT 1992-1235(Fiskekvote). Hvor stort dette rommet er, kommer helt an på hvor man er. Er man i forvaltningsretten kan rommet være noe helt annet enn på plan- og bygningsrettens område. Det som er klart er at fremskyvning av realitetsavgjørelsen kan ikke overprøves, men domstolen kan kontrollere at forvaltningen skjønnsmessig vurdering bygger på adekvate

premisser. Spørsmål om forhåndsbinding står sentralt siden VPOR setter rammer for hvor gater, torg og grønn struktur skal ligge før selve planprosessen er i gang. Forhåndsbinding er ikke problematisk før det går utenfor det ulovfestede rommet. Det skal derfor i analysen bli sett på om kommunen går utenfor dette rommet ved bruk av VPOR.

### 3.6 Plan- og bygningsloven- Formålet

Plan- og bygningsloven er den mest sentrale loven i forhold til planlegging og forvaltning av arealer (Holth & Winge, 2017, s. 21). Lovens formål sier noe om hvilke overordnede hensyn som må ivaretas jf. Pbl. §1-1. Plan- og bygningsloven §1-1 vil ha betydning for tolkning av de enkelte bestemmelsene i loven og forvaltningens frie skjønn jf. ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 170. Formålsbestemmelsene i Pbl. §1-1 utfylles med formålsbestemmelsen i Pbl. §3-1 (Innjord, 2010, s. 5).

I tillegg til plan- og bygningsloven finnes det andre sektorlover som vil være aktuelle. De skal sørge for å ivareta eller fremme bestemte sektorinteresser (Holth & Winge, 2017, s. 21).

Eksempler på slike sektorlover er naturmangfoldloven<sup>1</sup>, friluftsløven<sup>2</sup>, kulturminneløven<sup>3</sup>, jordloven<sup>4</sup>, veiløven<sup>5</sup>, mineralloven<sup>6</sup>, vannressursloven<sup>7</sup>, mv. Disse lovene er *sektorlover*, det vil si «lover som har til formål å ivareta eller fremme en bestemt samfunnsinteresse» (Holth & Winge, 2017, s. 22).

Plan- og bygningsloven er ikke en sektorlov, men *sektorovergripende* lov. Det vil si at loven skal bidra til samordning mellom de ulike planmyndighetene (statlig, regional og kommunale oppgaver). Bruk og vern av ressurser skal vurderes i sammenheng med samfunnsplanlegging, der økonomiske, sosiale og kulturelle forhold også skal trekkes inn i den samme vurderingen (Sandvik et al., 2015, s. 84) «Loven skal favner over alle sektorinteresser». Plan- og bygningsloven er en *sektornøytral lov*, det vil si at «loven likestilles i utgangspunktet alle interesser». I tillegg er loven en *prosesslov*, det vil si at den «oppstiller saksbehandlingsregler

---

<sup>1</sup> LOV-2009-06-19-100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

<sup>2</sup> LOV-1957-06-28-16 om friluftslivet (friluftsløven)

<sup>3</sup> LOV-1978-06-09-50 om kulturminner (kulturminneløven)

<sup>4</sup> LOV-1995-05-12-23 om jord (jordlova)

<sup>5</sup> LOV-1963-06-21-23 om vegar (veglova)

<sup>6</sup> LOV-2009-06-19-101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)

<sup>7</sup> LOV-2000-11-24-82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

og rammer for planmyndighetenes skjønn, men avgjør ikke utfallet av beslutningen» (Holth & Winge, 2017, s. 23).

Plan- og bygningsloven gir ikke dispensasjon fra saksbehandlingsreglene jf. Pbl. §19-2(2) siste setning. Likevel kan andre lover sette krav til saksbehandlingen i planprosessen (Holth & Winge, 2017, s. 61). Et eksempel på dette er forvaltningsloven jf. Pbl. 1-9. Det vil si at en juridisk plan som for eksempel en områdereguleringsplan jf. Pbl. §12-2 og detaljreguleringsplan jf. Pbl. §12-3 må planmyndigheten følge de saksbehandlingsregler som gjelder. Er det kun snakk om en politisk veiledende plan som for eksempel en VPOR eller KVV (Konseptvalgutredning), vil ikke saksbehandlingsreglene omfatte disse veiledende planene.

### ***3.6.1 Plansystemet***

Plan- og bygningsloven deler planleggingen inn i tre nivåer. Dette kommer frem i Pbl. §3-2(1) der planleggingen ligger hos kommunestyret(kommune), regional planmyndighet (fylkeskommunen) og kongen (regjeringen). Etter FOR-2013-12-13-1455 er ansvaret for plan- og bygningsloven lagt til kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (Holth & Winge, 2017, s. 49). Pbl. §3-2 må sees i sammenheng med paragrafene §§3-3 til 3-5 som sier noe om ansvar og oppgaver som ligger til de ulike nivåene (Innjord, 2010, s. 61). I denne oppgaven vil fokuset være på den kommunale planleggingen. Siden det er på dette nivået den største delen av planprosessen ligger og VPOR blir utarbeidet.

- *«Staten fastsetter boligpolitiske mål og juridiske rammevilkår, tilbyr økonomisk bistand til spesielle formål og bidrar med tiltak for å heve kompetansen.*
- *Kommunene planlegger og tilrettelegger for bygging og utbedring av boliger og boligområder, og har ansvar for at også vanskeligstilte har et boligtilbud.*
- *Private eier, bygger og forvalter boligmassen»*

(Det kongelige kommunal- og regionaldepartement, 2004)

### ***Forholdet mellom planmyndighetene***

Utgangspunktet er at det er kommunen som bestemmer innholdet i arealplaner. Statlige planmyndigheter har det overordnede ansvaret for planlegging. Likevel kan de ikke instruere kommunestyret om innholdet i den enkelte plan. Dette gjelder også for regionale

planmyndigheter. Det betyr ikke at kommunen kan gjøre hva de vil. Er det slik at de ikke følger de statlige eller regionale retningslinjer kan berørte statlige fagmyndigheter og fylkeskommunen fremme innsigelse jf. Pbl. §5-4(2). Departementet kan i tillegg vedta arealplaner som går foran en kommunal plan jf. Pbl. § 6-4. Systemet er lagt opp slik at den største delen av planlegging ligger hos kommunen. Det er de statlige myndighetene som har det siste ordet, men de må da påvise hjemmel og følge de aktuelle saksbehandlingsreglene (Sandvik et al., 2015, s. 122).

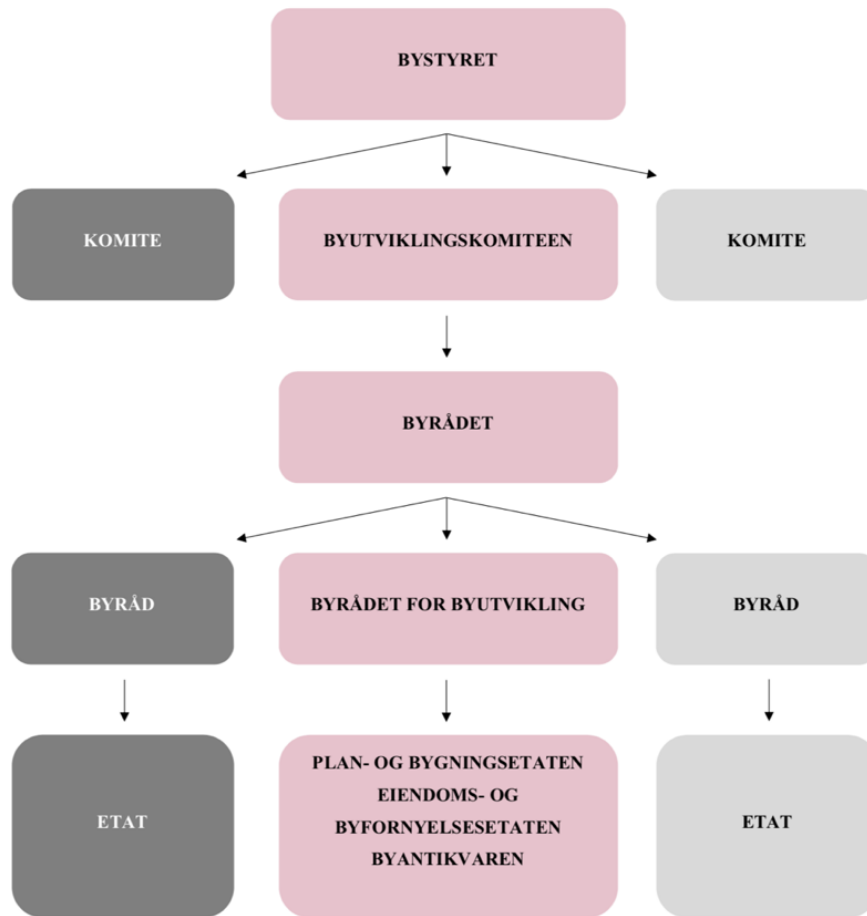
### **3.6.2 Byparlamentarisme**

I Norge finnes det to styringssystemer for kommuner. Det er formannskap og kommuneråd (Saxi, Udatert, s. 1). Formannskapsmodellen ble til da formannskapsloven ble vedtatt i 1837<sup>8</sup>, som senere ble avløst av ny kommunelov henholdsvis i 1921, 1938 og 1954 (Hansen, 2016). Likevel er parlamentarisme i kommunesektoren ganske nytt. Oslo innførte byrådsordningen i 1986 med hjemmel i særlov. Etter 1992 er denne styringsformen hjemlet i LOV-1992-09-25-107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), videre forkortet som Koml., §18. Denne studien fokuserer på parlamentarisk demokrati siden det er dette Oslo kommune har.

I forhold til plandokumenter og strategiske dokumenter som for eksempel VPOR, vil den politiske saksbehandling til dokumenter med et parlamentarisk styret se slik ut: Bystyret er det øverste politiske valgte styreorganet i Oslo. Bystyret ledes av ordføreren og styret består av 59 folkevalgte representanter, som velges hvert fjerde år. I tillegg er det bydelsutvalg i hver bydel som også er politisk valgt. Bystyret har fem fagkomiteer og byutviklingskomiteen er den komitéen som behandler saker som VPOR. Under bystyret kommer byrådet som kan være inntil åtte medlemmer. Byrådet er det øverste utøvende politiske myndighetsorgan i Oslo kommune. Byrådet leder kommunens administrasjon, innstiller saker til bystyret og er ansvarlig for gjennomføring av vedtak gjort av bystyret. Hver byrådsrepresentant har ansvar for en byrådsavdeling. Den aktuelle byrådsavdelingen for en VPOR er byrådsavdeling for byutvikling. Byråd for byutvikling har tre etater under seg, som er Plan- og bygningsetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og byantikvaren (Oslo kommune, Udatert c). I figur 3-1 er det illustrert det politiske systemet.

---

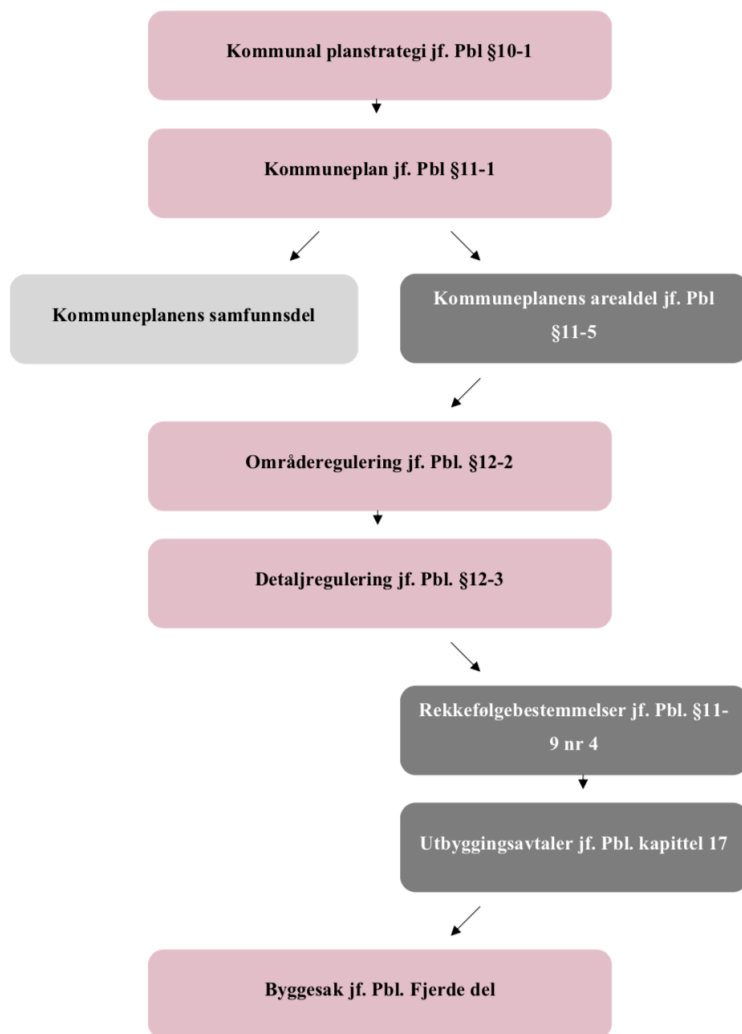
<sup>8</sup> Lov 1837-01-14 Formannskapsloven (opphevet)



Figur 3-1: Organisasjonskart Oslo kommune

### 3.7 Kommunal planlegging – Planprosess og utredning av planer

I denne delen av oppgaven blir planprosessen i plan- og bygningsloven presentert. Oppgaven legger opp til en kronologisk gjennomgang av hvordan prosessen er fra oppstart til byggesak, se figur 3-2. Denne oppgaven skal se på positive og negative sider med en VPOR og om VPOR skal bli lovfestet. Det vil derfor være naturlig å studere den ordinære planprosessen i plan- og bygningsloven for å kunne sammenligne den med VPOR-prosessen.



Figur 3-2: Planprosessen etter plan- og bygningsloven

### 3.7.1 Generelt om planprosessen

I forarbeidene til plan- og bygningsloven ot.prp. nr 32 (2007-2008) s.123 kommer det frem at loven er lagt opp slik at planprosessen for de ulike plantypene skal være mest mulig like og derfor gjenkjennelige. Dette gir den enkelte mulighet til å gjenkjenne en planprosess.

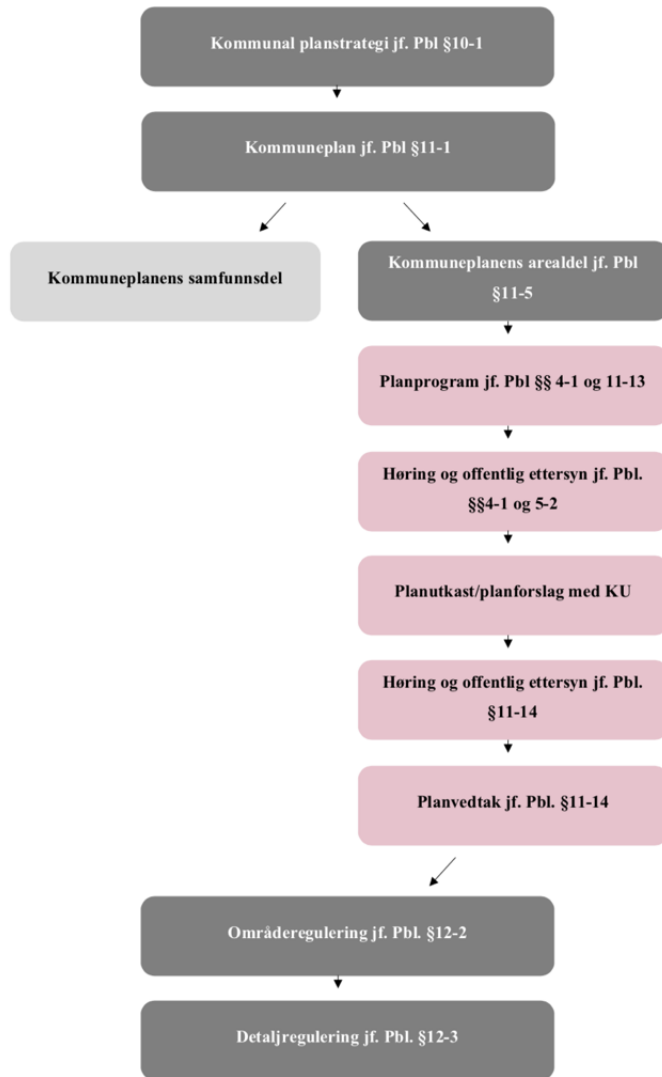
*«I loven er det lagt opp til at planprosessene for de ulike plantypene skal være mest mulig gjenkjennelige, og med gjennomgående begreper. Hovedfasene er:*

- *oppstartfase med avklaring av planforutsetninger og utredningsbehov, kunngjøring av oppstart og tidlig samråd med regionalt nivå,*
- *utarbeiding av planprogram,*

- *planutarbeiding med planbeskrivelse og vurdering av konsekvenser, høring/offentlig ettersyn, og*
- *vedtaks- og meklingsfase.»*

ot.prp. nr 32 (2007-2008) s. 123

Når planmyndighetene skal gjennomføre en planprosess, må den informasjonen de får, inngå i planmyndighetenes vurderinger. Dette skal danne grunnlag for beslutninger de tar. En planprosess kan resultere i et enkeltvedtak som for eksempel en reguleringsplan jf. Pbl. §12-1 eller forskrift lignende som for eksempel kommuneplanens arealdel jf. Pbl. § 11-1 (Holth & Winge, 2017, s. 61). Selv om forvaltningen har regler om saksbehandling av enkeltvedtak og forskrift lignende, har lovgiver funnet det nødvendig å gi særskilte bestemmelser i plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven er kun fravikelig den ene veien, det vil si at loven setter et minimumskrav. For eksempel kan Plan- og bygningsetaten gå ut over lovens minstekrav når det gjelder medvirkning og utredning (Holth & Winge, 2017, s. 62). For å beskrive den generelle planprosessen, vil oppgaven bruke kommuneplanens arealdel som eksempel. Grunnen er at det er den første planprosessen på kommunalt nivå. Figur 3-3 illustrer gangen i en planprosess. Der grå illustrerer planer, mens rosa er prosesser som kan gå igjen i alle planene.



Figur 3-3:Gangen i en planprosess

### 3.7.2 Kommunal planstrategi

Etter Pbl. §10-1 skal kommunestyret minst en gang i hver valgperiode utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Formålet med den kommunale planstrategien er å få avklart de viktigste planutfordringene kommunen står overfor og hvilke prioriteringer de skal ha (Innjord, 2010, s. 191). Planstrategien er ikke i seg selv en egen plantype, men et hjelpemiddel for kommunen slik at planleggingen vil bli effektiv jf. ot.prp. nr 32 (2007-2008) s.123.

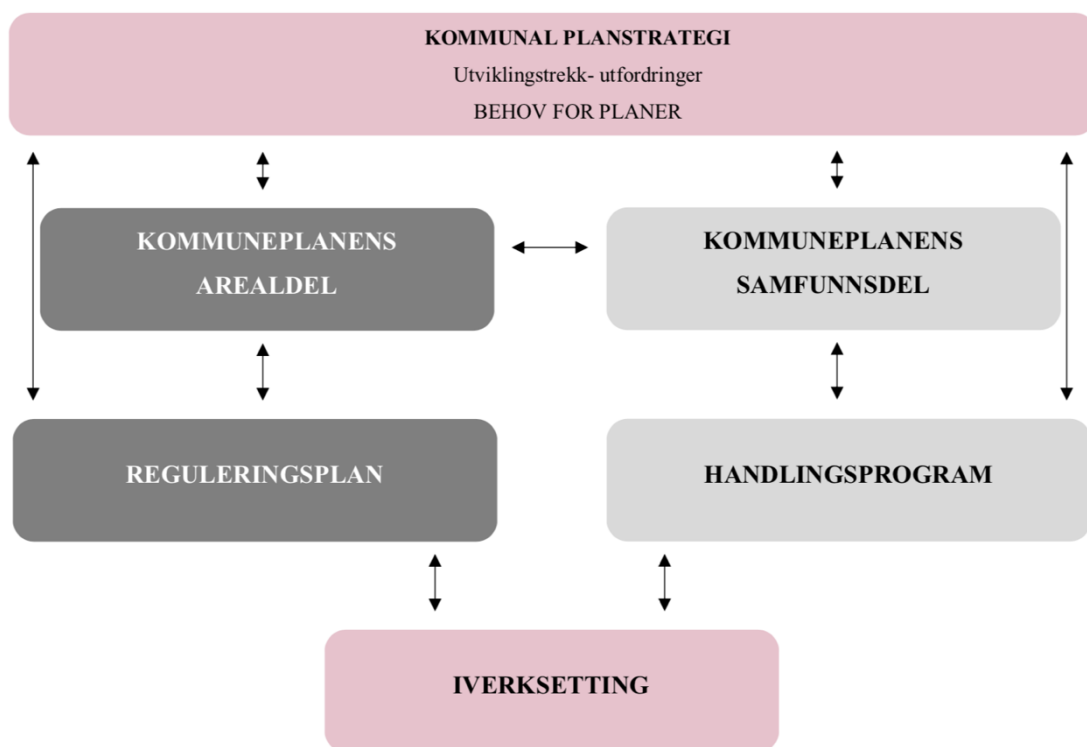


### 3.7.3 Kommuneplan

Kommunen skal ha en samlet kommuneplan jf. Pbl. §11-1 som omfatter en samfunnsdel med handlingsdel jf. Pbl. §11-2 og arealdel jf. Pbl. §11-5, dette er illustrert i figur 3-4. Dette skal gi en oversikt over kommunens funksjon og innhold (Innjord, 2010, s. 196). Denne oppgaven går ikke inn på samfunnsdel med handlingsdel, og fokuset vil være på arealdelen. Videre vil planprosessen bli gjennomgått steg for steg.

*«Kommuneplan, som har til formål å gi de overordnede styringssignalene og rammene for arbeidet innenfor ulike sektorer og utarbeiding av reguleringsplaner.»*

ot.prp. nr 32 (2007-2008) s.123



Figur 3-4: Kommunal planlegging (Miljøverndepartementet, 2009, s.6)

### 3.7.4 Planprogram

Den generelle bestemmelsen om planprogram finnes i Pbl. §4-1(1). Det skal være et planprogram når det er snakk om: regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner som kan få «vesentlig virkning for miljø og samfunn». Dette kommer også til syne i Pbl. §11-13.

Formålet med planprogrammet er å skape en oversiktlig og forutsigbar planprosess for alle berørte parter. I tillegg skal den fastsette rammer for de utredningene som eventuelt skal gjennomføres som ledd i planprosessen (Innjord, 2010, s. 8). For eksempel om det skal tas stilling til en konsekvensutredning jf. Pbl. §4-2. Hva planprogrammet skal inneholde er beskrevet i Pbl. §4-1(2). Dette er et minimumskrav for planprogrammets innhold. I tillegg må man se Pbl. §4-1 i sammenheng med Pbl. §4-2 om planbeskrivelse og konsekvensutredning.

*«Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn normalt samtidig med varsling av planoppstart. Planprogrammet fastsettes ordinært av planmyndigheten.»*

(Holth & Winge, 2017, s. 63)

I tillegg finnes det regler om planprogram i forskrift om konsekvensutredning, heretter Kuf.<sup>9</sup>

*«Et planprogram kan brukes til å avklare og fastsette overordnede rammer for arbeidet med senere reguleringsplaner for et område og for flere pågående reguleringsplanprosesser innenfor et større område»*

Jf. forskrift om konsekvensutredning §32

Et planprogram skal beskrive hvordan planprosessen skal legges opp (Holth & Winge, 2017, s. 64). Alle forslag til planer som skal legges ut til offentlig ettersyn skal ha en planbeskrivelse jf. Pbl. §4-2(1). Dette bygger på prinsippet om opplysning og begrunnelse av vedtak som finnes i Fvl. §17. Dette gjelder også hvis en plan er underlagt en konsekvensvurdering jf. Pbl. §4-2(2).

---

<sup>9</sup> FOR-2017-06-21-854

Hensikten med at planprogrammet skal sendes ut på høring, er at man skal kunne få innspill tidlig i prosessen. Dette sørger for at eventuelle motforestillinger til planen kommer tidlig inn i prosessen, slik at man kan ta disse til etterretning og vurdere om det skal tas med i planarbeidet. Det er lettere å gjøre endringer i en plan som er i tidlig fase (Holth & Winge, 2017, s. 64).

Loven setter opp minimum seks uker<sup>10</sup> høringsperiode på regionale planer jf. Pbl. 8-3(3), kommuneplanens arealdel jf. Pbl. 11-14(1) og reguleringsplaner jf. Pbl. 12-10(1). Dette gjelder også for planprogram (Holth & Winge, 2017, s. 64).

I forarbeidene til plan- og bygningsloven ot.prp. nr 32 (2007-2008) s.186 sies det om Pbl. §4-1(1) at:

*«Fremholder i midlertidig departementet at det kan utarbeides og fastsettes planprogram som grunnlag for senere oppstart av planarbeid. Formålet med dette vil kunne være å legge til rette for en innledende avklaring av overordnede rammebetingelser for det videre planarbeid i området. Det vil også kunne være behov for å avklare lokalisering av større bygg- eller anleggstiltak før man igangsetter arbeidet for detaljregulering.»*

Dette gjør det mulig for Oslo kommune å utarbeide et planprogram for et avgrenset planområde uten å følge opp med en påfølgende plan. Grunneiere på det avgrensede området kan da komme senere med en detaljregulering jf. Pbl. §12-3. I sammenheng med VPOR-prosessen blir dette praktisert på lignende måte. Plan- og bygningsetaten har sett en mulighet til å starte med et planprogram og deretter en VPOR, uten at det foreligger påfølgende detaljreguleringer.

### ***Høring og offentlig ettersyn av planprogram***

Forslag til planprogrammet skal legges ut på høring og offentlig ettersyn samtidig med varsling av planoppstart jf. Pbl. §4-1(2)2pk. Der det er krav til varsling av planoppstart er kommuneplaner Pbl. §11-1, områdereguleringer jf. Pbl. §12-2 eller der det er krav ved detaljreguleringer jf. Pbl. § 12-3. Høring og offentlig ettersyn av planutkast med

---

<sup>10</sup> ot.prp. nr 32 (2007-2008) s. 226

konsekvensutredning er hjemlet i Pbl. §5-2. Denne bestemmelse tolkes utvidende, det vil si at den gjelder også for planprogram og planstrategi jf. ot.prp nr 32(2007-2008) s.189 (Innjord, 2010, s. 100). Dette vil føre til at berørte myndigheter, parter og andre interesser får mulighet til å komme med innspill «innen en fastsatt frist» til programmet før det vedtas jf. Pbl. §5-2(1) (Innjord, 2010, s. 82). En høring skal sikre deltagelse og medvirkning i prosessen fra berørte parter. Denne prosessen har en særlig betydning for planer som skal konsekvensutredes. De bidrar til å gi planmyndighetene best mulig grunnlag for å ta stilling til hvilke utredningsbehov som foreligger (Innjord, 2010, s. 83). Høring av konsekvensutredningen er hjemlet i Kuf. §15. Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s.226 sier at høringsfristen minimum skal være på seks uker.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har definert høring og offentlig ettersyn og det er denne definisjonen oppgaven benytter.

Høring er:

*«Når loven her bestemmer at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist.»*

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009)

Offentlig ettersyn er:

*«Når loven her bestemmer at et forslag skal legges ut til offentlig ettersyn, skal minst ett eksemplar av forslaget være lett tilgjengelig for alle, slik at enhver kan sette seg inn i det. Ved kunngjøring av planutkast skal det gjøres oppmerksom på om det foreligger alternative utkast til planen som ikke har vært eller vil bli kunngjort. Det skal i tilfelle også opplyses at de er tilgjengelige på planmyndighetens kontor.»*

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009)

Høring og offentlig ettersyn ivaretar en del av medvirkningen som det stilles krav til i planprogrammet. Den som legger frem et planforslag må legge til rette for relevant medvirkning i planarbeidet jf. Pbl. 5-1. Ved å gjøre dette sikrer man også prinsippet i Fvl. §17 blir ivaretatt. Selv om dette er lovfestet, har kommunen fortsatt hovedansvaret for at det blir gjennomført (Holth & Winge, 2017, s. 73).

Etter at planprogrammet har vært på høring og offentlig ettersyn skal den vedtas. Dette blir gjort gjennom en prosessledende beslutning, som blir tatt politisk. Dette er hjemlet i Pbl. §4-1(2) siste punktum.

### ***3.7.5 Planutkast for kommuneplanens arealdel med konsekvensutredning***

Når planprogrammet blir lagt ut til høring og offentlig ettersyn blir det varslet oppstart av påfølgende plan jf. Pbl. §11-13. Dette betyr at det blir utarbeidet et planforslag/planutkast som i dette tilfelle er kommuneplanens arealdel.

Hva kommuneplanens arealdel skal inneholde kommer frem i Pbl. §11-5. Den skal også vise sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk (Innjord, 2010, s. 197). Kommuneplanens arealdel skal trekke opp rammer for fremtidig arealbruk for nye tiltak som er bindende som nevnt i Pbl. §1-6. Kommuneplanens arealformålet er listet opp i Pbl. §11-7. Senere i planprosessen skal denne planen fylles ut og konkretiseres gjennom reguleringsplaner jf. ot.prp nr 32(2007-2008) s.125. Fra kommuneplanens arealdel har Oslo kommune i noen tilfeller gått direkte til en VPOR, uten å ha konkretisert det gjennom en reguleringsplan.

I tillegg skal kommuneplanen i nødvendig utstrekning vise hovedformålene og hensynsoner for bruk og vern for arealer jf. Pbl. §11-5(3). I fjerde ledd kommer det frem at kommunen kan gjøre en vurdering av «hele eller deler» av kommuneplanens arealdel som er angitte underformål for arealbruk, hensynssoner og bestemmelser, jf. Pbl. §§ 11-7 til 11-11. Hva som kan markeres som hensynssoner i kommuneplanens arealdel kommer frem i Pbl. §11-8. I Pbl. §11-8(3) litra e står det at:

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

Dette innebærer at kommunen kan sette et krav om «felles planlegging» i kommuneplanens arealdel. Enten så kan de gjennomføre en områderegulering etter Pbl. §12-2 eller så har Oslo

kommune tolket dette ved å utarbeide et utvidet planprogram, som videre blir utfylt med en VPOR. Rettsvirkningen av en kommuneplanens arealdel finnes i Pbl. §11-6.

### **3.7.6 Konsekvensutredning**

Definisjonen på en konsekvensutredning er «en systematisk kartlegging og vurdering av plan eller et tiltaks konsekvenser». En konsekvensutredning skal klargjøre virkningen av tiltak som kan ha vesentlig konsekvenser for miljø og samfunn. I tillegg skal den sikre at disse virkningene blir tatt i betraktning under forberedelse av tiltak eller planer (Sandvik et al., 2015, s. 173). Reglene om konsekvensutredning finnes i Pbl. kapittel 4, 5 og 14. I tillegg til plan- og bygningsloven regler er det utarbeidet en forskrift om konsekvensutredning<sup>11</sup>. Begrepet konsekvensutredning brukes som en betegnelse både for prosessen og det fysiske dokumentet.

Formålet med en konsekvensutredning er at den skal klarlegge tiltakene for miljø- og samfunnshensyn som gjør seg gjeldende i den aktuelle saken. Hvordan disse bør ivaretas, gjennom tilstrekkelig utredning og belysning på et tidlig stadium (Sandvik et al., 2015, s. 175). Reglene om når det skal gjennomføres en konsekvensutredning finnes i forskriften om konsekvensutredning. Det er ingen krav per dags dato at det skal gjennomføres en konsekvensutredning av en VPOR, dette kommer på første detaljregulering som krever det.

### **3.7.7 Høring og offentlig ettersyn av planforslaget med konsekvensutredning**

Høring og offentlig ettersyn av planutkast med konsekvensutredning er hjemlet i Pbl. §5-2. Bestemmelsen sier at kommuneplanens arealdel skal sendes ut på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Nærmere bestemmelser har man også i Pbl. §11-14(1). Dette kommer også frem i Kuf. §25. Som sier at:

*«For planer etter plan- og bygningsloven skal forslag til planprogram også legges ut til offentlig ettersyn. Dette skal normalt skje samtidig med varsling av planoppstart.»*

---

<sup>11</sup> FOR-2017-06-21-854

### 3.7.8 Vedtak av planutkast med konsekvensutredning

Vedtak av planutkast med konsekvensutredning er hjemlet i Pbl. §11-15 og det er kommunestyret selv som vedtar kommuneplanen jf. Pbl. §11-15(1).

### 3.7.9 Reguleringsplaner

Det finnes to typer reguleringsplaner; områderegulering jf. Pbl. §12-2 og detaljregulering jf. Pbl. §12-3. Områderegulering gjelder for «*flere eiendommer eller for større områder*» (Miljøverndepartementet, 2009, s. 9). En detaljregulering er en «*planform for mindre områder og gjennomføring av utbyggingsprosjekter og andre tiltak*» (Miljøverndepartementet, 2009, s. 9). Det er ikke en plikt å utarbeide en reguleringsplan for alle utbyggingstiltak jf. Pbl. §12-1 (2) (Holth & Winge, 2017, s. 104).

Bestemmelsen Pbl. §12-1(3)1 pk setter krav på når det skal utarbeides en reguleringsplan. Vilkåret er «*større bygg- og anleggstiltak*» og andre tiltak som kan få «*vesentlig virkning for miljø og samfunn*». En sentral høyesterett dom er RT 2009-354. Reglene om oppstart av reguleringsplan finner i Pbl. §12-8. I tillegg skal det foreligge et planprogram hvis planen kan få «*vesentlig virkning for miljø og samfunn*» jf. Pbl. §12-9. Når det gjelder byggeområder, er hovedregelen at det skal foreligge en reguleringsplan når det er snakk om et konkret tilfelle jf. ot.prp. nr 32(2007-2008) s.125 (Innjord, 2010, s. 210).

Det er kommunestyret som vedtar reguleringsplaner jf. Pbl. §12-12 og behandling av reguleringsforslaget finner man i bestemmelsen §12-10. Plan- bygningsloven §12-7 sier hva man kan ta med i reguleringsplanen og denne er uttømmende. Hierarkimessig etter loven begynner man med en områderegulering før man går videre til en detaljregulering. Likevel er det mulig å kun ha en områderegulering eller detaljregulering før man går til en byggesak jf. Pbl. §12-1(3)1pk. Det er også mulig å gå fra kommuneplanens arealdel direkte til en byggesak jf. Pbl §12-1(3)1pk. Nedenfor viser figur 3-5 av reguleringsplaner.



Planvedtak skal kunngjøres. Klageadgang og klagefrist skal opplyses

### ***Områderegulering***

Begrepet områderegulering kom inn i plan- og bygningsloven i 2008. Fra lovgivers side var det en tanke om at områderegulering langt på vei skulle erstatte den tidligere bruken av kommunedelplaner for arealbruk jf. ot.prp.nr 32 (2007-2008) s.128. Likevel kan kommunedelplaner fortsatt utarbeides etter Pbl. §11-5(1) 2pk. De to største forskjellene er at man med områderegulering kan gå lengre i retning av detaljering av arealbruken, enn det som er mulig i en kommunedelplan. I tillegg vil en områderegulering gi grunnlag for ekspropriasjon til gjennomføring av planer jf. Pbl. §12-4(4) (Innjord, 2010, s. 301).

*«Områderegulering brukes av kommunen der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruk.»*

(Holth & Winge, 2017, s. 108)

Områderegulering er kommunens planverktøy og det er kommunen som i utgangspunktet skal utforme områdereguleringen. Kommunen kan overlate utarbeidelsen av områdereguleringen til andre myndigheter og private jf. Pbl. §12-2(2), men dette er lite praktisert. Hvis kommunen velger å utarbeide en VPOR, blir denne benyttet isteden for en områderegulering.

### ***Detaljregulering***

En detaljregulering er en reguleringsplan som er en mer detaljert plan enn en områdereguleringsplan.

*«Detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og eventuelt etterkrav fastsatt i en vedtatt områderegulering. Detaljregulering kan skje som utfylling eller endring av vedtatt reguleringsplan.»*

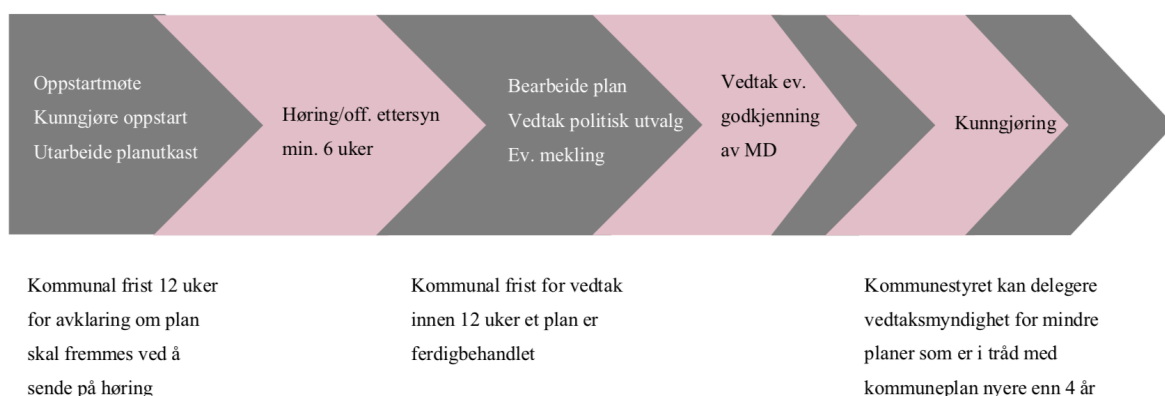
(Holth & Winge, 2017, s. 109)

Når det kommer til detaljregulering har private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter rett til å fremme et forslag jf. Pbl. §12-3(2) og indirekte i jf. Pbl. §12-8 og Pbl. §12-11. Forslagsstiller har krav på at forslaget skal bli tatt imot, bli behandlet og kommunen



må ta standpunkt til om forslaget er innenfor deres ønske med arealbruken. Det skal så tas stilling til om forslaget skal fremmes og legges ut til offentlig ettersyn (Miljøverndepartementet, 2009, s. 9). Det ikke noe i veien for at kommunen selv lager en detaljreguleringsplan, men likevel var det bare 26% av detaljreguleringene som kommunen selv utarbeidet i 2016 (SSB, 2016).

Når det gjøres en detaljregulering bør det være nær sammenheng i tid mellom planlegging og utbygging (Haugrønning & Langen, 2011, s. 34). Nedenfor viser figur 3-6 av et privat reguleringsforslag.



Figur 3-6: Behandling av private reguleringsplanforslag (Miljøverndepartementet, 2009, s. 12)

### 3.7.10 Utbyggingsavtaler

En utbyggingsavtale er en avtale mellom kommunen (offentlig myndighet) og grunneiere. Hovedgrunnlaget for en utbyggingsavtale er en vedtatt arealplan med eventuelle rekkefølgekrav. Eksempel på en arealplan er en detaljregulering jf. Pbl §12-3 (Jørgensen, 2016, s. 7) Utbyggingsavtale er lovregulert i plan- og bygningsloven kapittel 17 og loven setter krav til innhold og saksbehandlingsregler.

*«Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen1 og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan.*

»

Jf. Pbl. § 17-1.

I praksis er det slik at kommunen og utbygger forhandler om;

- Hvilke offentlige tiltak og anlegg (grønn og teknisk infrastruktur) som skal bygges
- Tiltak som følger av opparbeidelsesplikten og annen felles infrastruktur
- Hvilken kvalitet de skal ha
- Hvem som skal finansiere dem
- Hvilke anlegg kommunen skal overta for drift og vedlikehold

(Jørgensen, 2016, s. 5)

Et av kravene for at det skal kunne gjennomføres en utbyggingsavtale er at det må foreligge et forutsigbarhetsvedtak jf. Pbl. §17-2. Punkt 4 trekker frem at det er utbyggere/ grunneiere som skal finansiere for blågrønn infrastruktur.

Etter Pbl. §17-2 er følgende forutsigbarhetsvedtak fattet i kommuneplanen:

1. *«Geografisk avgrensning: Det må foreligge byggesoner hvis Oslo kommune skal inngå utbyggingsavtaler. Planarbeid for større områder kan det fattes spesifikke vedtak jf. Pbl. §17-1*
2. *Avgrensning etter type tiltak: Utbyggingsavtale forutsetter inngått før rammetillatelse gid, der utbygging er i tråd med kommunens arealplan*
3. *Boligpolitiske forhold: Utbyggingsavtaler forutsetter inngått der kommunen ønsker å stille krav om antall boliger i et område osv. Jf. Pbl. §173*
4. *Hovedprinsippet for kostnadsfordeling: utbygging innenfor et utbyggingsområde bærer selv alle utbyggingskostnader med tilrettelegging **teknisk av blågrønn infrastruktur** som er nødvendig jf. Pbl. §17-3.»*

(Oslo kommune, 2015, s. 31)

### ***Rekkefølgebestemmelser***

Er et område avsatt til bebyggelse og anlegg kan det etter Pbl. §§11-9 nr. 4 og 12-7 nr.10 gi bestemmelser om rekkefølgekrav (Sandvik et al., 2015, s. 250) . *«Rekkefølgekravene i en reguleringsplan er bestemmelser om hvilke fellestiltak for området som må være på plass på de ulike stadiene i utbyggingsprosessen»* (Bjørkholt, 2016). Formålet med rekkefølgebestemmelser er å kunne sikre at tiltakene innenfor planområdet skjer på en koordinert og hensiktsmessig måte. Det kan settes et krav om at et utbyggingsområde innenfor et bestemt område ikke kan startes før samfunnsservice, teknisk infrastruktur og grønnstruktur er tilstrekkelig etablert (Sandvik et al., 2015, s. 250). Hva som ligger innenfor samfunnsservice, teknisk infrastruktur og grønnstruktur finnes i ot.prp.nr.32 (2007-2008) s.

47 og s. 222. Virkningen av rekkefølgebestemmelser er at søknaden om byggetillatelse vil bli avslått inntil tiltaket er utført eller sikret gjennom midler (Sandvik et al., 2015, s. 250).

Tiltakene som er definert i VPOR blir som regel trukket ned som rekkefølgebestemmelser.

### ***3.7.11 Byggesak***

For å få en helhetlig forståelse av planprosessen i plan- og bygningsloven er det blitt tatt et valg om å inkludere byggesak som siste trinn. En byggesaksprosess skal sikre at byggetiltaket er i overensstemmelse med de rammer samfunnet har gitt. Det er kommunen som har ansvaret for denne vurderingen. Rammene er hovedsakelig nedfelt i kommunale planer og lovgivningens krav når det gjelder prosess og materielle krav. Eksempel på en viktig rettskilde er forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)<sup>12</sup>. Regler om byggetillatelse finnes i plan- og bygningsloven kapittel 20 og i byggesaksforskriften.

## **3.8 Oslomodellen**

Plan og bygningsloven har gjennom de siste 50 årene blitt endret flere ganger (de Vibe, 2015, s. 32). Loven har blitt mer kompleks, og lovgiver har gitt et større handlingsrom til brukerne. Dette handlingsrommet har Oslo kommune benyttet seg av ved å utvikle Oslomodellen med VPOR. Oppgaven vil først ta for seg Oslomodellen for så å gå videre inn på hva en VPOR er. Modellen er bygd opp for å kunne forenkle og korte ned på tidsbruken i en del av prosjektene, som Oslo kommune har (de Vibe, 2015).

Oslo kommune er stor og dynamisk som gjør at prosjektene er mange og spredt. Det er et stort behov for en helhetlig overordnede plangrep og -rammer, for å koble sammen de pågående reguleringsplanene som er i Oslo. Kommuneplaner og områdereguleringer er erfaringsmessig ofte komplekse og kan ta mellom 5-10 år å utarbeide. At prosessene tar så lang tid gjør at byen vokser ifra systemet (de Vibe, 2015, s. 32). Målet med Oslomodellen er at det skal være en effektiv og rask plan- og byggesaksbehandling i planarbeidet. På bakgrunnen av denne erfaringen har Oslo kommune tatt et grep ved å utarbeide Oslomodellen.

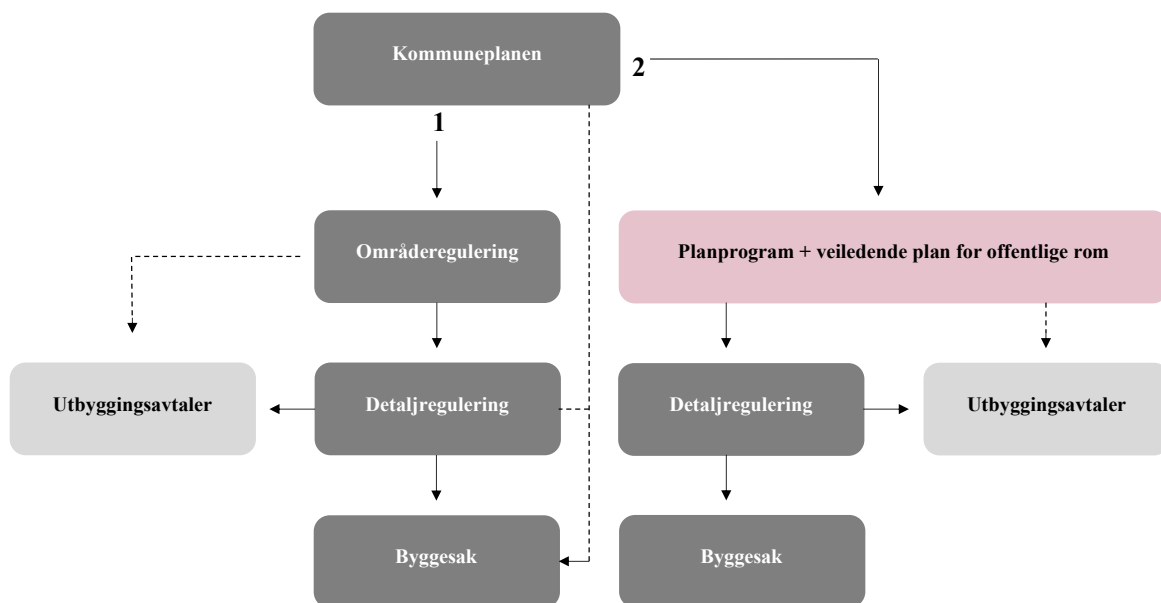
---

<sup>12</sup> FOR-2010-03-26-488

«Oslomodellen» gir grunnlag og verktøy for - tydelig faglig dagsorden – verktøy for å avklare prioriterte tema - helheten som premiss for delplanene - alle delplanene bidrar til gjennomføring av bybyggingen.»

(Jervell, L.H., Epost, 2018)

Oslomodellen er under konstant utvikling. En av grunnene til dette er at modellen med VPOR er ganske ny. Første gang Oslo kommune benyttet seg av Oslomodellen med VPOR, var området Ensjø som ble vedtatt i 2007. Plan- og bygningsetaten har prøvd seg frem for å finne den beste løsningen. I tillegg er det slik at modellen kan tilpasses ut ifra hvilket område som skal utvikles. Per dags dato vil man finne flere varianter av det man kaller Oslomodellen og utviklingen av modellen har som mål å fortsette videre. Plan- og bygningsetaten ønsker også å inkludere andre viktige planer som KVVU (konseptvalgutredning) og VPKL (veiledende plan for kabler og ledninger). Figur 3-7 visualiserer to alternative planprosesser. Nummer en er planprosessen i plan- og bygningsloven og nummer to er prosessen i en VPOR. VPOR-prosessen blir beskrevet ytterligere i avsnittet nedenfor.



Figur 3-7: Oslomodellen: to alternativ planprosesser (Jervell, L.H., Epost, 2018)

Modellen er tuftet på at det kan være et felles planprogram for flere reguleringsplaner. Det vil så bli utarbeidet en VPOR og gjennomført stedsanalyser, som er et viktig verktøy for et godt plangrep og en effektiv gjennomføring av planer. Oslomodellen starter med kommunalplanstrategi jf. Pbl. §10-1, deretter en kommuneplan §11-1 og kommuneplan for

arealdel jf. Pbl. §11-5, slik som den ordinære modellen etter plan- og bygningsloven. Deretter kan modellen bygge på et planprogram som i Pbl. § 4-1, i dette tilfelle velger Plan- og bygningsetaten som oftest å gå utover lovens minstekrav som Oslo kommune har kalt utvidet planprogram.

*«Et planprogram kan brukes til å avklare og fastsette overordnede rammer for arbeidet med senere reguleringsplaner for et område og for flere pågående reguleringsplanprosesser innenfor et større område.»*

Jf. forskrift om konsekvensutredning §32

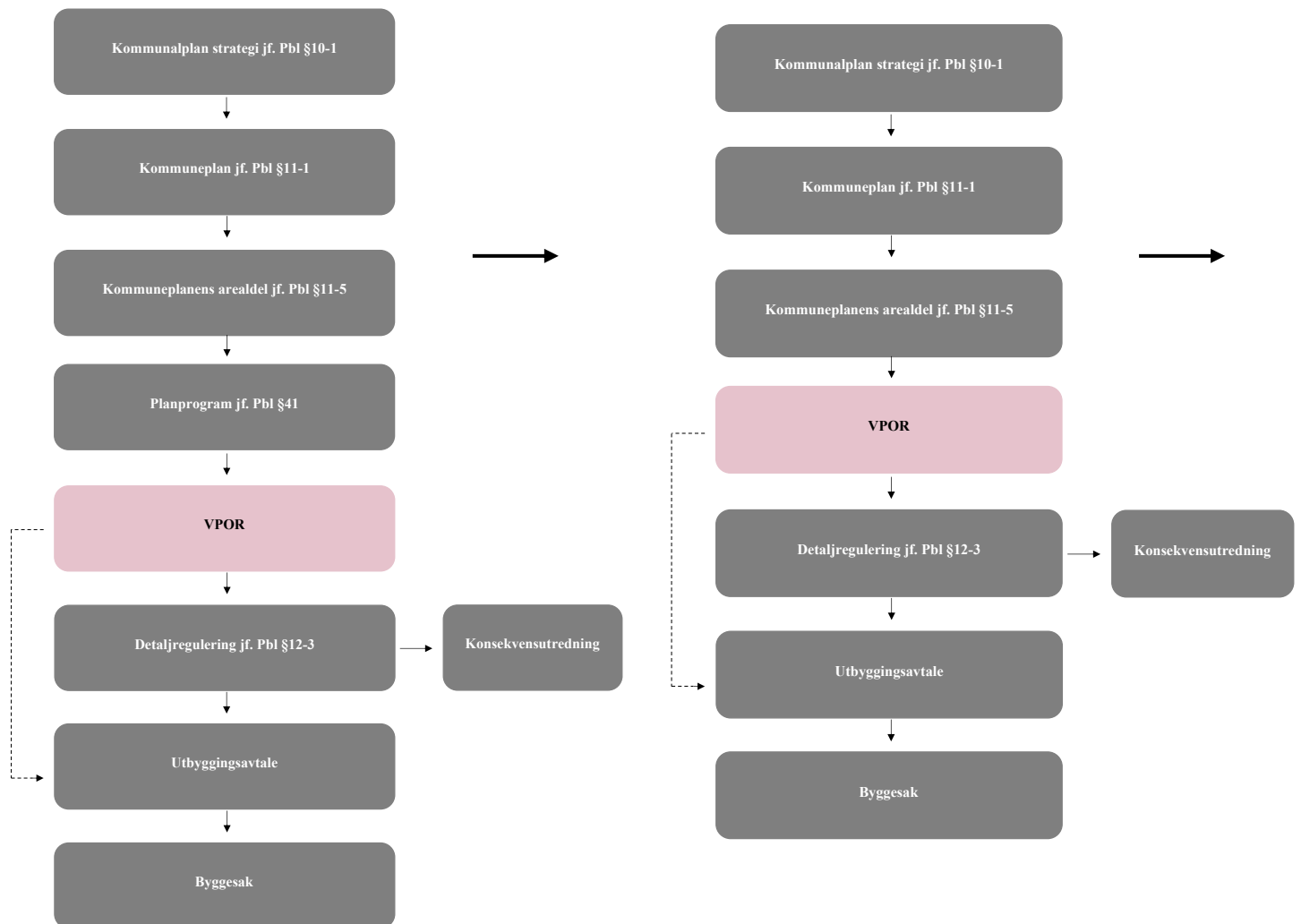
Ved å lage et planprogram og en VPOR vil man oppfylle kravet om «felles planlegging», hvis kommuneplanens arealdel setter krav til «felles planlegging». Etter plan- og bygningsloven måtte man ha laget en områderegulering jf. Pbl. §12-2 for å fylle kravet til «felles planlegging».

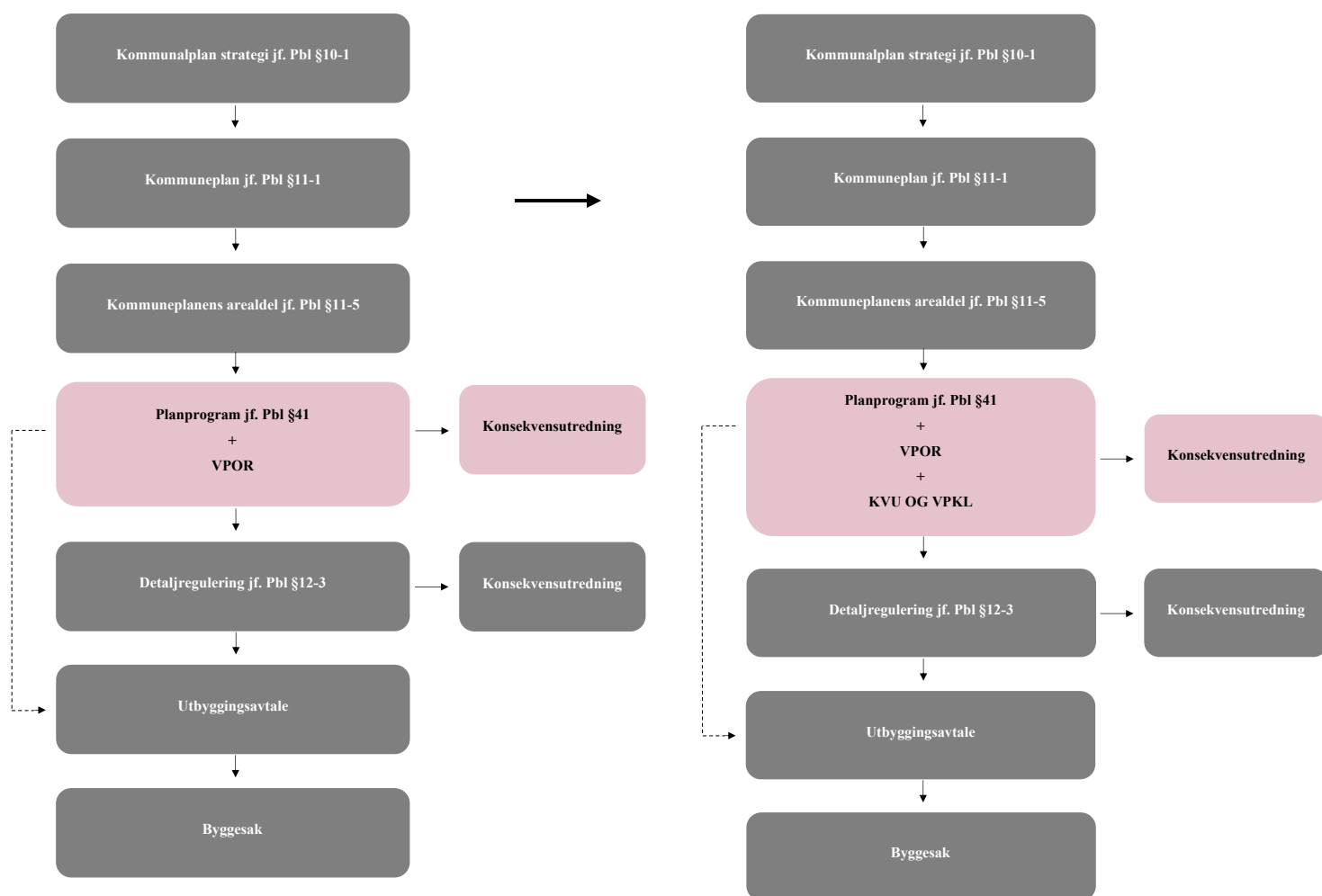
Det har vært et stort fokus i kommunen de senere årene på den blågrønne strukturen og på en oppgradering av byrommene i byveven. Det er oftest private utbyggere som driver utbyggingen av boliger og næringseiendom. Det er viktig med et godt samarbeid mellom utbyggerne og kommunene, for at byens fysiske oppgradering og utvikling skal gå så lett som mulig. I det utbyggingstempoet som er nå, skjer ofte avklaringen av de overordnede planrammene og behandlingen av enkeltreguleringsplaner delvis parallelt (de Vibe, 2015, s. 32).

Oslo kommune bruker noen ganger Oslomodellen uten at de utarbeider et planprogram. I disse tilfellene har det ikke vært fastsatt i kommuneplanen at det trengs «felles planlegging» eller så har det foreligget en kommunedelplan i området. Eksempler på områder som det ikke har blitt brukt planprogram er Løren/Økern og Frysja.

Når plan- og bygningsetaten velger å benytte Oslomodellen, og ser det lite hensiktsmessig å gå veien om en områderegulering, vil de utarbeide et planprogram med en VPOR, eller først et planprogram og så en VPOR etterpå. Etter at dette er gjort må man forankre tiltakene i en detaljregulering etter Pbl. §12-3. Oslo kommune har gjort dette på flere måter, fordi modellen er i stadig utvikling. Et eksempel på dette er Breivoll, der det først ble utarbeidet et planprogram, deretter en VPOR og så ble det laget detaljreguleringsplaner. Et annet eksempel

er på Hasle/ Valle Hovin der det ble utarbeidet et planprogram med VPOR. Det vil si at VPOR ligger som et kapittel i planprogrammet, og ikke et eget dokument som på Breivoll. For å visualisere hvordan den dynamiske utviklingen av Osломodellen har vært, har det blitt utarbeidet figur 3-8. Figuren illustrerer fire forskjellige modeller av Osломodellen over tid. Modell en og to har blitt brukt litt om hverandre. Plan- og bygningsetaten har så gått over til modell tre, som blir benyttet per dags dato. Etaten har som mål å implementere flere faktorer som vist i modell fire.





Figur 3-8: Den dynamiske utvikling av Oslomodellen med VPOR, se vedlegg 5

Ved valg av Oslomodellen som metode for å løse kravet om «felles planlegging», vil vurdering om det skal gjennomføres en konsekvensutredning bli tatt stilling i planprogrammet. Om en plan må konsekvensutredes eller ikke, kommer frem av forskriften om konsekvensutredning<sup>13</sup>. Gjennomføring av en konsekvensvurdering etter Oslomodellen kan gjøres i den første detaljreguleringen som krever en konsekvensutredning. Hvis det senere kommer detaljreguleringsplaner som krever konsekvensutredning vil disse planene også måtte konsekvensutredes. Plan- og bygningsetaten har en intern diskusjon om de skal begynne å gjennomføre det samtidig som planprogrammet utarbeides. I figur 3-8 ser man hvor konsekvensutredningen plasserer seg i Oslomodellen over tid.

<sup>13</sup> FOR-2017-06-21-854

### 3.8.1 VPOR

I dette kapitlet er det laget en oversikt over hvordan VPOR har utviklet seg fra den første planen i 2007 og frem til idag (2018). Det som oppgaven skal se på er hva som har endret seg og hva som er målsetningen for modellen i fremtiden. Modellens oppbygging har som tidligere nevnt utviklet seg fra den ble tatt i bruk. Her vil det komme en oversikt over i hvilke områder VPOR har blitt brukt. Alle VPOR'er er basert på en overordnet plan. Eksempler på slike planer er kommuneplan «Oslo mot 2030 – Smart, trygg og grønn» som ble vedtatt i 2015, kommunedelplan for torg og møteplasser, andre kommunedelplaner, strategisk plan for Hovinbyen og utearealnormen. Det har utviklet seg et skille for når de velger å utarbeide et planprogram eller bare utarbeide en VPOR. Når kommunen velger å ikke utarbeidet et planprogram er kompleksiteten i området mindre. I figur 3-9 er et kartutsnitt med oversikt over hvor VPOR'ene og i hvilke områder de ligger.



Figur 3-9: Kart over VPORer

Plan- og bygningsetaten har satt opp et sett kriterier for når det er mest hensiktsmessig å utarbeide en VPOR. Plan- og bygningsetaten velger å utarbeide et planprogram og en VPOR:



- «Når planprosessene må skje raskt
- Når områdene er markedsmessig byggemodne eller ved varierende modenhet
- Når byggeområdet er planfaglig avgrensbart
- Middels/stor kompleksitet
- Når fåtall av grunneiere eller tiltakshavere har sammenfallende interesser.»

(Plan- og bygningsetaten, 2016, s. 38)

Den 06.september 2016 ble det gjort et vedtak om å utarbeide områderegulering for en del områder. Disse områdene fyller de fleste av kravene til når Plan- og bygningsetaten velger å utarbeide en VPOR. Ved at bystyret setter krav til at det skal gjennomføres en områderegulering, har ikke Plan- og bygningsetaten mulighet til å velge hvilken planform som vil være mest aktuelt for det enkelte planområdet. De aktuelle områdene er: Smestad, Nedre Grefsen og Manglerud/Ryen, samt pågående og framtidige detaljreguleringer på Karlsrud, Lindeberg og Oppsal. Planene stilles i bero inntil områdereguleringer med full konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven er gjennomført for disse områdene. Selv om planen kan innfri kriteriene for å utarbeide en VPOR, kan dette bli overstyrt fra politisk hold (Marcussen, 2018).

En oversikt over områder der Oslomodellen er brukt, er listet opp i tabell 1 nedenfor. Den dynamiske utvikling av modellen er beskrevet i kapittelet ovenfor 3.8 og visualisert i figur 3-8.

Oslomodellen			
Planleggingsprogram + VPOR	VPOR	Planprogram + VPOR	Planprogram med VPOR
Ensjø	Bryn Frysja Stovner/Rommen Lysakerbyen Løren/Økern	Breivoll Vollebekk Haraldrud Skullerud	Hasle/Valle Hovin Rødtvet

Tabell 1: Oslomodellen, oversikt over områdene

Plan- og bygningssetaten har satt noen krav til hva en ferdig utarbeidet VPOR skal innholdet. Her heter det:

*«Krav til produkt:*

*En veiledende plan for det offentlige rom (VPOR) er en plan som vedtas av Bystyret og styrer utviklingen av et større område med flere grunneiere og flere reguleringsplaner. VPOR er ikke en del av planhierarkiet angitt i Plan- og bygningsloven og følgelig ikke et juridisk bindende dokument.*

*VPOR angir offentlige rom og strukturer for et område, inkludert torg, parker, gater og gangveier. Planen er et verktøy for å konkretisere og kommunisere visjoner, rammer og ambisjonsnivå, og legges til grunn for utarbeidelse og behandling av reguleringsplaner i området.*

*VPOR angir prioriterte offentlige rom som skal bygges ut og deres kvalitet. En VPOR konkretiserer tiltak og gir et grunnlag for utvikling av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler mellom kommunen og utbyggere.»*

(Moe, J.R., Epost, 2017)

### **3.8.2 Den politiske gangen i en VPOR**

Den politiske gangen i en VPOR er den samme som andre planprosesser i plan- og bygningsloven. Denne prosessen er beskrevet tidligere under kapittelet 3.6.2 byparlamentarisme.

## 4 Dokumentanalyse av VPOR

I dette kapitlet er det laget en oversikt over hva en VPOR skal inneholde. Det finnes ikke noen veileder for dette, kun interne retningslinjer. Kapitlet tar for seg tre forskjellige VPOR'er med forskjellig utgangspunkt. Dette for å vise hvordan den dynamiske utviklingen av Osломodellen med VPOR har vært.

### *Felles innhold i en VPOR*

Fra den første VPORen ble utarbeidet og frem til nå, har noe av innholdet vært gjentakende. Plan- og bygningsetaten har startet opp arbeidet med en mal for hva en VPOR skal inneholde, malen er foreløpig ikke vedtatt i etaten og kan derfor ikke gjengis i denne oppgaven.

Det har derfor vært nødvendig å fremskaffe denne informasjonen selv. Ved å analysere forskjellige utarbeidede VPOR'er, er det noen elementer som har vært felles fra starten mens andre har blitt endret eller tilføyd etterhvert. I tabellen 2 nedenfor er innholdet delt inn i tre forskjellige kategorier. I første kolonne vises hva som har vært konsekvent med i en VPOR og som fortsatt er med. I andre kolonne vises hva som har blitt lagt til underveis og i siste kolonne hva Plan- og bygningsetaten har som mål å implementere. Tabellen visualiserer hvordan den dynamiske utviklingen av VPOR har vært. Noe av problematikken rundt VPOR er at selv om mye av innholdet er stabilt, av det samme som går igjen, har det blitt brukt forskjellig tilnærming.

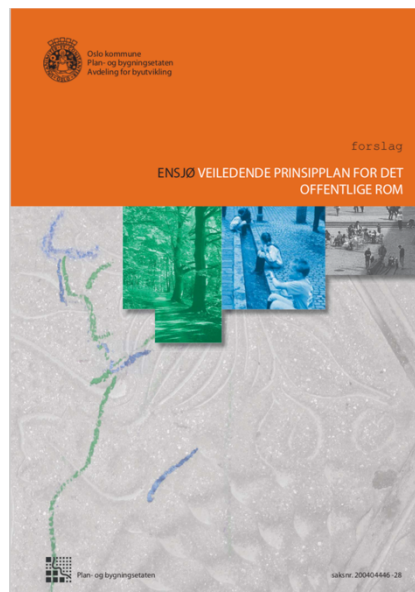
VPOR innhold		
Alltid har innehold	Har blitt lagt til	Har som mål å implementere
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Innledning/beskrivelse av området</li> <li>- Visjon og mål</li> <li>- Avgrenset planområdet</li> <li>- Tiltakskart</li> <li>- Tiltaksliste</li> <li>- Beskrivelse av tiltakene</li> <li>- Lokal overvannshåndtering</li> <li>- Oppfølging</li> <li>- Regulering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forutsigbarhetsvedtaket</li> <li>- Krav til kvalitet og standard</li> <li>- Sammenslåing av planprogram og VPOR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- KVU</li> <li>- VPKI</li> <li>-</li> </ul>

Tabell 2: VPOR innhold

For å kunne belyse den dynamiske utviklingen, er det valgt ut tre forskjellige VPOR'er. Her er det nødvendig å dykke dypere ned i planen for å kartlegge hvordan utviklingen har vært. VPOR'ene som er valgt ut er fra områdene Ensjø, Løren og Økern og Hasle og Valle Hovin. Bakgrunnen for valget av akkurat disse VPOR'ene er fordi de har litt forskjellig utforming. Ensjø har et planleggingsprogram og en VPOR, på Løren og Økern er det bare utarbeidet en VPOR og på Hasle og Valle Hovin er det et planprogram der VPOR er et kapittel. Ved å belyse disse blir historien og utvikling til Oslomodellen med VPOR nærmere beskrevet.

## 4.1 Ensjø

For å kunne få en forståelse på hvordan VPOR begynte, vil oppgaven ta for seg hvordan bystyret vedtok det og hvordan gangen var frem til ferdigstilling av den første VPORen. Den første VPORen som ble utarbeidet er på Ensjø. Det hele startet med et bystyrevedtak der Plan- og bygningsetaten tok et initiativ til et planarbeid som danner grunnlag for deres vurderingen av utarbeidelse av VPOR (Plan- og bygningsetaten, 2002, s. 2). Det var gjennom et vedtak til «Oslo kommuneplan 2000 av 08.12.99» som sier:



*«Byrådet legger frem en vurdering av hvilke stasjonsnære arealer som bør utpekes som nye boligområder, til hvilken type boliger og med hvilken grad av utnyttning. I vurderingen skal bruk av **virkemidler** for gjennomføring av en eventuell utbygging i de ulike områdene inngå. Ensjøbyen skal være blant de områdene som vurderes, med sikte på mulig bymessig utvikling knyttet til stasjonene Ensjø og Hasle.»*

(Plan- og bygningsetaten, 2002, s. 2)

Etter at vedtaket var fattet begynte prosessen med å utarbeide et planleggingsprogram. Da planleggingsprogrammet var ferdigstilt ga bystyret sin tilslutning. Her var det listet opp 18 vedtakspunkter, der ett var at det skulle utarbeides en veiledende prinsipplan for det offentlig rom og den blågrønne strukturen på Ensjø (Plan- og bygningsetaten, 2006, s. 10). Et planleggingsprogram er ikke forankret i Plan- og bygningsloven, som et planprogram er. Planleggingsprogrammet ble sendt ut til offentlig høring i 2001 (Plan- og bygningsetaten, 2002, s. 2).

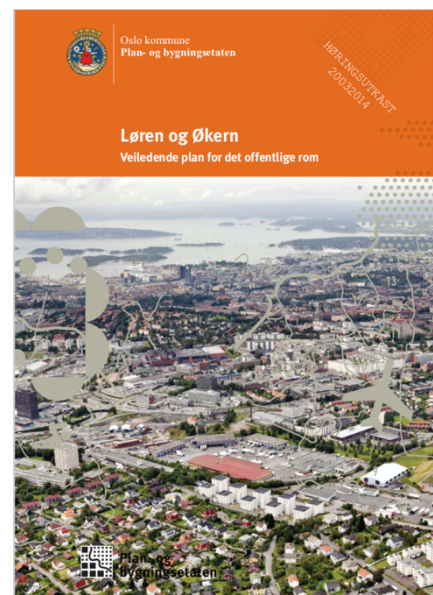
Hovedgrepene som er listet opp i Pkt. 2.1 og Prinsippene i pkt. 2.2 -2.7 i planleggingsprogrammet skal legges til grunn i gjennomføring av det videre arbeidet (Plan- og bygningsetaten, 2002, s. 49). I planleggingsprogrammet setter de forslag til vedtak. Her blir det satt føringer på hvordan organisering, samarbeid og gjennomføring skal være. Rekkefølgebestemmelser blir brukt når det skal utarbeides detaljreguleringsplaner, der vedtakene blir lagt inn (Plan- og bygningsetaten, 2002, s. 49).

Plan- og bygningsetaten startet så opp arbeidet med VPORen. Her la de grunnlaget for hvordan modellen skulle utvikle seg videre. Hovedfokuset i VPORen var at møteplasser, torg, parker etc. ble sikret. En visjon og et mål ble utarbeidet for området. Plan- og bygningsetaten kartla også hvordan forholdene i området var, og hva som måtte gjøres for å sikre skole og barnehage. Det store arbeidet som ble gjort i forbindelse med planleggingsprogrammet ble videreført til VPOR. I VPOR'ene i planleggingsprogrammet blir det ytterligere utdypet hvilke tiltak som er tenkt for de offentlige rommene. Hovedfokuset i VPORen på Ensjør er gatenett, grønndrag, møteplasser og torg, overvannshåndtering, skoler og barnehager. VPORen illustrerer hvordan den planlagte strategien skal se ut og hvordan utformingen av området er tenkt. Det er også kartlagt hvordan reguleringssituasjonen er satt opp, hvordan det skal følges opp og videreføres i påfølgende detaljreguleringsplaner.

## 4.2 Løren og Økern

På Løren og Økern ble det ikke laget et planprogram før de startet arbeidet med VPORen. I VPORen finnes en oversikt over hvilke overordnede planer som la grunnlaget for utarbeidelsen av VPORen. VPORen starter opp med en innledning og litt om VPOR. Det blir også her kartlagt situasjonen og reguleringene i området. Visjonen som VPORen er bygd opp på er «*Fra lastebil til fotgjengere*». Videre utdyper den strategiene for planen og hvilke plangrep som skal gjennomføres.

Den største delen av dokumentet omhandler planene som vil gjelde for det offentlige rom. I starten blir det presentert et hovedkart. Etter dette tar VPORen for seg parker langs grønne koblinger, gater og forbindelser, idrett og aktivitet, barnehagedekning og overvann. Et annet kriterium som blir problematisert i dokumentet er kvalitet og standard. Oppfølgingen av plan og hvordan reguleringsarbeidet vil foregå er belyst. En viktig del av dokumentet er tiltakslisten. Forutsigbarhetsvedtak blir drøftet, for å avklare hvordan kostnadene skal fordeles og hvem som skal gjennomføre tiltakene.



### 4.3 Hasle og Valle Hovin

Hasle og Valle Hovin er en av de første planene der Plan- og bygningsetaten valgte å slå sammen planprogrammet og VPOR. Mange av de samme problemstillingene som er nevnt i de tidligere VPOR'ene, har fått plass i denne planen også. Ved å slå sammen planprogrammet og VPOR forenkles arbeidet til Plan- og bygningsetaten. Dette fordi mange elementer går igjen i planprogrammet og i en VPOR. Det som utgjør en forskjell er at de må følge kravene til hva et planprogram skal inneholde jf. Pbl §§4-1 og 11-13. VPOR er ikke en juridisk bindende plan, og plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler vil derfor ikke gjelde, men når de setter VPORen inn i planprogrammet vil den omfattes av plan- og bygningslovens regler.



På bakgrunn av at planprogrammet må følge et minstekrav til hva det skal inneholde, vil det være litt mere omfattende enn en VPOR. Eksempler på ting som går igjen i både et planprogram og en VPOR er: innledning, konkretisering av planområdet, planstatus og andre rammebetingelser og mål, samt visjon for det området som planen gjelder for.

Siden VPORen har kommet inn som et kapittel i planprogrammet vises det fortsatt til et tiltakskart og en beskrivelse av tiltakene. Det blir også satt krav til hvilken kvalitet og standard som vil kreves i området.

## 5 Analyse

Gjennom informasjonsinnhenting, dokumentanalyse og intervjuer er det fremkommet temaer som vil være avgjørende for problemstillingen «*Hva er virkningen av at VPOR ikke er lovregulert, og hvilke utfordringer medfører dette?*». Disse momentene er: saksbehandling herunder medvirkning, høring og offentlig ettersyn, innsigelse og ekspropriasjon og konsekvensutredning. Det vil også være nødvendig å se på tidsbruk og kostnadsberegning av VPOR da dette kom frem underveis i informasjonsinnhenting. Analysen har undersøkt momenter, hvilken effekt de har på planprosessen for VPOR og hvordan det påvirker etterfølgende planer som for eksempel detaljregulering. Som nevnt i kapittelet 2.4.5 «presentasjon av informanter» er Plan- bygningsetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Byrådet, Byutviklingskomiteen/Bystyret og utbygger de som er intervjuet.

### 5.1 Saksbehandling

Kapittel 3.6 er saksbehandlingsregler for juridiske planer gjennomgått. Disse reglene gjelder ikke for strategiske planer som VPOR, det har derfor blitt stilt spørsmål knyttet til saksbehandlingen. Formålet med saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven er for å sikre god og lik saksbehandling for alle. Det oppgaven ønsker å se nærmere på i analysedelen er; medvirkning, høring og offentlig ettersyn og konsekvensutredning. Det nevnes kort om innsigelse og ekspropriasjon for å få med hele bilde av medvirkning. Kapittelet tar for seg forskjellene, fordeler og utfordringer med de ulike momentene som kan være utfordrende med en VPOR.

#### 5.1.1 Medvirkning

Plan- og bygningsloven kapittel 5 handler om medvirkning. Et av saksbehandlingskravene i plan- og bygningsloven er medvirkning. Medvirkning har som hensikt å sikre at alle berørte parter blir hørt. Når strategiske planer som VPOR ikke må følge plan- og bygningslovens regler om medvirkning, oppstår det utfordringer. Dersom det er mange parter inne i en VPOR, har disse partene ikke lovregulert medvirkningsmulighet.

#### *Har man som berørt part mulighet til å medvirke i en VPOR?*

VPOR omfattes ikke av de krav som plan- og bygningsloven legger opp til. Selv ønsker Plan- og bygningsetaten å lage retningslinjer for VPOR så den skal fungere ut mot grunneiere,



politikere og andre berørte parter/organer. De har derfor brukt mye av de samme virkemidlene som ligger i loven, når de vil sikre medvirkning i prosessen.

Plan- og bygningsetaten bruker befarung av området for å sikre at involvering og medvirkning ut mot grunneiere og politikere. Her beskriver og forklarer de hvordan tiltakene i planen vil bli gjennomført og hva det har å si for området som helhet. Alle har mulighet til å delta og komme med spørsmål. Plan- og bygningsetaten arrangerer også workshoper der de inviterer representanter fra folk som bor i området, grunneier og offentlig instanser osv. (informant, enhetsleder, PBE). Her har partene mulighet til å høre om planen og komme med innspill til området. Det er også åpent for at partene kan bruke høringsinstituttet som har krav og regler knyttet til hvordan de tar imot en høringsuttalelse. Det som er målet med høringsinstituttet er å:

*«Høringsinstituttet er et demokratisk arrangement som skal sikre berørte parters innflytelse og derved gi bedre offentlige beslutninger.»*

(Slagstad, 2015)

Gjennom de årene Plan- og bygningsetaten har brukt VPOR har det blitt praktisert litt forskjellig når det kommer til medvirkning. De har prøvd og feilet litt på veien, men har kommet frem til en løsning som ser ut til å fungere godt. Med de tiltakene som Plan- og bygningsetaten har gjort i forhold til medvirkning i VPOR, skal tredjeparter i prinsippet ha like mye mulighet til å medvirke som i en områderegulering. Plan- og bygningsetaten var veldig tydelig på at de som minimum ønsker å følge lovens minstekrav om medvirkning for utarbeidelse av VPOR for å sikre en god prosess. Plan- og bygningsetaten forklarte at de hadde laget arenaer for medvirkning. Grunneierne får derfor mulighet til å komme med uttalelser til planen. Det som er viktig å få frem er at tredjeparter ikke kan komme i etterkant når planen er tatt til orientering i bystyret og påbegynt i videre planprosess.

*«Ja, vi går utover det lovens minstekrav setter til medvirkning.»*

(Informant, enhetsleder, PBE)

Det har vært politisk uenighet hvorvidt den medvirkningen som er lagt inn er tilstrekkelig. Et eksempel på dette er hvordan næringslivet som er berørt av de forskjellige VPOR-områdene ikke har hatt nok spillerom i planarbeidet. Informant, bystyret og byutviklingskomiteen, FRP

er bekymret for at næringslivet har hatt lite medvirkning i prosesser som er avgjørende for deres situasjon. At de områdene som i dag brukes til industri og annen næringsvirksomhet nå vil gå over til andre formål som bolig, annen næring, offentlige rom osv.

*«Det var ikke en VPOR, men en strategisk plan for Hovinbyen. Nesten halvparten av Hovinbyen er næringsliv med rundt 50.000 arbeidsplasser, og der har man ikke klart å få tak i det næringslivet som er der ved utarbeidelse av planen. Det betyr at det ikke har vært tilstrekkelig med medvirkning som gjør at planen får en god forankring.»*

(Informant, bystyret og byutviklingskomiteen, FRP)

Det er ulike meninger politisk til hvordan de stiller seg til VPOR. Ut ifra de representantene vi var i kontakt med, var det stor uenighet i hva de mente om VPOR. Det de var enige om var at medvirkning er viktig for å sikre en god prosess.

*«Vi er opptatt av medvirkningen skal være så god som mulig. At befolkningen skal ha mulighet til å forstå hva som skjer i planlegginga av områder, i saker som behandles og hvordan de kan få sagt sin mening. Det er jo kanskje noe av det som har fått kritikk tidligere knyttet til en VPOR. Tidligere har ikke VPOR hatt høringsperiode på samme måte som en områderegulering, men Plan- og bygningsetaten opplyste her forleden at de også nå med VPOR jobber med en mer lik medvirkningsprosess som i en områderegulering. Det er bra. For det er klart at det er viktig at folk blir hørt også der hvor man bruker en litt mere uformell plantype.»*

(Informant, bystyret og byutviklingskomiteen, AP)

Fra en utviklers perspektiv så føler de at de får muligheten til å medvirke, men at mye allerede er satt i en VPOR (Informant, utbygger). Dette indikerer at medvirkningsrommet er relativt lite når utbyggerne fremmer en ide til Plan- og bygningsetaten. Dette kan være et moment for at VPOR burde bli lovfestet. En lovfestelse av VPOR kan skape mer forutsigbarhet og dermed føre til en trygghet for tredjeparter som en utbygger. Utbyggere vil være sikret at medvirkningsrommet faktisk er et reelt rom.

Denne delen av analysen resulterer i:

- Analysen indikerer at Plan og bygningsetaten ivaretar medvirkning i VPOR saker. Siden de oppfyller de samme kravene eller mer enn det loven setter som minstekrav til medvirkning.

### *Hvordan har plan- og bygningsetaten strategisk jobbet med medvirkning?*

Selv om Plan- og bygningsetaten har fått kritikk for manglende medvirkning, har de gjort tiltak for å sikre at dette blir ivarettatt. Det ble i 2012 utarbeidet et forslag av Plan- og bygningsetaten, «*Forslag til strategi for medvirkning i større planprosesser og byplanleggingen.*» I denne strategien ligger også spørsmålet om hvordan man skal sikre medvirkning til «egenplaner», med egenplaner omfattes også VPOR.

Hensikten bak strategien er å ha et særlig fokus på tidlig medvirkning, at man skal sikre medvirkning i forhold til barn og unge og øvrige grupper som krever særlig tilrettelegging. Det skal også være et verktøy som etatens saksbehandlere kan bruke for å tilrettelegge for en demokratisk og etterrettelig saksbehandling for innsendte planer, ved utarbeidelse av etatens egne planer. Det blir i strategien beskrevet flere varianter av medvirkningstiltak som kan benyttes i ulike planprosesser-, situasjoner og nivåer (de Vibe & Lund, 2012).

I strategien blir det beskrevet en rekke medvirkningsmetoder som blir brukt av plan- og bygningsetaten i planarbeidet på ulike nivåer. For å kunne gå inn å se hvor denne strategien er gjeldene, har plan- og bygningsetaten i dokumentet beskrevet hvordan etaten oppfatter begrepet «større planprosess/byplanlegging.» «Dette dreier seg om fysisk planlegging av et større geografisk område med relativt mange berørte og ikke nødvendigvis en «større prosess» i form av lengre tid.» De har laget en oversikt over hva de mener er plantyper der medvirkningen er en viktig del. Her blir det også nevnt andre planer og utredninger som ikke er hjemlet i plan- og bygningsloven som for eksempel VPOR (de Vibe & Lund, 2012).

I dokumentet blir det nevnt at et planprogram skal brukes til å definere grad og type medvirkning, samtidig som planprogrammet er godt egnet til å starte en tidlig medvirkningsprosess. Det egner seg derfor godt til å avdekke behov, interesser og potensielle konflikter. Det er laget forslag til forskjellige tiltak slik at man kan skreddersy for den aktuelle plansaken. Dette gjør at man sikrer rett bruk av medvirkningstiltak til rett sak. I en VPOR blir

prosessen for medvirkning beskrevet og dokumentert før planprogrammet eller planen blir lagt ut til offentlig ettersyn.

Det viktig at Plan- og bygningsetaten ikke skaper en større forventning til medvirkningsmulighet enn det de legger opp til. Dette er for å unngå at det blir skapt urealistiske forventning, og selv om det er rom for medvirkning vil ikke det bety medbestemmelse. Det gjelder uavhengig om planen er lovfestet eller ikke. Det at man har muligheten til å medvirke betyr at man kan *komme med innspill* til planen. Kommunen er ikke pliktig til å følge det som kommer ut av medvirkningsprosessen, de må bare vurdere det som kommer opp (de Vibe & Lund, 2012).

Denne strategien og spørsmål om medvirkning ble evaluert og behandlet i Bystyret mai 2016 i saken «*handlingsplan for økt boligbygging*» (Byråden for byutvikling, 2016). Det som kom ut av denne behandlingen, var at bystyret ba om en vurdering av eksisterende praksis for medvirkning og hvordan informasjonsflyt og medvirkning kan bli bedre. Det ble sendt en bestilling til plan- og bygningsetaten om å utarbeide et dokument som viser praksis for medvirkning.

Plan- og bygningsetaten har derfor redegjort for hvordan de har jobbet med medvirkning. En av de vurderingene de har gjort er hvordan etaten har utarbeidet eget planarbeid. Det som kommer frem her er at etaten selv står ansvarlig for å utføre medvirkning, i vårt tilfelle er dette VPOR'er. Som nevnt i intervjuene kommer det også frem i denne redegjørelsen at Plan- og bygningsetaten har lagt som hovedregel at det skal tilrettelegges for medvirkning som går utover lovens minstekrav.

*«Plan- og bygningsetaten utarbeider en rekke egenplaner som ikke er en del av planhierarkiet fastsatt i plan- og bygningsloven og følgelig ikke juridisk bindende dokumenter. Et eksempel på dette er veiledende plan for offentlige rom (VPOR), som hittil har vært fremmet som separate plandokumenter. Som politisk vedtatt planer er disse viktige retningsgivende dokumenter, og det er Plan- og bygningsetatens praksis å gjennomføre den samme medvirkningen som ved planer etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder f.eks. varsel av oppstart av planarbeid og høring, men også medvirkning ut over lovens minstekrav, med workshoper, folkemøter og andre*

*arrangementer. VPOR fremmes nå som del av formelle planprogram etter plan- og bygningsetaten for å sikre mer effektive prosesser.»*

(Plan- og bygningsetaten, 2016b, s. 4)

Plan- og bygningsetaten har som mål å jobbe videre med å sikre medvirkning. De har satt opp forskjellige punkter som de vil fokusere på for at medvirkningsprosessen skal bli enda bedre enn den var på daværende tidspunkt. Et av punktene som er trukket frem er:

*«Informere om planprosesser og medvirkningsmulighet*

*Å komme med riktig innspill til riktig tid er en forutsetning for reell medvirkning.*

*Erfaringer fra store og komplekse plantyper som kommuneplan for Oslo viser at det er behov for å aktivt kommunisere planers premisser, innhold og konsekvenser både for lokalbefolkning, politikere og interessegrupper. Det er også behov for økt kunnskap blant berørte om planprosesser, forholdet mellom plan- og byggesak og hva som kan påvirkes i de ulike nivåene i planprosessen. Etaten jobber i dag med disse problemstillingene f.eks. gjennom mediesaker, informasjonsmøter og bydelsvise møter med opplæring av lokalpolitikere.»*

(Plan- og bygningsetaten, 2016b, s. 10)

I desember 2016 mottok byrådet en redegjørelse fra Plan- og bygningsetaten der de legger frem etatens praksis for medvirkning, eksempler på arbeidsmetoder og anbefalinger for videre arbeid med medvirkning. I notatet støtter byrådet etatens redegjørelser og anbefalinger (Byråden for byutvikling, 2016). Dette er et moment som vi mener taler for at medvirkningen i VPOR-planer blir sikret og man ikke trenger å lovfeste VPOR for å sikre god medvirkning.

Ut ifra de intervjuene som er utført, har det vært tvil rundt medvirkningsprosessen til en VPOR. Fra politisk hold ble det gjort vedtak 06.september 2016 at det skal utarbeides områderegulering for en del områder. Grunnen til dette kan være at det fra politisk hold er et ønske om å sikre at saksbehandlingsreglene blir fulgt i henhold til Plan- og bygningsetaten.

Plan- og bygningsetaten har bevisst lagt til rette for medvirkning, dette ser vi gjennom strategien og evalueringen. Hvis VPOR bli lovfestet skaper dette en standardisering og derfor en større forutsigbarhet. Tredjeparter vil lettere få muligheten til å følge

medvirkningsprosessen. Vi ser det ikke som problematisk at det fortsetter med VPOR slik som det gjør i dag, siden spørsmålet rundt medvirkning er evaluert.

Denne delen av analysen resulterer i:

- Plan- og bygningssetaten har jobbet med et strategisk dokument «*Forslag til strategi for medvirkning i større planprosesser og byplanleggingen*» og redegjort for medvirkningsprosessen «*Plan- og bygningssetatens praksis for medvirkning.*»

### **5.1.2 Høring og offentlig ettersyn**

Det har vært mange diskusjoner rundt høringsfrister og offentlig ettersyn i forhold til VPOR. Bakgrunnen for dette er at det skaper en usikkerhet blant befolkningen og politikerne, da det er en frykt for at ikke alle parter blir hørt. Det kan også være et problem da VPOR ikke er en formell plan og derfor gjør det vanskelig for befolkningen å følge prosessen. De kan miste muligheten til å komme med innspill til prosessen, siden det er vanskelig å finne frem til eller sette seg inn i alle dokumentene som er uformelle fra kommunen.

#### ***Har man noe som heter høring og offentlig ettersyn når det gjelder en VPOR?***

Etter Plan- og bygningsloven §12-10 har loven satt et minimumskrav til høring og offentlig ettersyn av reguleringsplaner. Frist for å gi uttalelse og eventuelt fremme innsigelse skal være minst seks uker. Det kan i denne perioden bli fremmet innsigelse fra offentlige instanser og dette skaper en trygghet for partene i den aktuelle saken.

*«Hensikten er å få en enhetlig forståelse og et felles mønster for dette viktige leddet i behandlingen av planer, og dermed også en forenkling av loven. Å få gode og grundige uttalelser fra de som berøres av planer, er svært viktig både for at planene kan få det best mulige innhold, og for den enkeltes rettssikkerhet.»*

ot.prp.32 (2007-2008) s.190

Plan- og bygningssetaten har ikke satt noen interne regler om hvor lang høringsfristen er på en VPOR. Dette kan variere fra plan til plan. Ut fra de undersøkelsene som er gjort har Plan- og bygningssetaten praktisert forskjellige høringsfrister, se tabell 3. Det har vært høringsfrister ned til fire uker på enkelte planer, men de fleste har hatt en frist på seks uker eller mer.

Dersom en VPOR inneholder et planprogram vil etaten alltid benytte seg av seks ukers frist, da planprogrammet er en juridisk bindende plan. Det er bare når en VPOR utarbeides alene at etaten mener fristen kan være kortere (Informant, enhetsleder, PBE). Det har vært vanskelig i noen av planene å finne høringsfristene, da dette ikke kommer frem i den aktuelle VPORen. Dette kan gjøre det uoversiktlig for berørte parter og allmennheten som ønsker å vite når og hvor lang høringsfristen er.

VPOR	Høring fra	Høring til	Uker	Vedtatt
Ensjø	Udatert	Udatert	-	28.02.2007
Vollebekk	31.03.2014	05.05.2014	5	11.05.2016
Breivoll	01.10.2012	12.11.2012	6	11.05.2016
Bryn	28.04.2014	26.05.2014	4	Ikke vedtatt
Haraldrud	08.02.2016	21.03.2016	6	Ikke vedtatt
Løren og Økern	Udatert	Udatert	-	06.2016
Rødvet	Udatert	Udatert	-	Ikke vedtatt
Frysja	08.12.2014	19.01.2015	6	Ikke vedtatt
Stovner	Udatert	Udatert	-	14.12.2016
Hasle og Valle Hovin	18.12.2017	12.02.2017	8	Ikke vedtatt
Lysakerbyen	20.11.2017	15.02.2018	12+	Ikke vedtatt
Skullerund	Udatert	Udatert	-	Ikke vedtatt

Tabell 3: Oversikt over høring og når den er vedtatt

Selv om Plan- og bygningsetaten ved utarbeidelsen av ikke-juridiske planer ikke trenger å følge de samme fristene som står i plan- og bygningsloven, ønsker de likevel å benytte de samme tidsfristene. De har valgt å gjøre det så likt som mulig (Informant, enhetsleder, PBE).

*«At vi bruker de samme apparatene i forbindelse med høring og offentlig ettersyn.»*

(Informant, enhetsleder, PBE)

Dette vil si at Plan- og bygningsetaten varsler oppstart og har høring og offentlig ettersyn på VPOR. Dette igjen fører til spørsmålet om VPOR burde bli lovfestet eller ikke. Her strekker man seg igjen mot lovens regler, for å sikre forutsigbarhet.

Denne delen av analysen resulterer i:

- Plan- og bygningsetaten har høring og offentlig ettersyn også på VPOR - denne prosessen har variert fra fire til over tolv uker.
- Når høringen av en VPOR er og hvor lang fristen er, kan være problematisk å finne ut av.

### ***5.1.3 Innsigelse og ekspropriasjon***

Disse to emnene er ikke blitt sett på i denne studien. Allikevel er det nødvendig å løfte frem de viktigste emnene for å kunne få et helhetsbilde av hvordan medvirkning praktiseres.

#### ***Innsigelse***

Statlige og regionale organer har ikke myndighet til å fremme innsigelse til en VPOR. Grunnen til dette er at en VPOR ikke er juridisk bindende og at Plan- og bygningsetaten ikke har valgt å åpne for innsigelsesmulighet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Det at statlige og regionale instanser ikke har mulighet til å fremme innsigelse i en VPOR, kan ofte oppfattes som problematisk. Bakgrunnen for dette er at det kan være detaljene som avgjør om tiltaket er akseptabelt eller ikke. Dette er ofte lettere å se i en områdereguleringsplan, for her er som regel tekniske forprosjekter eller andre dokumenter redegjort for. Det gjør at statlige og regionale organer kan gå inn å se om dette er i tråd med regelverket. I et planprogram må de varsle at de vil fremme en innsigelse til kommende detaljreguleringsplan. Det har vært tilfeller der dette har blitt gjort, for eksempel ble dette gjort av berørt statlig organ i planprogrammet Plan- og bygningsetaten hadde på Vollebekk.

*«Statens vegvesen har trolig i ettertid akseptert våre argumenter, da de ikke har fremmet innsigelser til de planer som har blitt fremmet etter fastsetting av planprogrammet.»*

(Informant, enhetsleder, PBE)



Denne delen av analysen resulterer i:

- Det er ikke innsigelsesmulighet på VPOR.

### *Ekspropriasjon*

I en VPOR er det ikke en *ekspropriasjonsrett*, dette er derimot mulig i en områderegulering jf. Pbl. §16-2 og LOV-1959-10-23-3 om oreigning av fast eiendom (oreigningslova), forkortet Orl. §2. Dette kan være utfordrende for kommunene, fordi tilgang på de ønskede områdene ikke vil være tilgjengelig før på detaljreguleringsnivå jf. Pbl. §16-2. Siden ekspropriasjon kommer så sent inn i bilde, kan dette skape en mindre helhetlig oversikt for kommunen. Dette kan også være en belastning for grunneier, fordi ekspropriasjonen ikke kommer tidlig frem i planprosessen.

Denne delen av analysen resulterer i:

- Det kan ikke eksproprieres etter en VPOR, i motsetning til ved en områderegulering.

### *5.1.4 Konsekvensutredning*

I denne delen av analysen er det undersøkt om Plan- og bygningsetaten har satt et internt krav om at det må gjøres en konsekvensutredning når det foreligger en VPOR. Det andre er hvor konsekvensutredningen «plasseres» i Osломodellen. Grunnen til at analysen løfter dette, er fordi VPOR ikke er en juridisk bindende plan og derfor ikke trenger å følge reglene i plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredning<sup>14</sup>.

#### *Har Plan- og bygningsetaten satt et internt krav om at det må gjøres en vurdering om det trengs en konsekvensutredning, når de utarbeider en VPOR?*

Det kan være et problem at Plan- og bygningsetaten ikke har valgt å sette krav til konsekvensutredning i en VPOR, som ikke er en juridisk bindende plan. Likevel har de muligheten til selv å velge det som et internt krav i VPOR.

---

<sup>14</sup> FOR-2017-06-21-854

*«Vi gjør aldri en konsekvensutredning i henhold til KU-forskriften for en VPOR. Det er ikke noe formelt verktøy for å sikre konsekvensvurdering i en VPOR. Hvis det ikke er håndtert tilstrekkelig gjennom overordnet plan må det håndteres på detaljreguleringsnivå. Det er ikke nødvendigvis det riktige da det kan bli for sent.»*

(Informant, enhetsleder, PBE)

Denne delen av analysen resulterer i:

- Konsekvensen av at VPOR ikke er en juridisk bindende plan er at man mister saksbehandlingsregelen om konsekvensvurdering, i motsetning til om man hadde gjort en områderegulering jf. Pbl. § 12-2.

### *Hvor «plasseres» konsekvensutredningen seg i Osломodellen?*

Som nevnt ovenfor i kapittel 3.8 har det vært en intern diskusjon om hvor konsekvensutredningen skal plasseres i Osломodellen. I et planprogram skal det etter plan- og bygningsloven §4-2 tas stilling til om det skal gjøres en konsekvensutredning<sup>15</sup>. Om en plan må konsekvensutredes eller ikke kommer frem av forskrift om konsekvensutredning. Gjennomføring av en konsekvensvurdering etter Osломodellen skal gjøres i den første detaljreguleringen som krever det. Hvis det senere kommer detaljreguleringsplaner som krever konsekvensutredning vil disse planene også måtte konsekvensutredes. Det er en intern diskusjon om det skal gjennomføres parallelt med planprogrammet med VPOR. Den førstnevnte gjennomføringsmåten er den metoden som Plan- og bygningsetaten har benyttet til nå. Denne metoden har det blitt stilt spørsmål ved fordi kartlegging av konsekvensene kan komme for sent inn i prosessen. Grunnen til dette er at man ikke ser hele bilde før man tar en avgjørelse. Dette er noe politikerne også har sett.

*«Når det gjelder konsekvensutredning er vi på det område som jeg nevnte tidligere er en hovedforskjell på en områderegulering og en VPOR. Det er ikke krav til konsekvensutredning i en VPOR, og dette kan gjøre en uformell plantype som VPOR litt utfordrende. Så opplever jeg likevel at det grunnlagsarbeidet Plan- og bygningsetaten gjør i forbindelse med VPOR er godt, så jeg har ikke noe grunnlag for å kritisere dem.»*

(Informant, bystyret og byutviklingskomiteen, AP)

---

<sup>15</sup> FOR-2017-06-21-854

*«Ja, altså i en områderegulering har du krav nedfelt i Plan- og bygningsloven til hvordan reguleringsarbeidet skal foregå med konsekvensutredning som er veldig viktig for medvirkningsprosesser.»*

(Informant, bystyret og byutviklingskomiteen, FRP)

Plan- og bygningsetaten ønsker derfor å gå i retning av at de skal gjennomføre en konsekvensutredning samtidig som et planprogram med VPOR utarbeides.

*«Prøver å dekke konsekvensutredning på overordnet nivå i planprogram prosessen så det også går ut til offentlig ettersyn. Vi har bare så vidt hatt en diskusjon om hvordan vi skal håndtere dette internt.»*

(Informant, enhetsleder, PBE)

Det er bra at det er en utvikling, slik at man kan bli bedre. Samtidig kan dette forvirre den alminnelige person, siden det ikke er lett å få tak i at modellen utvikler seg såpass fort.

Denne delen av analysen resulterer i:

- Gjennom analysen ser det ut som om Plan- og bygningsetaten har en intern diskusjon om hvor i Osломodellen det er mest hensiktsmessig å plassere konsekvensutredningen.
- Gjennom analysen har det kommet frem at ikke alle informantene er enige i at nåværende plasseringen av konsekvensvurderingen er den beste plasseringen.

## **5.2 Tidsbruken i planprosessen for en VPOR vs. en områderegulering**

*Er VPOR eller områderegulering mest effektiv med tanke på prosess?*

Det er utfordrende å måle hva som er raskest å gjennomføre av en VPOR og en områderegulering. Grunnen til dette er at en prosjektplan og en strategisk plan ikke kan forventes å bli realisert på samme måte (Holsen, 2017s, 240). Ut ifra intervjuene som er gjort,

er det indikasjon på at en VPOR har en raskere saksbehandling enn en områderegulering. Det er mange komplekse prosesser i en områderegulering som ikke gjennomføres i en VPOR.

Bakgrunnen for at det kan være vanskelig å sammenligne to ulike områder med ulike planer er at kompleksiteten til planen kan være svært forskjellig. Rent teoretisk ville det ideelle være å lage en VPOR og en områderegulering for samme planområde for å kunne gitt et eksakt svar på hva som er tidsmessig raskest og hva som løser utfordringene best.

Siden det ikke er hensiktsmessig å lage både en VPOR og en områderegulering samtidig for samme området, er det vanskelig å måle hva som går fortest. Plan- og bygningsetaten har uttalt at da VPOR er en mindre kompleks planform, vil den kreve mindre ressurser og tid. Spørsmålet om tid har tidligere blitt belyst i en masteroppgave «*Hvordan påvirker Veiledende plan for det offentlige rom (VPOR) planprosessen?*» som er skrevet på Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Denne konkluderte med at det ikke er noe klart svar på hvordan VPOR påvirker planprosessen (Lozancic et al., 2017).

Analysen går derfor ikke videre inn i spørsmålet om VPOR eller områderegulering er raskest å gjennomføre. Hadde det foreligget noe svar på dette spørsmålet, kan man si om dette moment taler for eller mot lovfesting av VPOR.

Denne delen av analysen resulterer i:

- Med tanke på prosess om VPOR eller områderegulering er mest effektiv, fant studiene og masteroppgaven «*Hvordan påvirker Veiledende plan for det offentlige rom (VPOR) planprosessen?*» ut at det ikke kunne måles.

### **5.3 Kostnadsberegning av VPOR**

Denne delen av analysen har undersøkt metoden som brukes i kostnadsberegningen av tiltakene i en VPOR. De planene analysen sammenligner er VPOR og juridisk bindende planer, som i dette tilfelle er områderegulering. Er fordeling av kostnadene den samme i de to forskjellige planene? I tillegg vil analysen gå inn på hvordan kostnaden til tiltakene i en VPOR blir fordelt. Velger Eiendoms- og byfornyelsesetaten å gjøre det etter de rammene plan- og bygningsloven setter, selv om dette ikke er et krav?

Det er utbyggere som skal betale for tiltakene i en VPOR. Dette er hjemlet i kommuneplanen 2015 Oslo mot 2030.

*«Hovedprinsipp for kostnadsfordeling: Utbyggerne innenfor et utbyggingsområde bærer selv alle utbyggingskostnadene med tilrettelegging av teknisk og blå/ grønn infrastruktur som er nødvendig for det enkelte prosjekt/tiltak (jamfør pbl § 17-3).»*

(Oslo kommune, 2015, s. 31)

### *Hvordan kostnadsberegner man VPOR?*

De tiltakene som blir oppført i en VPOR vil ha en pris for gjennomføring. Før en VPOR blir sendt videre til byrådet, blir den kostnadsberegnet. I Oslo kommune er det Eiendoms- og byfornyelsesetaten som har ansvaret for denne oppgaven.

Plan- og bygningsetaten sender en liste og en beskrivelse med alle tiltakene som er satt i en VPOR til Eiendoms- og byfornyelsesetaten. Eiendoms- og byfornyelsesetaten sitter med stor erfaring og en database som inneholder kvadratmeterpris på hva ting koster i forhold til den kvalitet man ønsker. Det er Strategi- og analyseenheten hos Eiendoms- og byfornyelsesetaten som beregner kostnaden på hvert enkelt tiltak i en VPOR. Dette skjer tidlig i planprosessen (før eller i forbindelse med offentlig ettersyn). I tillegg til denne kostnadsberegningen vil Eiendoms- og byfornyelsesetaten før oversendelse til politisk behandling leie inn en ekstern konsulent som også beregner kostnadene på den samme VPORen. Grunneierne i området er som hovedregel involvert i dette arbeidet. Bakgrunnen for at de gjør det på denne måten er for å øke kredibiliteten til de kostnaden som har blitt lagt inn i VPORen. Siden tiltakene i en VPOR som regel blir dratt inn i en detaljreguleringsplan og deretter videre inn i en utbyggingsavtale som forhandles, er det hensiktsmessig at beregningen gjøres av en uavhengig part (Informant, seksjonssjef, EBY og Informant, jurist, EBY).

I de tilfellene Eiendoms- og byfornyelsesetaten ser at en VPOR er underfinansiert, velger de å gå i en dialog med Plan- og bygningsetaten. Plan- og bygningsetaten gjør en vurdering på de punktene som inngår i en VPOR, der man eventuelt kan gå ned i kvalitet. Kommunen kan også velge å dekke restfinansieringen. Dette gjøres for å sikre den kvaliteten som er ønsket for området. Kostnadsbildet må være kjent ved politisk behandling, men politikerne behandler ikke en VPOR (eller annen overordnet plan) basert på kostnadsberegningen (Informant, seksjonssjef, EBY).

*«Vi kostnadsberegner VPORen ut i fra det som er planmessig nødvendig og ikke hva vi kan forvente å innhente i grunneierbidrag.»*

(Informant, seksjonssjef, EBY)

Selve kostnadsberegningen av en VPOR gjøres på et P50 nivå. Det vil si at det er 50% sannsynlighet for at tiltaket blir dyrere eller billigere enn forventet. Ut fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten synspunkt er det et lite avvik mellom deres interne beregning av en VPOR og de beregningene utbyggeren foretar av den samme VPORen. Etter at man har beregnet alle tiltakene står man igjen med en sum på hva tiltakene i VPORen koster. Denne summen deles på antall BRA som kan bygges på området. Det blir da en x pris pr. BRA som angir fremtidig forventet kostnadsnivå for utbyggingsavtaler i området. (Informant, seksjonssjef, EBY og Informant, jurist, EBY).

Et synspunkt som kom opp under intervjuet med utbyggeren, var at kostnadsberegningen av en VPOR ikke alltid utføres på den overnevnte måten. For utbyggeren som har blitt intervjuet kan det virke som om kommunen går motsatt vei når de kostnadsberegner en VPOR. Noen ganger opplever utbygger at kommunen sier at på dette område kan man betale x antall kr pr. BRA og hvor mange tiltak kan vi få «dyttet inn» med denne summen? (Informant, utbygger). Siden det er en slik oppfatning ute blant utbygger kan dette tyde på at Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten må være flinkere med å opplyse om de tiltakene de setter inn er nødvendige for området.

Denne delen av analysen resulterer i:

- Kostnadsberegningene gjøres av tiltakene som er listet opp i en VPOR, dette gjøres på P50 nivå.

*Er det forskjell på metoden som blir brukt når Eiendoms- og byfornyelsesetaten kostnadsberegner en VPOR vs. en juridisk bindende plan?*

Eiendoms- og byfornyelsesetaten uttaler at de benytter samme metode enten de kostnadsberegner en VPOR eller en områderegulering. Dette indikerer at kostnadsberegningen og prissettingen ikke er det som avgjør om en VPOR er mer eller

mindre effektiv enn en områderegulering. Hvordan tiltakene blir utført er ikke forskjellig for VPOR eller områderegulering (Informant, seksjonssjef, EBY og Informant, jurist, EBY).

Denne delen av analysen resulterer i:

- Kostnadsberegningen og prissettingen av en VPOR og en områderegulering er den samme.

*Hvordan vil kostnaden til en VPOR bli fordelt, gjøres det etter de rammene plan- og bygningsloven setter?*

Som nevnt ovenfor er formålet med en utbyggingsavtale å få gjennomført planen. For at Oslo kommune skal få gjennomført de tiltakene de har satt i en VPOR, må disse punktene trekkes ned i en detaljregulering jf. Pbl. §12-3. Dette for å sørge for at de får en juridisk forankring. Ofte blir punktene i en VPOR gjort om til rekkefølgebestemmelser jf. Pbl. §11-9. Dette gir både kommunen (EBY) og grunneiere mulighet til å inngå utbyggingsavtaler jf. Pbl. 17-3(3). I intervjuene sier Eiendoms- og byfornyelsesetaten at de aldri vil forhandle en utbyggingsavtale knyttet direkte til en VPOR, siden VPOR ikke er et juridisk bindende dokument (Informant, seksjonssjef, EBY og Informant, jurist, EBY).

**Den første** utfordringen i forhold til rekkefølgebestemmelser er fordeling av kostnadene og tiltakene i en VPOR som oppfattes som fastsatt. Det kan derfor være vanskelig å forhandle på tiltakene i en utbyggingsavtale. For å sikre en god gjennomføring av VPOR (overordnet plan) tar Eiendoms- og byfornyelsesetaten utgangspunktet i VPOR-tiltakene når de uttaler seg til varsel om oppstart eller offentlig ettersyn til en reguleringsplan innenfor et transformasjonsområde. Det er Plan- og bygningsetaten som tar den planfaglige vurderingen knyttet til utforming av rekkefølgebestemmelser i en reguleringsplan (Informant, seksjonssjef, EBY). Eiendoms- og byfornyelsesetaten uttaler at de aktivt bruker en VPOR i utbyggingsavtaler der det foreligger en. Det at kommunen ikke forhandler direkte på en VPOR er fordi den ikke er juridisk bindende, og gjør at kommunen må forhandle med den enkelte utbygger når man kommer på detaljreguleringsnivå. Plan- og bygningsetaten har som nevnt gjort planfaglig vurdering av hvilke tiltak som er nødvendige for utviklingen av et område i henhold til den områdeutviklingen de ønsker. Disse tiltakene er som hovedregel også nødvendige jf. Pbl. § 17-3 (3). Forholdsmessighetskravet i Pbl. § 17-3 (3) som

utgangspunkt ved at grunneierbidraget øker jo større prosjektet er (Informant, seksjonssjef, EBY og Informant, jurist, EBY).

*«VPOR er ikke en juridisk bindende plan, men en plan som sier noe om hva man kan forvente innenfor et område.»*

(Informant, jurist, EBY)

Vurderingen på dette nivået blir derfor viktig, slik at det ikke blir en automatikk. Med det mener vi at kommunen ikke må trekke ned punkter fra VPOR og setter de inn som et rekkefølgekrav ved en detaljregulering. Uten å sørge for at utbyggerne har en reell mulighet til å forhandle, vil konsekvensen være at beslutningen om rekkefølgebestemmelser allerede er bestemt på VPOR nivå. Dette vil være en form for uheldig forhåndsbinding (ulovfestede regelen om forhåndsbinding). Som nevnt ovenfor har ikke grunneiere de samme saksbehandlingsreglene etter plan- og bygningsloven når kommunen velger å benytte seg av ikke-juridisk bindende planer. Konsekvensen blir at utbyggingsavtalen allerede har et bestemt utfall. Ut ifra en utbyggers oppfatning, opplever de at det er rom for diskusjon hvis det er et urimelig tiltak i en VPOR (Informant, utbygger).

**Den andre** utfordringen er fordelingen av kostnadene til en VPOR. Siden VPOR omfatter et avgrenset område mener Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten at utbyggere innenfor dette område må bidra til å realisere VPOR-tiltakene, selv om de ikke ligger direkte til tomten. Utbyggere ser også nytten av denne måten å fordele kostnadene til grønn struktur på. Likevel kan det være tilfeller der det er vanskelig å se at slik kostnadsdeling blir riktig.

Ut ifra vår oppfatning av hvordan VPOR kalkuleres og fordeles, er situasjonen ganske lik i en lignende sak i Sandnes kommune, **Sivilombudsmannen 3. september 2015 (sak 2015/1194)**. Selv om saken har store likheter er uttalelsen fra sivilombudsmannen kun gjeldende for den konkrete saken og ikke førende slik som en høyesterettsavgjørelse. Likevel er denne uttalelsen med på å belyse vår andre utfordring i spørsmålet om kalkulering og selve problemstillingen.

I denne saken så Sivilombudsmannen på innholdet i en utbyggingsavtale. Sandnes kommune hadde laget en sentrumsplan for kommunen. Det var snakk om et stort areal og mye verdier



når denne planen ble laget. For å sikre fellesområder ble det skrevet i kommunedelplanen 1.4 at kostnadspådrag skulle pålegges alle, slik at man sikret en likebehandling. De fastsatte hvordan man skulle krever inn penger og hvordan man skulle betale.

*«Rekkefølgebestemmelser etter Pbl. § 11-9 pkt. 4 og utbyggingsavtaler etter kapittel 17 skal i form av kostnadsbidrag sikre opparbeidelse av fellesområder og anlegg i hele sentrumsområdet og skal pålegges alle utbyggingsprosjekter innen sentrumsplanen.»*

SOM-2015-1194 side 2

*«Bystyret har vedtatt at beløpene det vises til i sjette ledd første punktum, skal være kr 950 per kvadratmeter BRA for boliger og kr 650 per kvadratmeter BRA for næringsbygg.»*

SOM-2015-1194 side 2

Det sentrale i denne saken var om innholdet i utbyggingsavtalen strider mot plan- og bygningsloven §17-3(3).

*«Spørsmålet i saken er om kommunedelplanen punkt 1.4 er i strid med kravene i plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd til hva en utbyggingsavtale kan inneholde.»*

SOM-2015-1194 side 3

Sivilombudsmannen uttalte om modellen:

*«Modellen innebærer at utbygger vil kunne pålegges å besørge anlegg som ikke ligger i utbyggingsområdet, og som heller ikke gjennomføres for å avbøte skader eller dekke konkrete behov ved utbyggingen avtalen gjelder. For eksempel vil kostnadsbidraget fra en utbygger av boliger eller kontorbygg kunne brukes til å finansiere en kunstnerisk utsmykning, småbåthavn, gjestehavn eller havnekanal som ligger i en helt annen del av planområdet. I så fall vil tiltaket neppe tjene interessene i utbyggingsområdet eller dekke behov som oppstår ved den aktuelle utbyggingen. Modellen gir altså ingen sikkerhet for at det er en saklig sammenheng mellom tiltakene utbygger må bekoste og utbyggingen avtalen gjelder, slik loven krever.»*

SOM-2015-1194 side 4

Kan man bruke utbyggingsavtaler på en slik måte som Sandnes gjør i et så stort område? Utbyggingen skjer langt fra båthavnen. Sivilombudsmannen uttaler at Sandnes kommune fastsatte beløpet før reguleringen ble satt, og derfor gjorde ikke Sandnes en «forholdsmessighetsvurdering» for det enkelte tiltak, som loven setter krav til. Det vil være vanskelig å gjøre en forholdsmessighetsvurdering på et slikt nivå (kommunedelplan). Det burde heller blitt gjort på et detaljreguleringsnivå. Sivilombudsmannen konkluderte med:

*«Etter dette er ombudsmannen kommet til at modellen innebærer at kommunen ikke foretar en konkret vurdering av om punkt 1.4 i kommunedelplanen oppfyller forholdsmessighetskravet i Pbl. § 17-3 tredje ledd annet og tredje punktum. Dette fordi det uavhengig av den enkelte utbyggingen er forhåndsbestemt at utbygger skal betale et fast beløp per kvadratmeter. Ombudsmannen ber på denne bakgrunn om at Sandnes kommune endrer bestemmelsen og sørger for at det foretas en konkret forholdsmessighetsvurdering. Ombudsmannen ber om å bli holdt orientert om den videre behandlingen av planen.»*

SOM-2015-1194 side 6

Ut ifra analyse mener vi at metoden Sandnes kommune benyttet ligner på hvordan man fordeler kostnadene på en VPOR. Likevel er det tre ting som skiller mellom SOM-2015-1194 og hvordan VPOR kostnadene fordeles.

**Det første** er at VPOR har en klart avgrenset område i motsetning til SOM-2015-1194. Selv om noen av VPOR områdene er store, er planområdet avsatt.

**For det andre** er det snakk om to forskjellige utviklingssituasjoner. I SOM-2015-1194 var det snakk om å få gjennomført tiltak i sentrumsområdet. I en VPOR-situasjon er det ofte snakk om et transformasjonsområde fra industriområder til bolig- og næringsområder.

**Det siste som skiller** er at bidragsmetoden allerede er bestemt i SOM-2015-1194, men ikke alltid i en VPOR-situasjon. I SOM-2015-1194 var det allerede bestemt at utbyggerne skulle bidra med et beløp. Det skulle være 950 kr per kvadratmeter BRA for boliger og 650 kr per kvadratmeter BRA for næringsbygg. I en VPOR-situasjon skal en utbygger enten bidra med

*kontantbidrag* eller *realytelse*. Prisen på tiltakene i en VPOR varierer ut ifra hvor mye en utbygger skal bygge og kvaliteten på tiltakene.

Gjennom analysen er det trukket frem tre forskjeller som skiller VPOR fra den samme oppfattelsen som SOM-2015-1194, det vil si at det ikke ligner en «sjablongmessig beregning».

Når det kommer til byutviklingskomiteen og utbygger ble det stilt spørsmål om de synes at fordelingen av kostnaden av en VPOR ligner på SOM-2015-1194. Informant, Politiker, AP svarer «nei, har ikke sett dette som noe utfordrende.» Begrunnelsen er at man har føringer i en VPOR som et utgangspunkt for en detaljregulering. En detaljregulering er en juridisk bindende plan og man får da plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler inn. Dette munner da ut i et konkret bygg som reises med påfølgende rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler.

«Jeg er helt sikker på det kommer diskusjoner på dette fremover. Vi har ikke hatt noen saker som har gått inn i rettssystemet og blitt etterprøvd enda.»

(Informant, bystyret og byutviklingskomiteen, AP)

*«Denne metode er vi helt uenig i, her har vi også fremmet et forslag i bystyret. Dette er en sjablongmessig beregning som vi mener ikke er lovlig.»*

(Informant, bystyret og byutviklingskomiteen, FRP)

Når det gjelder en utbygger så sier informanten at selve kostnadsfordelingen av en VPOR foregår på samme måte som SOM-2015-1194.

*«Det er akkurat det samme, det er akkurat sånn de gjorde der» «Men man bidra i helheten sånn at du betaler litt for alt. Men du kan absolutt klare å spesifisere det til et spesifikt tiltak som er knyttet til din tomt.»*

(Informant, utbygger)

Plan- og bygningsetaten har som overordnet mål å knyttet tiltakene til prosjektet som får finansieringen.

*«Men vi prøver jo bestandig å få noen av de prosjektene som er så nært som mulig knytta til det den planen som er spesialisert.»*

(Informant, enhetsleder, PBE)

Likevel synes utbygger at fordelingen av en VPOR er en grei måte å finansiere på, så lenge prosessen holder seg til metoden de benytter i dag. Selv om man må bidra med en realytelse som allerede er bestemt, er det lett å se hva det går til hvis prosessen er god. Hvis man ønsker kan man lettere få spesifisert hva realytelsen skal dekke og da er det et konkret tiltak.

*«Har man en god prosess vil rammene og de økonomiske forholdene langt på vei være lagt. Er det en gjeng grunneiere på et VPOR området som er ganske enige om at de skal gjøre et løft alle samme, så fungerer VPOR godt.»*

(Informant, utbygger)

Denne delen av analysen resulterer i:

- Ingen forskjell på hvordan Eiendoms- og byfornyelsesetaten beregner en VPOR og en områderegulering.
- Per dags dato er det ulikemening om fordelingen av en VPOR er en «sjablongmessig beregning» eller ikke.
- Viktig at grunneierne har en reell mulighet til å forhandle på detaljreguleringsnivå. Dette skaper et forhandlingsrom og sikrer at det ikke vil være en uheldig forhåndsbinding.

#### **5.4 Spørsmål om lovregulering av VPOR**

Denne delen av analysen vil ta for seg om VPOR burde være lovregulert i plan- og bygningsloven. Er det et manglende virkemiddel i planprosessen? Står man egentlig ovenfor et lovgiverspørsmål? Har Oslo kommune løst dette problemet med manglende virkemiddel i selve prosessen?

Når det kommer til spørsmålet om VPOR burde bli lovfestet eller ikke, vil ikke dette bare påvirke Oslo kommune, men også hele Norge. Det er andre større kommuner som nå tar etter Oslo ved å benytte VPOR. Dette kan indikere at flere kommuner føler at de mangler et virkemiddel i plan- og bygningsloven. Momentene og argumentene som blir benyttet i analysen av spørsmålet om VPOR burde bli lovfestet eller ikke, er sett ut fra Oslo kommune

sitt perspektiv og erfaringer. Grunnen til at analysen baserer seg på Oslo kommunes erfaringer rundt VPOR, er at det er kommunen som har utarbeidet virkemiddelet se kapittel 1.3 avgrensning.

#### **5.4.1 Hvorfor blir VPOR til som den er?**

Ut ifra analysen er det to hovedgrunner til at VPOR ble til. **Det ene** er at Plan- og bygningsetaten har et mål om å gjøre unna planarbeid fortere. Det er komplisert og tidkrevende å planlegge i henhold til plan- og bygningsloven.

*«Så utfordringen var å finne alternative plan- måter/metoder.»*

(Informant, enhetsleder, PBE)

**Den andre** grunnen har to aspekter, og handler om fordelene av at planen ikke er så detaljert og presis som for eksempel reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven. Det første aspektet handler om at når man lager overordnede planer, er det ofte en fordel at utbyggerne av de enkelte tomtene har et handlingsrom. Dette innebærer at de får klare rammer i forhold til det offentlige, men de har samtidig et større spillerom på hvordan de skal planlegge egne tomter innenfor de rammene som er satt. Det andre aspektet er rent politisk, ofte er det vanskelig å skulle gi klare rammer. Byen endrer seg over tid og ofte er det motstand mot de rammene som kom med planen (Informant, enhetsleder, PBE).

*«De uformelle planene er ganske gode som et planverktøy siden de ikke stopper de pågående detaljreguleringsprosessene i områdene. Du har for eksempel ikke satt de endelige formåls grensen på kartet for det skjer i de formelle planene etterpå.»*

(Informant, jurist, EBY)

Blir plan- og bygningsloven for komplisert og da med tanke på områderegulering i forhold til det tempoet som byutviklingen har? Ut ifra analysen ser vi at områdereguleringer tar for lang tid og har en liten fleksibilitet. Når en detaljregulering er ferdig vil byen ha «løpt ifra» de løsningene som ligger i planene. Et eksempel på dette er at når områderegulering ble gjort, var det en aksept på åtte etasjer i området. Hvis det går fem år eller mer før områderegulering er ferdig og vedtatt, kan dette ha endret seg til at området godtar ti etasjer. Resultatet blir at utnyttelsen i området blir lavere enn det som synes mest hensiktsmessig med tanke på videre byutvikling. Derved kan det skapes et øket behov for å benytte seg av virkemiddelet om

dispensasjon, jf. Pbl. §19-1. Behovet for dispensasjoner i en nylig vedtatt plan, kan være en indikasjon på at planen er utdatert i forhold til byens utvikling.

Denne delen av analysen resulterer i:

- VPOR ble til fordi Oslo kommune trengte et nytt virkemiddel som er fleksibelt nok til å ivareta den hurtige utviklingen i hovedstaden.

#### ***5.4.2 Forhåndsbinder VPOR arealer, før VPOR er vedtatt?***

I denne delen av analysen er det sett på om informantene føler at VPOR skaper en forhåndsbinding. Dersom VPOR gjør dette, skaper dette en uheldig forhåndsbinding for informantene?

##### ***Skaper VPOR en forhåndsbinding før reguleringsplanen blir vedtatt?***

VPOR har som formål å være en veiledende plan. Det vil si at det som står i den ikke er 100% fastsatt, men skal gi retningslinjer for hvordan man ønsker å forvalte bestemte arealer. Plan- og bygningsetaten sender VPOR til byrådet og byrådet sender planen videre til byutviklingskomiteen som så fremmer VPORen for Bystyret. Dette er for å sikre at VPORen blir politisk forankret, denne prosessen kan ta tid. Gjennom intervjuet kom det frem at Plan- og bygningsetaten benytter VPOR før den blir vedtatt. Dette for å sikre at utviklingen i Oslo ikke stopper opp. At VPOR benyttes før den blir vedtatt kan skape en uheldig forhåndsbinding for flere parter og for de arealene som er forhåndsbundet. Plan- og bygningsetaten bruker parallelle prosesser også i planprosesser som en områderegulering, så dette er ikke et spesielt tilfelle for en VPOR.

*«Vi bruker ofte forslag til plan, for vi kan ikke stoppe opp utviklinga av området. Det vi har gjort flere ganger er at vi bruker det fra vi har fastsatt internt da, gjerne i forbindelse med høringen. Det blir etter dette startet opp arbeidet med påfølgende detaljreguleringsplaner. De får gjerne ikke vedtatt disse før planprogrammet eller VPORen er tatt til politisk orientering. Byrådet er tilbakeholden på å vedta disse før man har bystyret godkjenning av de overordnede rammene.»*

(Informant, enhetsleder, PBE)

Utbygger ser også denne muligheten som positiv.

*«Ved at denne muligheten finnes, gjør det mulig for at utbyggere kan kjøre parallelle løp.»*

(Informant, utbygger)

Det vil si at de kan lage detaljreguleringsforslag som samsvarer med en VPOR som ennå ikke er vedtatt. Med en gang VPORen blir vedtatt kan de sende inn reguleringsforslaget som er i tråd med VPORen. Ved å kjøre en slik parallell prosess, fører det til at detaljregulering vil gå fortere enn hvis man må vente til VPORen er ferdig behandlet. Hvis en utbygger fremmer forslag som går imot VPOR eller forslag til VPOR, tar de selv risikoen for å få avslag. Dette er de klar over. De gambler fordi de kan tjene inn tid og penger dersom de allikevel skulle få medhold.

*«Slik situasjonen er sånn på Haraldrud så har vi valgt å ikke gjøre det. Det er en for høy risiko. Da blir planen litt for bindende, selv om den ikke skal være det. Også legger den litt for store føringer for de prosjektet vi ønsker å bygge. Det er ikke sånn at vi er en så viktig del av Haraldrud planen, men for oss er det ganske viktig for våre detaljer.»*

(Informant, utbygger)

*«Det er jo fullt mulig, du får jo ganske gode signaler på hvordan rammene er og da går det jo an å utarbeide en detaljregulering. Det må kunne gå noen paralleller, hvis ikke så er det jo 10 år før du får vedtatt noen ting. Jeg syntes ikke noe om at de lager en VPOR før vi har innsyn i den. Da har vi jo ikke noe påvirkning på den heller.»*

(Informant, utbygger)

VPOR skaper en forhåndsbinding hvis den tas i bruk internt hos Plan- og bygningsetaten, før den har vært ute på høring. Gjøres dette er det viktig at alle får lik informasjon. Prosessen rundt VPOR må være fri for korrupsjonsfremmende muligheter.

Denne delen av analysen resulterer i:

- VPOR skaper en forhåndsbinding før reguleringsplanen blir vedtatt.

### *Skaper VPOR en forhåndsbinding i en utbyggingsavtale?*

Dette spørsmålet her har vi tidligere vært innom i analysen, under kapittel 5.3 «*hvordan kostnaden til en VPOR bli fordelt.*» Her kom det frem at VPOR er førende for hva man ønsker å sette inn som rekkefølgebestemmelser i en detaljreguleringsplan.

### *Hvis det er slik at VPOR skaper en forhåndsbinding, skaper dette en uheldig binding for informantene?*

Politikere som er i mot VPOR, synes forhåndsbindingen gir alt for store konsekvenser. (Informant, bystyret og byutviklingskomiteen, FRP).

*«Når det gjelder strategisk plan for Hovinbyen føler jeg meg nok litt som et sandpåstrør når byrådet fortsetter å utarbeide planer på et lavere nivå som er en konsekvens av den strategiske overordnede planen som i dag ikke er behandlet av bystyret. Jeg føler at det burde vært tatt et pust i bakken og avventet til bystyret hadde behandlet Hovinbyplanen.»*

(Informant, bystyret og byutviklingskomiteen, FRP)

Politikere som var for VPOR mente at parallelle prosesser er ok, men risikoen ligger hos utbyggerne.

*«Nei, altså parallelle planprosesser er jo relativt vanlig. Men det er alltid for utbyggers risiko. Og det er utbyggere klar over, så det er en risiko de må bære. Bystyret har siste ordet, så hvis bystyret uenig med noe som er forelagt fra Plan- og bygningssetaten og/eller byutviklingsbyråden, kan bystyret si nei til dette. Beslutter bystyret noe annet så gjør de det. Det jeg mener med det er at bystyret er suverent og skal være suverent.»*

(Informant, bystyret og byutviklingskomiteen, AP)

Eiendoms- og byfornyelsesetaten er klart på at kostnadsanslagene de setter på tiltakene i en VPOR er veiledende.



*«Men disse kostnadsanslagene er veiledende. De gir en forutsigbarhet på hva man kan forvente i grunneierbidrag. Men det er først i reguleringsplanen at rekkefølgekravene blir fastsatt og man kan si noe endelig om kostnadene som vil påløpe.»*

(Informant, jurist, EBY)

Byrådet ser det som en mulighet at VPOR kan lede til forhåndsbinding.

*«Sånn sett er dette med på å lage en forutsigbarhet for de kommende planene og for de som skal etablere seg i et område. Det er vel det jeg føler at de alle fleste ser behovet eller ser nytten av.»*

(Informant, byrådssekretær)

For utbyggere kan risikoen være for høy til at de vil begynne med en detaljregulering før VPORen blir vedtatt. Dette er en vurdering utbygger selv må ta.

*«Vi kan begynne med den men det er ikke noe hensikt for vi må jo forholde oss til de strukturene som blir liggende i den VPOR.»*

(Informant, utbygger)

Det er viktig å se på forskjellen i de parallelle prosessene:

- områderegulering ned til detaljregulering og
- VPOR ned til detaljregulering.

Områderegulering er en juridisk plan og saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven gjelder for denne prosessen. Siden VPOR er en strategisk plan stilles det ikke de samme kravene. Dette gjør at VPOR kan oppfattes som en uheldig forhåndsbinding og ikke en parallell prosess.

Denne delen av analysen resulterer i:

- Det er en uenighet blandt informantene om forhåndsbindingen skaper en uheldig binding av VPOR.
- VPOR skaper en forhåndsbinding av arealer, noe som kan være forutsigbart med tanke på hva som kommer i området og hvilke kostnader man kan bli pålagt.

- Ved at VPOR skaper en forhåndsbinding av arealer, svekker det muligheten for å påvirke løsninger på detaljreguleringsnivå og kan derfor ansees å være en uheldig forhåndsbinding.

#### ***5.4.3 Er det noen klare forskjell i arbeidet for de ulike intervjuobjektene når det er snakk om en områderegulering og VPOR?***

De ulike informantene har forskjellige arbeidsoppgaver i en planprosess uavhengig om det dreier seg om en formell plan eller en uformell plan. I denne delen av analysen belyses forskjeller på områderegulering og VPOR eller om prosessene er like for de forskjellige partene.

**For Eiendoms og byfornyelsesetaten** er kalkuleringen av en områderegulering og en VPOR akkurat den samme. De tar hvert enkelt tiltak og kostnadsberegner hvor mye akkurat dette tiltaket vil koste, ut ifra de kvadratmeterprisene de har (Informant, seksjonssjef, EBY og Informant, jurist, EBY). I motsetning til Eiendoms- og byfornyelsesetaten som mener at det ikke er så stor forskjell mellom områderegulering og VPOR når de skal utføre jobben sin, mener Plan- og bygningsetaten det motsatte. **For Plan- og bygningsetaten** er det en mindre tidkrevende prosess. De slipper å måtte gå ned i hver minste detalj. For eksempel er teamet de benytter mindre når de skal utarbeide en VPOR i forhold til en områdereguleringsplan (Informant, enhetsleder 2, PBE).

Gjennom analysen ser vi at arbeidsomfanget «flyttes». Planprogrammet blir mere omfattende i en VPOR enn ved en områderegulering. Siden det ikke blir laget en juridisk bindende plan som områderegulering, kan dette gjøre at prosessen med detaljregulering blir mer omfattende.

*«Et planprogram for en områderegulering være mer grovere enn et planprogram etter oslomodellen. I Osломodellen kaller vi dette et utvidet planprogram.»*

(Informant, enhetsleder, PBE)

Når en VPOR er klar **for politisk behandling** blir den først sendt til byrådet. Prosessen hos byrådet er lik for både VPOR og områderegulering. Deretter sendes den videre til

byutviklingskomiteen som heller ikke har noen forskjell i sin behandlingsprosess. De opplever ikke noe mer eller mindre ansvar om de skal behandle en VPOR eller en områderegulering. Dette spørsmålet ble stilt under intervjuet for å belyse om de opplevde et større ansvar når de behandler en VPOR, fordi den ikke er omfattet av plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler. Etter at byutviklingskomiteen har hatt planen inne til vurdering blir den sendt videre til bystyret. I bystyret får planen samme behandling som en hvilken som helst annet sak (Informant, bystyret og byutviklingskomiteen, FRP og Informant, byrådssekretær).

**For en utbygger** er det ingen forskjell i hvordan de utarbeider sin detaljregulering, enten det foreligger en områderegulering eller en VPOR.

*«Så den er jo veiledende, men den blir jo tolket ekstremt bokstavelig.»*

(Informant, utbygger)

Denne delen av analysen resulterer i:

- For Plan- og bygningsetaten er det enklere med en VPOR enn en områderegulering, siden en VPOR krever mindre ressurser enn en områderegulering.
- Eiendoms- og byfornyelsesetaten, byrådet, byutviklingskomiteen, bystyret og utbygger får ingen store endringer i hvordan de jobber, når de skal behandle en VPOR istedenfor en områderegulering.
- Det kommer det frem fra alle intervjuobjektene at den store forskjellen er at man mister saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven, men at det ikke endrer forskjellen i selve håndteringen av de to plantypene.

#### ***5.4.4 Bør lovgiver ta stilling til om det trengs et nytt virkemiddel i plan- og bygningsloven?***

Den tidligere plan- og bygningsloven 14.juni 1985 hadde et virkemiddel som ikke ble overført til den nåværende plan- og bygningsloven lov, 27.juni 2008 nr 71. Dette virkemiddelet kan være aktuelt i forhold til at det ser ut som om Plan- og bygningsetaten mangler et virkemiddel. Virkemiddelet har like trekk som en VPOR. Siden det tidligere alternativet ikke ble videreført til den nåværende plan- og bygningsloven 2008, tydet dette på at dette virkemiddelet ikke var aktuelt lenger.

Istedenfor å gjøre det manglende virkemiddelet om til et lovgiverspørsmål, kan det se ut som at Plan- og bygningsetaten har løst det gjennom selve prosessen. Plan- og bygningsetaten har ikke mulighet til å endre loven og kan derfor ikke gå tilbake i tidligere lovgivning. Det de kan gjøre er å endre prosessen av en planprosess. Noen vil kalle det en omgåelse av loven, mens andre vil mene at det er en måte å skaffe et manglende virkemiddel på.

I den tidligere plan- og bygningsloven 14.juni 1985 hadde man i § 25 (1) nr. 8 mulighet til å sette «fornyelsesområde» som et formål i en reguleringsplan. Dette formålet var en videreføring av gjeldende fornyelsesvedtak på det tidspunktet. Et særtrekk ved dette formålet var at planen ikke fastla grunnutnyttelse, men at området skulle fornyes, med de rettsvirkninger det medførte (Tyrén et al., 1988, s. 84) I planen trengte man ikke å ta stilling til hvilket fornyelsesformål som skal benyttes. Likevel kan man kombinere formålet med andre reguleringsformål. Dette er hensiktsmessig hvis man ønsker å avklare arealbruk eller utnyttelse som fremgår av gjeldende regulering (Tyrén et al., 1988, s. 84). Ved å benytte seg av formålet «fornyelsesområde» i en reguleringsplan, kan man fastsette at områder eller bygninger etter nærmere angitt tid, eller når nærmere angitte vilkår er oppfylt, skal gå over fra ett reguleringsformål til et annet jf. 1985 Pbl. §25(1) nr 8. 4pk.

*«8. Fornyelsesområder:*

*Områder med tettbebyggelse som skal totalfornyes eller utbedres.*

*Det kan fastsettes flere reguleringsformål innenfor samme område eller i samme bygning. Reguleringsformålene friluftsområde og naturvernområde kan imidlertid ikke kombineres med reguleringsformålet landbruksområde. Det kan også fastsettes at område eller bygning etter en nærmere angitt tid eller når nærmere angitte vilkår er oppfylt, skal gå over fra ett reguleringsformål til et annet.»*

1985 Pbl. §25(1) nr 8

Det kan tyde på at Plan- og bygningsetaten har sett at man mangler et virkemiddel. Istedenfor å vente på at denne mangelen blir løftet som et lovgiverspørsmål, viser analysen at de heller har valgt å løse dette på prosessiden. VPOR ble til på grunn av at Plan- og bygningsetaten

hadde som mål om å gjøre unna planarbeid forttere. Det å løfte problematikken om manglende virkemiddel som et lovgivningsspørsmål er ikke alltid en fordel. Informanten har ikke ønsket at VPOR skal lovreguleres i plan- og bygningsloven. Noen mente at dette ville ødelegge fleksibiliteten i en VPOR. Andre mente at man burde bruke de virkemidlene som plan- og bygningsloven legger opp til. Bakgrunnen er at saksbehandlingsreglene, da spesielt om medvirkning, var forhold de fleste anså det viktig å ivareta.

Det er særlig to forhold som skiller VPOR fra den tidligere plan- og bygningsloven 14.juni 1985 i § 25 (1) nr 8:

- Det første er at området i en VPOR ofte er et industriområde som skal transformeres til et boligområde. I den tidligere Pbl. §25(1) nr. 8 handler det om «*tett bebyggelse som skal totalfornyelse eller utbedres*».
- Det andre er at VPOR kan legge flere føringer for hvordan de offentlige rommene og tiltakene i området skal utarbeides.

Felles for VPOR og den tidligere plan- og bygningsloven 14.juni 1985 § 25 (1) nr. 8, er at begge tar for seg et område som skal transformeres. I tillegg setter verken VPOR eller den tidligere Plan- og bygningsloven § 25 (1) nr. 8 konkrete rammer. VPOR skal være veiledende og hensikten med den tidligere plan- og bygningsloven §25(2) nr. 8 er at man ikke trenger å ta stilling til hvilket fornyelsesformål som skal benyttes i planen. Man har muligheten til å kombinere formålet med andre reguleringsformål. Hvis man ønsker å avklare arealbruk eller utnyttelse som fremgår av gjeldende regulering, er dette mulig. Begge verktøyene er fleksible.

Denne delen av analysen resulterer i:

- Behovet for fleksibilitet i planleggingen synes å ha vært bedre lovregulert i tidligere lovgivning. Dette kan tale for at man bør løfte spørsmålet om man trenger et nytt fleksibelt virkemiddel opp igjen som et lovgiverspørsmål.

#### **5.4.5 Burde VPOR bli lovfestet i plan-og bygningsloven?**

Som nevnt ovenfor i kapittel 1.3 ser denne oppgaven kun på momenter og argumenter fra Oslo kommune når det kommer til spørsmålet om VPOR bør bli lovfestet eller ikke.

Konsekvensen av en eventuell lovfesting vil være gjeldene for hele Norge.

Ut ifra informantenes synspunkt, var det uenigheter om nytten av å lovfeste VPOR. Flere argumenterte med at VPOR fungerte fint som den gjør, og at de virkemidlene som allerede er i plan- og bygningsloven bør brukes.

*«Nei, jeg synes VPOR fungerer helt fint til det formålet det har. Utfordringen med en områderegulering er at for oss tar det veldig lang tid. VPOR tar kortere tid og kan lette et planarbeid. En områderegulering som strekker veldig ut i tid kan også skape usikkerhet for dem som bor i et område.»*

(Informant, bystyret og byutviklingskomiteen, AP)

*«Kontroll har du nok, i alle fall for de mål man selv har. Hvorvidt det er grunneieres mål også, gjenstår å se. På denne måten omgår man plan- og bygningsloven og bruker enklere redskap. Jeg mener at man bør bruke det redskapet som er i Plan- og bygningsloven.»*

(Informant, bystyret og byutviklingskomiteen, FRP)

*«Jeg tenker at i utgangspunktet så trenger man ikke det. Siden at lovverket har ofte en tendens til å henge seg litt etter uansett. Kanskje ha en litt større aksept, ja i Plan- og bygningsloven også at man kan teste ut ting i større grad. Pilotere ting som det heter kanskje. For å finne måter å gjøre ting på, litt mere hensiktsmessig og litt mere effektivt. Det er ikke alltid loven kan hjelpe til med akkurat det.»*

(Informant, byrådssekretær)

*«Det spørs jo om det skal bli et juridisk bindende kart, men da er vi jo på en reguleringsplan. Men det er vel kanskje ikke hensikten. At plan- og bygningsloven tillegg kan detaljere de offentlige rommene og gir grunnlag til utbyggingsavtaler så ser jeg ikke noen problemer med at den blir en del av Plan- og bygningsloven. Hvis vi kan bruke VPOR sånn som vi bruker den i dag og den er omtalt i Plan- og bygningsloven så er det ikke et problem. Det styrker og gjør det kanskje tydeligere.»*

(Informant, enhetsleder 2, PBE)

Det var ingen av våre informanter som uttrykte ønske om at VPOR skulle bli lovfestet. De som var for VPOR hadde som argument at VPOR fungerer fint som den er i dag. De som er mot VPOR hadde argumentet at man burde bruke de virkemidlene man allerede har i plan- og bygningsloven. Gjør man dette sikrer man at saksbehandlingsreglene, spesielt om medvirkning, blir ivaretatt. For byrådet var argumentet at selve loven har en tendens til å henge litt etter, og at loven ikke alltid kan hjelpe til å finne effektive løsninger. Det var noe uenighet hvorvidt VPOR skulle brukes, men informantene så ikke nødvendigheten av at VPOR blir lovregulert.

Plan- og bygningsetaten ga synspunkter både for og imot at VPOR bør bli lovfestet. Det de aller mest ønsker, er å sikre den fleksibiliteten VPOR har. Klarer man å beholde fleksibiliteten når man lovfester VPOR, så ser ikke Plan- og bygningsetaten noe grunn for å ikke lovfeste VPOR i plan- og bygningsloven.

Som nevnt ovenfor er VPOR-prosessen dynamisk. Plan- og bygningsetaten har uttalt at VPOR ikke lenger skal være et eget dokument, men skal legges sammen med planprogrammet. Dette for å sikre at VPOR blir juridisk forankret og for å forenkle prosessen ytterligere ved at saken fremstår som ett samlet dokument.

Denne delen av analysen resulterer i:

- Det er uenighet om VPOR bør bli lovfestet i plan- og bygningsloven. Argumentene var at VPOR fungerte fint som det gjør, eller at man bruke de virkemidlene som allerede finnes i plan- og bygningsloven.
- Analysen viser at det er avgjørende hvordan VPOR implementeres i lovteksten. Det vesentlige er at fleksibiliteten i VPOR ikke bli svekket.

## 5.5 Resultat av analysen

Nedenfor i tabell 4 er funnene i analysen listet opp.

Spørsmål	Resultat av analysen
<i>Har man som berørt part mulighet til å medvirke i en VPOR?</i>	- Analysen indikerer at Plan og bygningsetaten ivaretar medvirkning i VPOR saker. Siden de oppfyller de samme

	kravene eller mer enn det loven setter som minstekrav til medvirkning.
<i>Hvordan har plan- og bygningsetaten strategisk jobbet med medvirkning?</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan- og bygningsetaten har jobbet med et strategisk dokument «Forslag til strategi for medvirkning i større planprosesser og byplanleggingen» og redegjort for medvirkningsprosessen «Plan- og bygningsetatens praksis for medvirkning».</li> </ul>
<i>Har man noe som heter høring og offentlig ettersyn når det gjelder en VPOR?</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan- og bygningsetaten har høring og offentlig ettersyn også på VPOR - denne prosessen har variert fra fire til over tolv uker.</li> <li>- Når høringen av en VPOR er og hvor lang fristen er, kan være problematisk å finne ut av.</li> </ul>
<i>Innsigelse og ekspropriasjon</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Det er ikke innsigelsesmulighet på VPOR.</li> <li>- Det kan ikke ekspropriere etter en VPOR, i motsetning til ved en områderegulering.</li> </ul>
<i>Har Plan- og bygningsetaten satt et internt krav om at det må gjøres en vurdering om det trengs en konsekvensutredning, når de utarbeider en VPOR?</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konsekvensen av at VPOR ikke er en juridisk bindende plan er at man mister saksbehandlingsregelen om konsekvensvurdering, i motsetning til om man hadde gjort en områderegulering jf. Pbl. § 12-2.</li> </ul>
<i>Hvor «plasseres» konsekvensutredningen i Oslomodellen?</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gjennom analysen ser det ut som om Plan- og bygningsetaten har en intern diskusjon om hvor i Oslomodellen det er mest hensiktsmessig å plassere konsekvensutredningen.</li> <li>- Gjennom analysen har det kommet frem at ikke alle informantene er enige i at nåværende plasseringen av</li> </ul>



	<p>konsekvensvurderingen er den beste plasseringen.</p>
<p><i>Er VPOR eller områderegulering mest effektiv med tanke på prosess?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Med tanke på prosess om VPOR eller områderegulering er mest effektiv, fant studiene og masteroppgaven «<i>Hvordan påvirker Veiledende plan for det offentlige rom (VPOR) planprosessen?</i>» ut at det ikke kunne måles.</li> </ul>
<p><i>Hvordan kostnadsberegner man VPOR?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kostnadsberegningene gjøres av tiltakene som er listet opp i en VPOR, dette gjøres på P50 nivå.</li> </ul>
<p><i>Er det forskjell på metoden som blir brukt når Eiendoms- og byfornyelsesetaten kostnadsberegner en VPOR vs. en juridisk bindende plan?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kostnadsberegningen og prissettingen av en VPOR og en områderegulering er den samme.</li> </ul>
<p><i>Hvordan vil kostnaden til en VPOR bli fordelt, gjøres det etter de samme rammene plan- og bygningsloven setter?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingen forskjell på hvordan Eiendoms- og byfornyelsesetaten beregner en VPOR og en områderegulering.</li> <li>- Per dags dato er det ulikemeneringer om fordelingen av en VPOR er en «sjablongmessig beregning» eller ikke.</li> <li>- Viktig at grunneierne har en reell mulighet til å forhandle på detaljreguleringsnivå. Dette skaper et forhandlingsrom og sikrer at det ikke vil være en uheldig forhåndsbinding.</li> </ul>
<p><i>Hvorfor ble VPOR til som den er?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- VPOR ble til fordi Oslo kommune trengte et nytt virkemiddel som er fleksibelt nok til å ivareta den hurtige utviklingen i hovedstaden.</li> </ul>
<p><i>Fører VPOR til forhåndsbindet av arealer, før VPOR er vedtatt?</i></p>	

<p><i>Skaper VPOR en forhåndsbinding før reguleringsplanen blir vedtatt?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- VPOR skaper en forhåndsbinding før reguleringsplanen blir vedtatt.</li> </ul>
<p><i>Skaper VPOR en forhåndsbinding i en utbyggingsavtale?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Her kom det frem at VPOR er førende for hva man ønsker å sette inn som rekkefølgebestemmelser i en detaljreguleringsplan.</li> </ul>
<p><i>Hvis det er slik at VPOR skaper en forhåndsbinding, skaper dette en uheldig binding for informantene?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Det er en uenighet blant informantene om forhåndsbindingen skaper en uheldig binding av VPOR.</li> <li>- VPOR skaper en forhåndsbinding av arealer, noe som kan være forutsigbart med tanke på hva som kommer i området og hvilke kostnader man kan bli pålagt.</li> <li>- Ved at VPOR skaper en forhåndsbinding av arealer, svekker det muligheten for å påvirke løsninger på detaljreguleringsnivå og kan derfor ansees å være en uheldig forhåndsbinding.</li> </ul>
<p><i>Er det noen klare forskjell i arbeidet for de ulike intervjuobjektene når det er snakk om en områderegulering og VPOR?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- For Plan- og bygningsetaten er det enklere med en VPOR enn en områderegulering, siden en VPOR krever mindre ressurser enn en områderegulering.</li> <li>- Eiendoms- og byfornyelsesetaten, byrådet, byutviklingskomiteen, bystyret og utbygger får ingen store endringer i hvordan de jobber, når de skal behandle en VPOR istedenfor en områderegulering.</li> <li>- Det kommer det frem fra alle intervjuobjektene at den store forskjellen er at man mister saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven, men at det ikke endrer forskjellen i selve håndteringen av de to plantypene.</li> </ul>

<p><b><i>Bør lovgiver ta stilling til om det trengs et nytt virkemiddel i Plan- og bygningsloven?</i></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Behovet for fleksibilitet i planleggingen synes å ha vært bedre lovregulert i tidligere lovgivning. Dette kan tale for at man bør løfte spørsmålet om man trenger et nytt fleksibelt virkemiddel opp igjen som et lovgiverspørsmål.</li> </ul>
<p><b><i>Bør VPOR bli lovfestet i plan-og bygningsloven?</i></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Det er uenighet om VPOR bør bli lovfestet i plan- og bygningsloven. Argumentene var at VPOR fungerte fint som det gjør, eller at man bruke de virkemidlene som allerede finnes i plan- og bygningsloven.</li> <li>- Analysen viser at det er avgjørende hvordan VPOR implementeres i lovteksten. Det vesentlige er at fleksibiliteten i VPOR ikke bli svekket.</li> </ul>

*Tabell 4: Resultat fra analysen*

## 6 Diskusjon

Denne diskusjonen vil gå inn på resultatene fra analysedelen og konsekvenser disse funnene gir. Aktuelle løsninger presenteres. Diskusjonen vil gå systematisk igjennom de forskjellige emnene som tidligere er behandlet for å gi en samlet oversikt. Til slutt besvares problemstillingen: «*Hva er virkningen av at VPOR ikke er lovregulert, og hvilke utfordringer medfører dette?*»

### 6.1 Saksbehandling

En av de tingene som har kommet frem gjennom analysen er at informasjon til allmennheten om VPOR har vært mangelfull. Det gjør det vanskeligere for grunneierne og tredjeparter å forstå hvordan kommunen bruker planmodellen og hvilke krav de setter. Kommunen har ikke vært konsekvent i sin bruk av VPOR over tid, modellen har endret seg flere ganger. I senere tid har Plan- og bygningsetaten valgt å bruke saksbehandlingsreglene i plan- og bygningssloven når de skal utarbeide og gjennomføre en VPOR. Hvis det er begrensningen i saksbehandlingsreglene som gjør at VPOR har den fleksibiliteten som Plan- og bygningsetaten ønsker, kan dette indikere på at Plan- og bygningssloven saksbehandlingsregler unngås. Hvis dette er tilfelle burde ikke Oslo kommune benytte VPOR videre, eventuelt kan de løftet dette opp til Stortinget som kan avgjøre om VPOR bør være lovfestet. Hvis det er andre faktorer som spiller inn når det gjelder VPOR's fleksibilitet, er dette noe som må hensyntas ved en eventuell beslutning om lovfesting. Prinsippene effektivitet og fleksibilitet opp mot medvirkning er hensyn som kan stå i motstrid til hverandre i dette tilfelle.

#### 6.1.1 Medvirkning

Ut ifra funnene i analysen er medvirkning et tema som ble nevnt i mange sammenhenger. Alle intervjuobjektene mener at medvirkning er viktig i formelle og uformelle planprosesser, og ønsker at dette skal bli godt ivaretatt.

Det har vært *stilt krav fra politisk hold* om at Plan- og bygningsetaten måtte lage en strategi på hvordan de arbeider med medvirkning internt i etaten (Byråden for byutvikling, 2016). De har derfor utarbeidet en strategi for hvordan de skal arbeide med medvirkning. Det var også et ønske fra politisk hold at det skulle gjøres en evaluering av dette arbeidet, for å kartlegge om strategien ble fulgt og om det fungerte i praksis. Dette førte til at «*Plan- og bygningsetatens praksis for medvirkning*» ble utarbeidet. Etter at dokumentet var ferdigstilt, godkjente byrådet

Plan- og bygningsetatens arbeid med medvirkning i forhold til formelle og uformelle planer. Selv om praksisen ble godkjent stilles det fortsatt spørsmål om håndteringen av medvirkning. Vi stiller derfor et spørsmål til hvorfor det ble uttrykt en viss bekymring til medvirkning blant informantene, når etaten allerede har redegjort for dette og det har blitt godkjent politisk.

I flere tilfeller har det vært uttrykt at *lovens minstekrav* til medvirkning (Pbl. §5-1), er for snevert i forhold til det som er ønskelig for å skape en god medvirkningsprosess. Dette var et av momentene som kom frem i «*Plan- og bygningsetatens praksis for medvirkning*». Derfor har etaten valgt å lage et større opplegg for medvirkning når de nå utarbeider planer for en bedre prosess. Det gjør at grunneierne og andre tredjeparter har større mulighet til å ytre meningene sine, slik at kommunen kan ta dette til etterretning i arbeidet. Det som er viktig å huske i denne prosessen er at selv om grunneierne og andre berørte parter har mulighet til å medvirke og komme med innspill, så har de ikke medbestemmelsesrett. Det er heller ikke mulig for Plan- og bygningsetaten å imøtekomme alle ønsker og behov i planarbeidet.

Selv om Plan- og bygningsetaten *strekker seg lengre i medvirkningsprosesser* i en VPOR enn loven setter opp som minstekrav (Plan- og bygningsetaten, 2016b), opplever ikke alle det slik. Fra en utbyggers perspektiv indikeres det at muligheten for medvirkning ikke er så stort som Plan- og bygningsetaten mener den er. Selv om utbyggeren fremmer forslag til planen, kan dette være uforenlig med det kommunen ønsker og har som langsiktig mål for området. Kommunen kan velge da å ikke ta hensyn til forslaget som utbyggerne kommer med. Fordi det kan være i strid med ønsket fremtidig utvikling og sammenheng. Offentlighet og medvirkning er ingen garanti for å få gjennomslag.

I ot.prp nr 32(2007-2008) side 106 er det satt *krav til god saksbehandling*. Det er en målsetting med: «aktiv informasjon fra kommunen, og tilrettelegging for bred medvirkning fra private berørte og myndigheter». Lovgiver har laget disse retningslinjene med en hensikt om at informasjonen skal være god og lett tilgjengelig for partene i den berørte sak. Selv om Oslo kommune ikke er pliktig til å gjøre dette i en VPOR, ser vi det som hensiktsmessig å ha en god informasjonsflyt. Grunnene til at vi velger å bringe dette opp er fordi det har en stor betydning for hvordan informasjon ut til befolkningen er gitt. Det er lite informasjon generelt om VPOR, noe som gjør det vanskelig for private berørte og myndigheter å forholde seg til planen eller eventuelt den interesserte allmennheten.

Det som har vist seg å være problematiske med VPOR er at *modellen stadig er under utvikling*. Dette har skapt forvirring, spesielt for allmennheten. Plan- og bygningsetaten bør utarbeide enkel informasjon om hva formålet med en VPOR er og hva en slik plan inneholder. I forarbeidene til plan- og bygningsloven<sup>16</sup> kommer det frem at loven er lagt opp slik at planprosessen for de ulike plantypene skal være mest mulig like og derfor gjenkjennelige. Dette gir den enkelte mulighet til å gjenkjenne en planprosess. Siden VPOR har vært i konstant endring, har ikke modellen vært konsekvent fra start, noe vi har belyst i kapittel 4. Det å følge en ikke-juridisk plan, som ofte endrer seg fra den ene gangen til den neste, kan være utfordrende. Likevel har kommunen, strukket seg lenger en lovens regler om medvirkning. Siden VPOR ikke har noen krav til saksbehandling og det skjer hyppige endringer i Osломodellen med VPOR, vil det være vanskelig for innbyggerne å henge med i prosessen.

Dersom Plan- og bygningsetaten skulle velge å *sette interne saksbehandlingskrav* for eksempel i VPORen på Bryn, trenger ikke VPORen på Hasle og Valle Hovin å ha de samme interne kravene. Det er opp til Plan- og bygningsetaten å utarbeide og fastsette kravene til hver enkel planprosess. Per dags dato er det ikke noen fastsatte krav. Dette gjør det utfordrende for allmennheten å følge med i den dynamiske planprosessen til VPOR. Denne utfordringen får du ikke når du benytter en områderegulering, siden saksbehandlingsregler i plan- og bygningsloven er gjeldende.

### **6.1.2 Høring og offentlig ettersyn**

Ut ifra analysen har det kommet frem at Plan- og bygningsetaten har hatt litt forskjellig praksis når det gjelder frister for høring og offentlig ettersyn. Da VPOR først ble laget hadde ikke Plan- og bygningsetaten faste høringsfrister. De varierte i alt fra fire til tolv uker. Dette er noe de har blitt kritisert for. Siden det har vært en stadig utvikling i VPOR-arbeidet, ønsker Plan- og bygningsetaten å følge lovens høringsfrist på minimums seks uker<sup>17</sup>. Osломodellen har også gått i den retningen at VPOR blir et kapittel i planprogrammet. Det vil da være et krav til høringsfrist på minimum seks uker siden planprogram med VPOR er en juridisk plan.

---

<sup>16</sup> ot.prp. nr 32 (2007-2008) s.123

<sup>17</sup> ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s.226

### **6.1.3 Innsigelse og ekspropriasjon**

På bakgrunn av de intervjuene vi har hatt, ser vi indikasjoner på at manglende *innsigelsesmulighet* på en VPOR-prosess kan være problematisk. Dette gjør at tiltak som statlige og regionale organer er uenige i, viser seg allerede å være godt innarbeidet og det oppstår en uheldig forhåndsbinding. Statlige og regionale organer har muligheten til å fremme innsigelse på detaljreguleringsnivå, men dette kan være vanskelig da mange av grunneierne allerede har innrettet seg etter VPORen. En utfordring som vi ser er at informasjonen om tiltak ikke kommer frem før etter det har blitt en VPOR og man er på et detaljreguleringsnivå. Statlige og regionale organer har mulighet til å informere om at de kommer til å fremme innsigelse på kommende detaljreguleringsplan. Det gjør at Plan- og bygningsetaten og organene tidlig kan gå i en dialog for å prøve å imøtekomme utfordringen før en detaljregulering foreligger.

Det er ikke mulighet til å *ekspropriere* i en VPOR. Likevel legges det føringer på områdene i en VPOR som kan ha stor betydning for grunneierne. Føringerne kan si noe om hvilken type regulering grunneierne vil få når de skal inn i en detaljreguleringsprosess. Det er allerede satt formål for tomtene og dette kan man diskutere om er en form for forhåndsbinding av arealer.

### **6.1.4 Konsekvensutredning**

Per dags dato gjøres en konsekvensutredning først på detaljreguleringsnivå i Osломodellen. Det kan være en utfordring ved at konsekvensutredningen kommer sent i prosessen. Grunnen til dette er at man ikke får sett konsekvensene av VPOR som helhet, vurderingene blir delt opp i steden for at de sees i sammenheng. Om man ikke kjenner konsekvensene i en tidlig fase, kan det ta lang tid før man finner ut at tiltaket ikke er et fornuftig valg.

Det er diskutert om konsekvensutredning skal komme på et tidligere stadium i Osломodellen, som en parallell plan til VPOR. Vi ser det som hensiktsmessig at Plan- og bygningsetaten velger denne metoden, da konsekvensene vil oppdages tidligere i prosessen. Det vil gi en mer oversiktlig prosess, der miljø og samfunn blir ivaretatt på et tidlig stadium. Ved å flytte konsekvensutredningen til et tidligere stadium i prosessen, vil man ta miljø- og samfunnsforhold enda mer alvorlig.

Dersom VPOR ble lovfestet i plan- og bygningsloven, vil forskriften om konsekvensutredning gjelde for VPOR. Da må vurdering av om VPOR går inn under kravet om konsekvensutredning, gjøres samtidig som den blir utarbeidet. Vi ser det som hensiktsmessig at en konsekvensutredning kommer tidligere i planprosessen enn den gjør i dag. Ved at konsekvensene defineres tidlig vil prinsipper som tid, kostnader, miljø og samfunn være bedre ivare tatt.

## **6.2 Tidsbruken av en VPOR og en områderegulering**

Ressursene som benyttes når man lager en VPOR er mindre enn ved områderegulering. I tillegg har VPOR mindre formkrav. Likevel kan det ikke måles om en VPOR går raskere, fordi kompleksiteten til planen kan være svært forskjellig fra gang til gang.

## **6.3 Kostnadsberegning av VPOR**

Gjennom intervjuene har det kommet frem at det er delte meninger om hvordan kommunen kostnadsberegner en VPOR. Metoden som benyttes er lik både i en VPOR og en områderegulering. Hvordan tiltakene i en VPOR kostnadsfordeles er noe som har blitt diskutert. Noen mener at dette er en «sjablongmessig» beregning som i SOM-2015-1194. Det er likevel forskjeller som skiller SOM-2015-1194 saken for hvordan VPOR-tiltakene dekkes.

Vi ser ikke kostnaden av VPOR-tiltakene lik SOM-2015-1194, fordi områdene som er underlagt VPOR trenger et felles løft for å sikre god bokvalitet. Ved dette sikres grøntarealer og offentlige rom, slik at kvaliteten blir riktig for området. Et viktig moment er at i de fleste tilfeller kan kostnadene som utbyggeren får i området relateres til det utbyggingsprosjektet de har. Dette skaper en større villighet hos utbyggerne da de ser nytten og virkningen av tiltaket for sitt prosjekt og de får tidlig forutsigbarhet for hvilke tiltak de må finansiere.

Gjennom intervjuet med utbyggeren kom det frem at de mente VPOR ble kalkulert på en annen måte enn det kommunen (EBY) forklarte. De hadde en følelse av at kommunene først fant ut hvor mye som kunne innhentes i utbyggerbidrag i en VPOR, for deretter å beregne hvor mange tiltak man kunne få ut av det. Eiendoms- og byfornyelsesetaten avkreftet dette. De forklarte at de har beregnet VPOR'er, som har vært for kostbare for utbyggerne å finansiere. I disse tilfelle har kommunen måtte velge om de ville gå inn med bidrag for ikke å senke kvaliteten. En tydeligere beskrivelse av tiltakene og bevisstgjøring om hvordan



Eiendoms- og byfornyelsesetaten beregner tiltakene, kan føre til større aksept fra utbyggerne. Utbyggerne og grunneierne vil få en større forståelse for hvorfor disse tiltakene er lagt inn som de er, og hva dette gjør for området. Det er også viktig å huske at prisen på en VPOR vil variere fra område til område. Behovet for oppgradering vil variere for å få den kvaliteten i området som VPOR legger opp til.

#### **6.4 Skaper VPOR en forhåndsbinding**

Forhåndsbinding er noe som gjentar seg i flere av temaene som er løftet frem i oppgaven, vi ønsker derfor å se nærmere på den problematikken en forhåndsbinding kan medføre. Forvaltningsmyndighetene har mulighet til å forhåndsbinde seg, jf. den ulovfestede læren om forhåndsbinding av forvaltningen. Dette rommet varierer ut ifra hvilket felt vi er på jf. RT 1992-1235 side 1240.

*«Spørsmålet om i hvilken utstrekning staten kan gi tilsagn som binder framtidig utøvelse av forvaltningsmyndighet, er vanskelig. Jeg begrenser meg til å si at dette trolig kan stille seg noe forskjellig på de ulike forvaltningsområder.»*

(RT 1992-1235 side 1240)

For eksempel vil forhåndsbindingen i forvaltningsretten være noe større enn på plan- og bygningsrettens område. Dette fordi det på forvaltningsrettens område er vanlig å si at hvis disse vilkårene er oppfylt så oppnår du dette godet. På plan- og bygningsrettens område vil ikke rommet for forhåndsbinding i utgangspunktet være så stort. Dette på grunn av at planprosessen skal være en prosess der man kan ha medvirkning, og man skal ha mulighet til å påvirke planen. I utgangspunktet vet man ikke om planen kommer til å bli vedtatt. Det kommer helt an på hvilke hensyn som står mot hverandre. Disse hensynene blir ikke kartlagt før prosessen har startet. Forvaltningen skal ikke ha bestemt seg på forhånd. Når det er viktig at det ikke foreligger en uheldig forhåndsbinding, er det fordi det vil stride mot grunnhensyn i plan- og bygningsloven jf. Pbl. §1-1. Hensynene i loven vil bli satt til side hvis det foreligger en uheldig forhåndsbinding. Forhåndsbinding er ikke problematisk før den blir ulovlig. Lovgiver har allerede sett at det kan skje en uheldig forhåndsbinding på plan- og bygningsrettens område og har derfor sikret dette med Pbl. §17-4(5).

*«Formålet er å unngå en forhåndsbinding av kommunens planmyndighet, herunder å sikre at planprosessen etter loven er fullført før avtalen formaliseres. Det er ikke noe i*

*veien for at avtalen inngås i samme kommunestyremøte som planen vedtas dersom prosessene har gått parallelt. Den private part kan forplikte seg før plan er vedtatt, og dersom planen endres av kommunestyret etter dette tidspunkt, kan den private part eventuelt påberope seg bristende forutsetninger.»*

(NOU 2003:24)

Ved at lovgiver på plan og bygningsrettens område har sikret at forhåndsbinding ikke skal skje, taler dette for at rommet til forhåndsbinding på plan og bygningsrettens område er lite. Pbl. §17-4(5) tar opp mange av de samme problemstillingene når det kommer til VPOR. Vi mener derfor at rommet for forhåndsbinding på VPOR er det samme som på plan- og bygningsrettens område. Dette rommet er vanskelig å definere, og det er derfor vanskelig å si når planprosessen blir en «skinnprosess».

Analysen indikerer at det kan forekomme en forhåndsbinding når det gjøres en VPOR-prosess. Forhåndsbindingen kan gå ut over tre grupper:

- **utbyggere:** som eksempel kan de frie rammene for å forhandle i utbyggingsavtaler blir snevret inn. VPOR er med på å forsterke problemet som allerede foreligger med utbyggingsavtaler.
- **tredjeparter:** Med tredjeparter menes i dette tilfelle alle de som ikke kan bygge på VPOR-området, men som har en tilknytning til området. For eksempel de som jobber på området, men ikke bor der. De får snevret inn sin påvirkningsmulighet.
- **kommunen.** Kommunen binder opp arealene før de egentlig har bestemt seg. Dette er nok ikke et stort problem, siden det er de som utfører og ønsker forhåndsbindingen.

Selv om VPOR kan være en form for forhåndsbinding, er det en enkel måte for grunneierne i området å se hva det overordnede målet er for det offentlige rom. Dette gjør jobben for grunneierne, saksbehandlerne og Plan- og bygningsetaten lettere. Når VPORen blir utarbeidet setter den et grep på det offentlige rom. Dette skaper en forutsigbarhet og helhetlig planlegging i en ellers komplisert prosess. Forutsigbarhet og helhetlig planlegging blir også sikret i en områderegulering eller en kommunedelplan.

## 6.5 Tid og informasjonsflyt

### *Tid*

Plan- og bygningsetaten har i intervjuet forklart at en VPOR krever mindre tid og ressurser, fordi dette ikke er en så detaljert plan som en områderegulering. Det vi stiller spørsmål ved er om mye av arbeidet overflyttes til planprogrammet og påfølgende plan, altså en detaljreguleringsplan. Vil dette gjøre planprogram-prosessen og detaljregulerings-prosessen mer omfattende? Som vi har nevnt tidligere vil det i en VPOR ikke være krav om vurdering av en konsekvensutredning, så denne vurderingen må gjøres i planprogrammet og gjennomføres i detaljreguleringen dersom det kreves. VPOR i seg selv er ikke en omfattende plan, men vi ser at noe av arbeidet forflyttes ned til detaljreguleringsnivå. Et eksempel på slikt arbeid er innsigelse og ekspropriasjon. Denne forskyvningen vil ikke oppstå hvis man benytter områderegulering.

### *Informasjonsflyt*

Vår erfaring etter søk på nett om tema VPOR, er at det er minimalt med informasjon tilgjengelig. Dette er også informantenes opplevelse. Hvordan planprosessen for VPOR er, hva den skal inneholde og når Plan- og bygningsetaten benytter VPOR er vanskelig å finne ut av. Når det kommer til den vanlige borger er det åpenbart en utfordring å sette seg inn i en VPOR og forstå hva betydningen av den vil være. Blir VPOR-prosessen og innholdet i den for komplisert eller for uklart, slik at den vanlige borgeren ikke klarer å henge med? Dersom dette er tilfelle er det med på å svekke borgernes mulighet til å forstå forvaltningen og derved svekke selve demokratiet.

For utbyggerne er det også problematisk å sette seg inn i hvordan kommunene bruker VPOR. Som nevnt tidligere er dette en dynamisk modell og derfor blir forutsigbarheten for hva kommunen velger å legge inn i de neste VPOR'ene usikkert.

Dersom VPOR blir lovfestet, må informasjonsflyten sikres for å imøtekomme lovens hensikt. Som i plan- og bygningsloven skal prosessene være forutsigbare og lette å gjenkjenne for allmennheten. Lovgivers ønske er at planprosessen skal være så lik som mulig jf. ot.prp nr 32(2007-2008) s. 123. Det skal være tydelig hvordan du kan finne informasjonen du er ute

etter og hvilke rettigheter du har som interessent eller grunneier når det kommer til planene som kommunen utarbeider.

## 6.6 Spørsmål om lovregulering av VPOR

For å kunne svare på problemstillingen, ser denne oppgaven på hva konsekvensene vil være av at VPOR lovfestes og eventuelt hvilke endringer som da bør gjøres i modellen. Det blir også sett på alternativer for hvordan VPOR kan implementeres i Plan- og bygningsloven.

Tidligere i oppgaven er det angitt flere grunner til at Plan- og bygningsetaten ønsket nye virkemidler i reguleringsarbeidet. En av grunnene er at kommunedelplanen ansees for komplisert. I tillegg kom områderegulering inn i loven året etter at første VPOR var utarbeidet. Dette vil si at VPOR ikke ble utarbeidet for å erstatte områderegulering som man ved første øyekast kan få et inntrykk av. Hvorfor valgte så ikke Oslo kommune å gå over til områderegulering når dette kom som virkemiddel i 2008? Var det fordi områderegulering kan ha for sterke formkrav, for eksempel når det kommer til behovet for å sikre offentlig rom, og at prosessen ofte er tidkrevende. Vi ser også fordelene av at man bruker de virkemidlene man allerede har i loven.

Plan- og bygningsetaten har løst problem om manglende virkemiddel ved å utarbeide Osломodellen med VPOR. Deres utfordring blir altså løst på prosess-siden. Det kan være flere grunner til dette:

- Den **ene** er at byutviklingen skjer så fort at Plan- og bygningsetaten ikke kan vente til spørsmålet om manglende virkemiddel er løftet opp som et lovgiverspørsmål.
- Et **annet** argument er at Plan- og bygningsetaten ikke ønsker den juridiske bindingen, siden de er redd for at fleksibiliteten i en VPOR svekkes.

Gjennom analysen og drøftelsen ser vi flere løsninger på spørsmålet om manglende virkemidler og eventuelt hvordan de kan implementeres i plansystemet.

- **Den første** metoden er at Plan- og bygningsetaten utarbeider et planprogram, og VPOR blir deretter utarbeidet som et eget dokument etter planprogrammet. Plan- og bygningsetaten går bort ifra denne metoden.

- **Den andre** metoden er at Plan- og bygningsetaten tolker planprogrammet slik at man kan legge VPOR inn som et kapittel i planprogrammet. Denne metoden synes fleksibel nok for Plan- og bygningsetaten, for dette er allerede tatt i bruk.
- **Den tredje** metoden er at VPOR blir lovfestet i plan- og bygningsloven. Dersom dette bli aktuelt, vil det være hensiktsmessig å legge VPOR inn som et mulig krav i planprogrammet eller alternativt som et tillegg til planprogrammet.
- **Den fjerde metoden** er at VPOR settes som en «Formålsbestemmelse» i Pbl. § 12-5. Her kan man hente inspirasjon og erfaring fra den gamle plan- og bygningsloven 14.juni 1985 hadde § 25(1) nr 8.
- **Den femte** metoden er at man forholder seg til de verktøyene man allerede har. Områderegulering er et godkjent verktøy av lovgiver.
- **Den sjette** metoden er at man forholder seg til det planverktøyet loven legger opp til, men at man utfordrer lovens handlingsrom i områdereguleringer. Dette for å se om prosessene kan gjøres mindre kompliserte enn hvordan områderegulering brukes i dag jf. Pbl. §12-2.

Hvis den tredje metoden skulle vært valgt av lovgiver, ser vi det som nødvendig å ta inn spørsmålet om konsekvensutredning. I planprogrammet er det krav til vurdering om det skal gjøres en konsekvensutredning. Hvis det kommer frem i planprogrammet at det er krav til konsekvensutredning av VPOR, ser vi det som hensiktsmessig at slik utredning blir gjennomført parallelt med planprogram med VPOR. Ikke ved første detaljreguleringsplan som krever det, som tilfellet er i dag.

Det er flere grunner til at VPOR burde være et lovgiverspørsmål:

- **Den første** er at man får en standardisering og prosessen vil bli enklere å følge. Folk vil kunne ha mulighet til å gå inn å sjekke ut hva dette er, og få en oversikt over hvilke krav de har i prosessen. Ved at man får en standardisering av VPOR, kan dette også skape en forutsigbarhet. Enhver kan slå opp i loven å finne ut av planprosessen, og slipper den sterke dynamiske utviklingen av VPOR.
- **Den andre** grunnen er at VPOR vil skape større legitimitet. Det vil sikre at medvirkning blir ivaretatt, skape mer åpenhet og styrke det lokale demokratiet.
- **Den tredje** grunnen er at VPOR kan være en kobling mellom overordnede planer og detaljreguleringsplaner, men enda mer fleksibel enn en områderegulering. VPOR blir et nytt virkemiddel som dekker det manglende behovet for fleksibilitet.

Oslo kommune har taklet den raske utviklingen i byen ved å etablere Oslomodellen med VPOR. Vi ser det som sunt at Oslo kommune utfordrer dagens lovverk, som et virkemiddel for en rask og effektiv plan- og byggesaksbehandling.

Om VPOR burde bli lovfestet finnes det foreløpig ikke et 100% svar på, dette kommer helt an på hvordan den implementeres i loven. Hvis VPOR skal inn i plan- og bygningsloven, må det skje uten at VPOR mister sin fleksibilitet. Uansett om VPOR blir lovfestet eller ikke, ser vi det som nødvendig å gi tydeligere informasjon. Informasjonen om hva VPOR er, hvordan prosessen foregår, og hvilke konsekvenser den har for grunneierne som blir berørt er etterlengtet.

Vi ser at saksbehandling, informasjon, forhåndsbinding og forutsigbarhet er problematisk når det kommer til VPOR. På bakgrunnen av disse funnene synes det hensiktsmessig at VPOR blir lovfestet i Plan- og bygningsloven. Det som taler imot lovfesting er at fleksibiliteten kan bli mindre. Den dynamiske utviklingen av VPOR er det som har gjort modellen så anvendelig som den er i dag.

## 7 Konklusjon

VPOR er et viktig virkemiddel i forhold til fordeling og bruk av areal i det offentlige rom. Planen er ikke juridisk bindende, og trenger derfor ikke følge plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler. Det har derfor blitt stilt kritiske spørsmål til VPOR-prosessen. De saksbehandlingsreglene som denne studien har hatt fokus på rundt VPOR, gjelder medvirkning, høring og offentlig ettersyn, konsekvensutredning og innsigelse. Disse emnene er momenter som ofte kommer frem i diskusjonen om VPOR burde bli lovfestet eller ikke.

Gjennom studien har det kommet frem en indikasjon på at Plan- og bygningsetaten mangler et virkemiddel som er fleksibelt nok for å kunne henge med i den sterke utviklingen i Oslo. Plan- og bygningsetaten har håndtert dette ved å legge nye virkemidler til sine arbeidsprosesser. Gjennom analysen og drøftelsen ser vi at problemet med manglende virkemidler med fordel kunne vært løftet opp som et lovgiver-spørsmål. Likevel ser vi nytten av at Plan- og bygningsetaten utfordrer lovens handlingsrom.

Det er flere prinsipper som står opp mot hverandre når spørsmålet om VPOR bør bli lovfestet. For eksempel hensyn som fleksibilitet vs. forutsigbarhet, sterke formkrav og tidkrevende prosesser vs. legitimitet. Dette er prinsipper som kan være utfordrende å balansere mot hverandre. Uavhengig av om VPOR blir lovfestet eller ikke, ser vi det som nødvendig at det gis informasjon om hva VPOR er, hvordan planprosessen foregår og hva man kan forvente av planen.

Gjennom analysen og drøftelsen finner vi ingen fasit på om VPOR bør lovfestes eller ikke. Det er en rekke momenter som veier for og imot på begge sider. Saksbehandling, informasjon, forhåndsbinding og forutsigbarhet er momenter som taler for at VPOR burde bli lovfestet i plan- og bygningsloven. Noe som taler imot lovfesting, er at fleksibiliteten i planleggingen kan bli mindre. Nettopp denne dynamiske utviklingen er nok det som har gjort VPOR-modellen så fleksibel som den er i dag.

## 8 Forslag til videre forskning

Gjennom masteroppgaven har det dukket opp elementer som kan være interessante å studere ytterligere. Disse elementene har kommet frem gjennom arbeidet med oppgaven, samt i den avgrensningen som ble gjort tidlig i oppgaven.

På grunn av omfanget, valgte vi å avgrense mot «innsigelser» i oppgaven. Det kan være interessant om noen andre vil se på dette emnet. Er det slik at VPOR går raskere siden det ikke stilles noen lovkrav om innsigelse? Vil hensynet til fleksibilitet og effektivitet gå utover planleggingens forutsigbarhet og demokrati?

Gjennom oppgaven kommer det frem at Plan- og bygningsetaten mangler et virkemiddel og at dette burde bli løftet opp som et lovgiverspørsmål. Hvordan VPOR kan implementeres i plan- og bygningsloven, uten at den mister den ønskelige fleksibiliteten, ser vi som et interessant emne for videre utredning.

Per dags dato finnes det lite tilgjengelig informasjon om VPOR. Vi ser det derfor nødvendig at det blir utarbeidet en veileder, for eksempel som en mulig masteroppgave. En slik veileder kan beskrive hva som kjennetegner en VPOR og være til nytte både for den som berøres av kommunale planer og for planmyndigheter rundt om i landet.

Gjennom oppgaven stiller vi spørsmål ved om Plan- og bygningsetaten i en VPOR-prosess flytter mye av arbeidet over til planprogrammet og påfølgende detaljregulering. Vil den påfølgende detaljreguleringen i en VPOR-prosess være mer omfattende enn om det forelå en områderegulering først? Denne problemstillingen hadde vært interessant å undersøke ytterligere.



## 9 Referanser

### *Liste over lover, forskrifter, forarbeider og rettspraksis*

- I LOV-1814-05-17 Kongeriket Noregs grunnlov
- LOV 1837-01-14 Formannskapsloven (opphevet)
- LOV-1957-06-28-16 Lov om friluftslivet (friluftsløven)
- LOV-1959-10-23-3 om overføring av fast eiendom (overføringslova)
- LOV-1963-06-21-23 Lov om vegar (veglova)
- LOV-1967-02-10 Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- LOV-1978-06-09-50 Lov om kulturminner (kulturminneløven)
- LOV-1992-09-25-107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneløven)
- LOV-1995-05-12-23 Lov om jord (jordlova)
- LOV-2000-04-14-31 Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)
- LOV-2000-11-24-82 Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)
- LOV-2008-06-27-71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- LOV-2009-06-19-100 Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)
- LOV-2009-06-19-101 Lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)
- NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning Grunnprinsipper og veivalg.  
Utbygningssavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning
- FOR-2013-12-13-1455 Endring i departementsstrukturen og i ansvarsfordelingen mellom departementene
- FOR-2010-03-26-488 forskrift om byggesak (byggesaksforskriften).
- FOR-2017-06-21-854 Forskrift om konsekvensutredning
- Ot.prp nr 47(2003-2004) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven  
(konsekvensutredninger)
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)
- RT 1992-1235(Fiskekvote)
- RT 2009-354

## Refereanser

- Aulstad, J. G. & Universitetet i Oslo Det juridiske, f. (2005). *Kommunale utbyggingsavtaler*. Bergen: Fagbokforl.
- Bernt, J. F. (1981). *Avtaler med stat og kommune*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Bjørkholt, A. S. (2016). Rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler *Estate* Tilgjengelig fra: <http://www.estatenyheter.no/2016/03/09/rekkefolgekrav-og-utbyggingsavtaler/> (lest 18. januar 2018).
- Byråden for byutvikling. (2016). *Oppfølging av handlingsplan for økt boligbygging- Vedtakspunkt 5 om medvirking* byutvikling, B. f.
- de Vibe, E. & Lund, M. S. (2012). *Forslag til helhetlog strategi for medvirkning i større planprosesser og byplanlegging*. Plan- og bygningsetaten.
- de Vibe, E. (2015). Hvor går vi fremover? Oslo-modell for bruk av plan- og bygningsloven. *Plan* (01): 32-35.
- Det kongelige kommunal- og regionaldepartement. (2004). *St.meld. nr. 23 (2003-2004), om boligpolitikken*. Det kongelige kommunal- og regionaldepartement.
- Halvorsen, K. (2003). *Å forske på samfunnet : en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 4. utg. utg. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Hansen, T. (2016). *Formannskapslovene*: snl. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/formannskapslovene>.
- Haugrønning, B. & Langen, M. (2011). *Planlegging, vern og utbygging : en introduksjon til plan- og bygningsloven*. Rev. utg. utg. Asplan Viak.
- Holsen, T. (2017). *Samfunnsplanlegging, arealplanlegging og plangjennomføring*. . Kart og plan 3/2017, 237-249. Bergen: Fagbokforl.
- Holth, F. & Winge, N. K. (2017). *Plan- og bygningsrett : kort forklart*. Oslo: Universitetsforl.
- Innjord, F. A. (2010). *Plan- og bygningsloven : med kommentarer : B. 1 : Plandelen*, b. B. 1. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utg. utg. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tuft, P. A. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4. utg. utg. Oslo: Abstrakt.
- Jørgensen, A. H. (2016). *Hva er en utbyggingsavtale og hva kan den løse?:* Asplan Viak. Tilgjengelig fra: [http://www.ks.no/globalassets/blokker-til-hvert-fagomrade/samfunn-og-demokrati/forum-for-kommunal-planlegging/fkp-news/kp16/jorgensen\\_seminar4.pdf](http://www.ks.no/globalassets/blokker-til-hvert-fagomrade/samfunn-og-demokrati/forum-for-kommunal-planlegging/fkp-news/kp16/jorgensen_seminar4.pdf) (lest 18. januar 2018).
- Kolstø, S. & Kronborg, A.-K. (2017). *Oslo vekst og endring, tjuefem år med plan- og bygningsetaten* Oslo: Press.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2009). §5-2. *Høring og offentlig ettersyn*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger\\_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i/kapittel-5-medvirkning-i-planleggingen/-5-2-horing-og-offentlig-ettersyn/id556756/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i/kapittel-5-medvirkning-i-planleggingen/-5-2-horing-og-offentlig-ettersyn/id556756/) (lest 21. februar 2018).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Retningslinter for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*.
- Kvale, S., Anderssen, T. & Rygge, J. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Interviews an introduction to qualitative research interviewing. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Lozancic, V., Kind, A. M. O. & Holsen, T. (2017). *Hvordan påvirker Veiledende plan for det offentlige rom (VPOR) planprosessen?:* Norwegian University of Life Sciences, Ås.
- Malt, U. (2015a). *Kvalitativ*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/kvalitativ> (lest 18. januar 2018).
- Marcussen, H. E. (2018). *Bystyrets vedtak 06.09.2017, sak 235*. byutvikling, B. f.

- Miljøverndepartementet. (2009). *Planlegging etter plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/veiledninger-og-brosjyrer/t-1476.pdf> (lest 15. januar 2018).
- Munoz Gielen, D. & Tasan-Kok, M. T. (2010). Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands. *European Planning Studies*, 18 (7), 2010 (7): urn:issn:0965-4313.
- NSD. (Udatert). *Våre brukere*. Norsk senter for forskningsdata,. Tilgjengelig fra: <http://www.nsd.uib.no/personvernombud/brukere.html> (lest 10.april 2018).
- Oslo kommune. (2015). *Oslo mot 2030 - Smart, trygg og grønn*.
- Oslo kommune. (Udatert a). *Plan- og bygningssetaten* Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-og-foretak/plan-og-bygningsetaten/> (lest 18. januar 2018).
- Oslo kommune. (Udatert b). *Eiendoms- og byfornyelsesetaten* Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-og-foretak/eiendoms-og-byfornyelsesetaten/#gref> (lest 10.januar 2018).
- Oslo kommune. (Udatert c). *Slik styres Oslo*. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/slik-styres-oslo/> (lest 18.januar 2018).
- Oslo kommune. (Udatert d). *Byutviklingskomiteen*. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/bystyret/komiteer-og-utvalg/byutviklingskomiteen/> (lest 19. januar 2018).
- Plan- og bygningssetaten. (2002). *Forslag til planleggingsprogram for Ensjø*.
- Plan- og bygningssetaten. (2006). *Ensjø veiledende prisnipplan for det offentlig rom*.
- Plan- og bygningssetaten. (2016). *Oslomodellen for bruk av plansystemet* Tilgjengelig fra: <http://docplayer.me/23754807-Oslomodellen-for-bruk-av-plansystemet.html> (lest 18.januar 2018).
- Plan- og bygningssetaten. (2016b). *Plan- og bygningssetatens praksis for medvirkning*
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3. utg. utg. Bergen: Fagbokforl.
- Sandvik, P., Ness, S. & Skaaraas, H. (2015). *Plan- og bygningsrett : del 1 : planlegging og ekspropriasjon*. 2. utg. utg. Oslo: Universitetsforl.
- Saxi, H. P. (Udatert). *Formannskap eller kommuneråd? Passer pralamentarisme i vår kommune?* Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/618c764e07eb413a8e2d7cda7c212f47/notat-formannskap-eller-parlamentarisme.pdf>
- Slagstad, R. (2015). *Hvor er politikerne? Verdens Gang*. Tilgjengelig fra: [http://pluss.vg.no/2015/01/29/1906/1906\\_23384656](http://pluss.vg.no/2015/01/29/1906/1906_23384656) (lest 08. mars 2018).
- Smith, E. (2015). *Konstitusjonelt demokrati : statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*. 3. utg. utg. Bergen: Fagbokforl.
- SSB. (2016). *Areal- og samfunnsplanlegging. Omfang og saksbehandlingstid*. . Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/11882/tableViewLayout1/?rxid=6c0396b8-ebb4-4275-9f69-468cae582d88> (lest 12. januar 2018).
- Tyrén, C. W., Schulze, E. & Ditlefsen, J. L. (1988). *Plan- og bygningsloven og byggeforskriftene i praksis*. 2. utg. utg. Oslo: Tano.

## 10 Vedlegg

### *Vedlegg 1 – Intervjuguider*

#### **Intervjuguide – Plan- og bygningsetaten**

##### **1. Generelt**

- hvilken etat er det du jobber i?
- Hvilken stilling/rolle har du?
- Hvor lenge har du jobbet i PBE?
- Hvor lenge har du hatt den nåværende stillingen?

##### **2. “Oslomodellen”**

- Hva var årsaken til at dere innførte «Oslomodellen»?
- I hvilket årstall begynte tankene rundt «Oslomodellen» å komme?
- Kan du tegne/forklare «Oslomodellen» for oss?
- *Viser vår «Oslomodellen».* Hvis det er forskjell hvorfor?
- VPOR kan bygge på planprogram eller områdeprogram
  - Hva er et områdeprogram?
  - Hvordan ser det ut?
  - Hvordan ser saksbehandlingsreglene ut?
- Er planprogrammet (*forhold til oslomodellen*) mer/mindre/ingen forskjell til i forhold til et planprogram som blir utarbeidet i en området regulering?
- Hva skal en VPOR inneholde?
  - Har dere en mal?

##### **3. Ordinær modell etter plan-og bygningsloven**

- Områderegulering kom inn i loven(Lovfestet) 27.06.2008, ble områderegulering noe strengere/omfattende når den ble lovfestet?

##### **4. Ordinær modell etter plan-og bygningsloven vs. “Oslomodellen”**

- Hva er forskjellen på ordinær modell etter plan-og bygningsloven og «Oslomodellen»?
  - Det stemmer at man bytter ut VPOR med en områderegulering? eller har det vært tilfeller der man har hatt begge deler. eventuelt hvorfor?

- Hvilken situasjon velger man Ordinær modell etter plan-og bygningsloven og hvilken situasjon velger man den «Oslomodellen»?
  - Hvilke vurderinger gjør dere for å finne ut av dette?
- Hvilken modell synes du er den mest effektive?
  - Hvorfor?
- Er en av grunnen til at man velger VPOR framfor områderegulering at det er mye mindre bindende?

## 5. Konsekvens Utredning

- Gjør dere alltid en KU når det gjøres en VPOR?
  - Hvorfor ikke?
- Når kommer konsekvensutredningen inn?
- Har dette endret seg gjennom de årene VPOR har eksistert? eventuelt og når skjedde denne endringen?
  - *(hvis ja, samtidig med planprogrammet)* eventuelt hva er grunnen til det?
  - *(hvis nei)* Hvis det gjøres samtidig med første regulering, hvordan tenkte dere å ivareta det som skal ivaretas i KU når planen er allerede laget.
  - Når endringen skjedde hva gjorde dere med de planene som hadde ku ved detaljnivå? Når detaljreguleringen med KU ble utarbeidet ble det gjort noen endringer i VPORen?

## 6. Høring

- Er det en høringsfrist på utkast til VPOR?
- Hvor lang er høringsfristen?
- og hvorfor har dere valgt denne fristen/ “perioden”?
- Hvem er det som setter høringsfristen?

## 7. Vedtak

- Tar det lang tid mellom høring og vedtak av VPOR? når vi mener lang tid mener vi.....
  - *Politisk behandling*
  - *byrådet skal behandle saken*
  - *Innsigelse/berørte parter*
- Blir innholdet i VPORen benyttet før den er vedtatt?

## 8. Utvikleres medvirknings

- Kan en utvikler/grunneier være med å påvirke en VPOR?
  - (*Hvis ja*) Hvordan? (Ligger det allerede et utkast til VPOR? eller er det før VPOR blir laget)
  - Sammenlignet med en områderegulering, vil du si at en utvikler/grunneier får mer/ like mye/mindre mulighet til å påvirke planen?
    - (*Svare de gir*) vil du si at det er positive eller negative?
  - Er det noen formkrav en utbygger må følge hvis han vil påvirke en VPOR?
    - (*Hvis ja*) Hvor står disse “reglene” eventuelt?

## 9. Avslutning

- Har dere gjort dere noen erfaringer som har endret hvordan en VPOR utarbeides?
- Har du noen positive eller negative sider ved VPOR som ikke har kommet frem i intervjuet?
- Er det noe mer du ønsker å legge til eller info du vil gi oss?
- Om dere har noen dokumenter osv. til Oslomodellen og VPOR som dere kunne tenkt å sende til oss, setter vi pris på det?
- Hvis det senere i oppgaven kommer opp noen spørsmål, er det mulighet for at vi kan kontakte deg per telefon eller e-post for svar på eventuelle spørsmål?

Tusen takk for hjelpen

## Intervjuguide – Eiendoms- og byfornyelsesetaten

### 1. Generelt

- Hvilken etat er det du jobber i?
- Hvilken stilling/rolle har du?
- Hvor lenge har du jobbet i EBY?
- Hvor lenge har du hatt den nåværende stillingen?

### 2. «Oslomodellen»

- Kan du tegne/forklare «Oslomodellen» for oss?
- *Viser vår «Oslomodell.»* Hvis det er forskjell hvorfor?
- Bruker dere aktiv en VPOR når dere skal inngå en utbyggingsavtale?
- Har dere noe myndighet i utarbeidelsen av VPORen?
  - (Ja) Hva gjør dere?

- (Nei) Skulle dere ønske dere var involvert? Og hvorfor?

### **3. Kalkulering**

- Hvilken metode benyttes/hvordan regner dere på en VPOR?
- Bruker dere forskjellige metoder på utregning av kostnader av VPOR ut i fra hvor VPORen ligger?
- Har det skjedd at dere har kalkulert en VPOR og funnet ut at den er for kostbar?
  - vis nei, har dere noen tanker om det, hvis dere skulle komme inn i en slik situasjon?
  - Hvis ja, Hva gjorde dere?
- Hvem er det som endrer VPORen slik at den blir rimeligere/billigere? (dere eller PBE)
- Hvordan ivare tar dere at kvaliteten på VPORen er den samme?
- Hvordan fordeler dere prisene på VPOR?
- Hvor mye skal stat/kommunen betale og hvor mye skal en grunneier betale? (er det en %).
- Påvirkes denne fordelingen ut i fra hvor VPORen ligger?
- Kan en utbygger påvirke kalkuleringen av en VPOR?

### **4. Juridisk bindende/Politisk bindende**

- Hvor bindende er de prisene dere har kalkulert på en VPOR for en utbygger?
  - Kan de forhandles på?
- Kan en utbygger forhandle på en utbyggingsavtale i forhold til VPOR?
  - Kan en utbygger forhandle på kravene som står i VPORen eller vil det som er med i VPORen være et minste krav?
- Er det vanlig at dere settes VPOR som et rekkefølgekrav?
- Hvilken hjemmel har dere til å pålegge grunneier kostnadene (selve planen) på en VPOR? (*planprogram/VPOR*)
- Hvordan påvirker VPOR rekkefølgebestemmelser?

### **5. Ordinær modell etter plan-og bygningsloven**

- Hvordan beregner dere kostnadene for en områderegulering? (*fortløpende/alt i ett*)
- Vil det være en kostnadsfordeling kalkulering hvis det foreligger en områderegulering?

## **6. Ordinær modell etter plan-og bygningsloven vs. «Oslomodellen»**

- Hvilken modell av områderegulering vs. Oslomodellen er lettest å kalkulere på?
- Hvilken modell tror dere en utbygger foretrekker?
- Hvilken modell foretrekker dere?

## **7. Avslutning**

- Har dere gjort dere noen erfaringer som har endret hvordan en VPOR kalkuleres?
- Har du noen positive eller negative sider ved VPOR som ikke har kommet frem i intervjuet?
- Er det noe mer du ønsker å legge til eller info du vil gi oss?
- Om dere har noen dokumenter osv. til Oslomodellen og VPOR som dere kunne tenkt å sende til oss, setter vi pris på det?
- Hvis det senere i oppgaven kommer opp noen spørsmål, er det mulighet for at vi kan kontakte deg per telefon eller e-post for svar på eventuelle spørsmål?

Tusen takk for hjelpen

## **Intervjuguide -Byutviklingskomiteen**

### **1. Generelt**

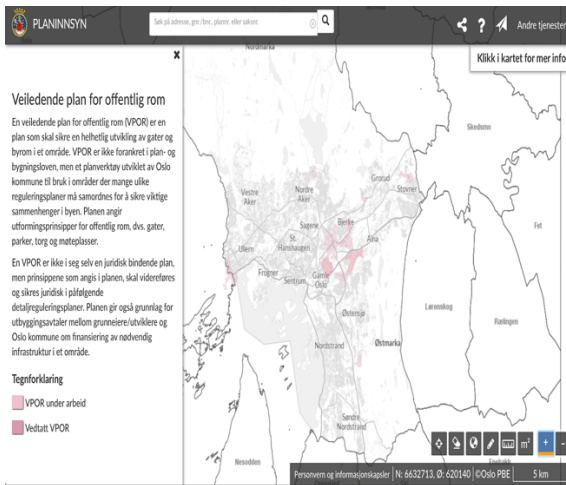
- hvilken komite er det du jobber i?
- Hvilken stilling/rolle har du?
- Hvor lenge har du jobbet/sittet i byutviklingskomiteen?
- Hvilket parti representerer du?

### **2. «Oslomodellen»**

- Hva er standpunktet deres til VPOR?
  - Hvorfor?
  - Komme gjerne med eksempler på hvorfor det er bra/dårlig?
- Kan du fortelle litt om gangen på hvordan dere vedtar en VPOR og hvordan den blir lagt frem?
  - Hva er grunnen til at en VPOR kan stoppe opp i det politiske systemet?  
(VPOR .....har ligget hos dere i to år hva er årsaken til dette?)
- Hvor god tid har dere til å forberede dere til å vedta en VPOR?



- Siden VPOR er politisk bindende, føler dere noe mer ansvar for VPOR som blir vedtatt?
- Les opp def av VPOR



- hva synes dere om denne formuleringen?

### 3. Ordinær modell etter plan-og bygningsloven VS. Oslomodellen

- Hva er den største forskjellen for dere når dere skal vedta en områderegulering eller en VPOR
- Ser dere noen sterke/svake sider ved VPOR?
- Hva mener du går fortest å gjennomføre oslomodellen eller ordinære modellen etter plan og bygningsloven?

### 4. Prosessen

- Føler dere at dere blir bunnet til å vedta VPOR hvis den allerede blir benyttet for videre planarbeid i oppstart av detaljreguleringer?
- I tilfeller der den benyttes (utkast til en detaljregulering) før den blir vedtatt, hva tenker dere om dette?
- Mener dere at PBE har kontroll når de bruker VPOR eller mer kontroll når de velger områderegulering?
- hva tenker dere om saksbehandlingsreglene/gangen for en VPOR?
  - Høring
  - Blir VPOR eller VPOR med planprogram nedprioritert
- Hvordan synes du grunneierne/utvikleren mulighet til å påvirke?
- I noen VPOR vedtatt før en KU ble gjennomført, hvilke utfordringer/fordeler brakte dette inn for dere?

- Kunne du ha tenkt deg at VPOR blir juridisk bindende i PBL?
  - Hvorfor eller hvorfor ikke?

## 5. Utmåling

- Ut i fra vår informasjon fra PBE og EBY så bli en VPOR kalkulert. Deretter puttes tiltakene i en VPOR inn i en detaljregulering som rekkefølgebestemmelser og deretter går man som regel inn i en utbyggingsavtale mellom utbygger og PBE/EBY. Her tar man VPOR prisen / kvadratmeter som kan bygges på områder. Deretter ganger man denne prisen med hvor mye en utbygger skal bygge og får derfor prisen utbyggeren skal bidrag med. De kan enten bidrag med realytelse eller kontantytelse.
  - Hva tenker dere om denne utmålingen/prisen på en VPOR?
  - Sivilombudsmannen uttalte seg i....
    - Hva tenker dere om dette?
    - Ligner denne VPOR denne saken? hvis ikke hvorfor og hvis ja hvorfor?

## 6. Avsluttende

- Har dere gjort dere noen erfaringer som har endret hvordan en VPOR vedtas?
- Har du noen positive eller negative sider ved VPOR som ikke har kommet frem i intervjuet?
- Er det noe mer du ønsker å legge til eller info du vil gi oss?
- Om dere har noen dokumenter osv. til Osломodellen og VPOR som dere kunne tenkt å sende til oss, setter vi pris på det?
- Hvis det senere i oppgaven kommer opp noen spørsmål, er det mulighet for at vi kan kontakte deg per telefon eller e-post for svar på eventuelle spørsmål?

Tusen takk for hjelpen

## Intervjuguide- utbygger

### 1. Generelt

- Hvilket firma jobber du for?
- Hvilken stilling/rolle har du?
- Hvor lenge har du jobbet?
- Hvor lenge har du hatt den nåværende stillingen?

- Ønsker dere helst at vi benytter utbyggere eller navnet?

## **2. Oslomodellen**

- Har dere som utbygger vært borte i Oslomodellen?
  - Ja: hvilke områder?
  - Nei:???

## **3. VPOR**

- Hvilke påvirkningsmuligheter dere hatt på VPOR?
- Er det noen vanskeligere/lettere med medvirkning i en VPOR enn om det hadde foreligget en områderegulering?
- Hvilke påvirkningsmuligheter ønsker dere at dere hadde hatt?

## **4. Det foreligger en VPOR**

- Er det noe forskjell når dere skal lage en detaljregulering hvis det foreligger en områderegulering enn en VPOR?
- Har dere vært borti å måtte bruke en VPOR som ikke er vedtatt ennå?
  - hvis ja: Hvis en VPOR ikke er vedtatt ennå på området deres, vil dere begynne å utarbeide en detaljregulering med VPOR som innhold i plan?
    - Hvis ja: legger dere noe mindre ressurser i detaljreguleringen, siden det er usikkert om VPOR blir vedtatt enn om den hadde vært vedtatt?
    - Hvis nei: hvorfor?
  - hvis nei: Hvor førende var VPOR når dere utarbeidet detaljreguleringen?  
(forhåndsbinding av arealer)
    - Er det dere eller PBE eller begge som setter inn punkter fra VPOR inn i detaljreguleringen?
- dere: hvordan velger dere hvilke krav fra VPORn som skal ligge som rekkefølgekrav eller krav i utarbeidelsen av detaljregulering?
- Kommunen: Vet dere hvilke krav kommunen setter inn som rekkefølgekrav før dere får godkjent detaljregulering av PBE?
- Hva synes dere om at VPOR benyttes før den er vedtatt? hvordan stiller dere til dette?

## **5. Rekkefølgebestemmelser**

- Når dere skal forhandle om en detaljregulering kan dere endre noen av punktene i en VPOR som kommunen ønsker å ha inn i en detaljregulering?
- Føler dere at det er en forhåndsbinding av VPORn når dere lager en detaljregulering?
- Er det forskjell i forhandlingssituasjonen i en detaljregulering når det foreligger en områderegulering kontra en VPOR?
  - Ja: hva tenker dere er grunnen og hvilke utfordringer/fordeler er det som har kommet opp
  - Nei: hva tenker dere er grunnen og hvilke utfordringer/fordeler er det som har kommet opp

## **6. Kalkulering/bidrag**

- Foreligger det en minstesum man må betale hvis man er innenfor et VPOR område?
- Når der har bidratt til en VPOR, hvor sentralt har tomten deres vært i forhold til tiltaket? (direkte tilknytting/sidegate/i samme område som VPOR avgrensner).
- Når dere vet hva dere skal bidra med, er det to modeller som benyttes (opparbeidelse eller penger)?
  - Hvilken av modellene liker dere best eller er best med tanke på risiko, der hvor dere må gi en realytelse via opparbeidet et krav eller kontantbidrag?
- Hvis en utbygger får et krav til opparbeidelse og opparbeidelsen blir dyrere en kravet på grunn av uforutsette hendelser/forhold. Hvem står ansvarlig for disse merkostnadene?

## **7. Avslutning**

- Hva er utfordringen med at det står felles planlegging i kommuneplanens arealdel?
  - Er det problematisk å utarbeide dette i samsvar med de andre grunneierne i området ønsker/blir en interessekonflikt?
- Har dere gjort dere noen erfaringer som har endret hvordan dere jobber med VPOR?
- Har du noen positive eller negative sider ved VPOR som ikke har kommet frem i intervjuet?
- Er det noe mer du ønsker å legge til eller info du vil gi oss?
- Hvis det senere i oppgaven kommer opp noen spørsmål, er det mulighet for at vi kan kontakte deg per telefon eller e-post for svar på eventuelle spørsmål?

Tusen takk for hjelpen

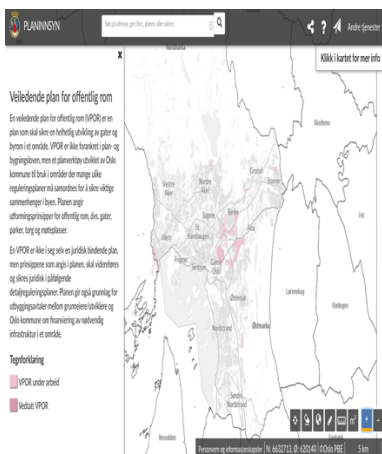
## Intervjuguide- Byrådet

### 1. Generelt

- hvilken byråd jobber du i?
- Hvilken stilling/rolle har du?
- Hvor lenge har du jobbet sittet?

### 2. «Oslomodellen»- gangen i en VPOR

- Hvordan mottar dere en VPOR?
- Hva behandler dere med VPORen når den er mottatt?
- Hvordan videresender dere VPOR?
- Hvor god tid har dere til å behandle en VPOR?
- Siden VPOR er politisk bindende, føler dere noe mer ansvar for VPOR når dere behandler den?
- Les opp def. av VPOR



- hva synes dere om denne formuleringen?

### 3. Ordinær modell etter plan-og bygningsloven VS. Oslo modellen

- Hva er den største forskjellen for dere når dere skal behandle en områderegulering eller en VPOR
- Ser dere noen sterke/svake sider ved VPOR?
- Hva mener du går fortest å gjennomføre oslo modellen eller ordinære modellen etter plan og bygningsloven?

### 4. Utmåling

- Ut i fra vår informasjon fra PBE og EBY så bli en VPOR kalkulert. Deretter puttes tiltakene i en VPOR inn i en detaljregulering som rekkefølgebestemmelser og deretter går man som regel inn i en utbyggingsavtale mellom utbygger og PBE/EBY. Her tar man VPOR prisen / kvadratmeter som kan bygges på områder. Deretter ganger man denne prisen med hvor mye en utbygger skal bygge og får derfor prisen utbyggeren skal bidrag med. De kan enten bidrag med realytelse eller kontantytelse.
  - Hva tenker dere om denne utmålingen/prisen på en VPOR?
  - Sivilombudsmannen uttalte seg i....
    - Hva tenker dere om dette?
- Ligner denne VPOR denne saken? hvis ikke hvorfor og hvis ja hvorfor?

#### **5. Mener dere at PBE mangler et virkemiddel i plan- og bygningsloven?**

- ja, mener dere at løsningen kan å lag en VPOR (endre på prosessen)?
- nei, hvorfor

#### **6. Avsluttende**

- Har dere gjort dere noen erfaringer som har endret hvordan en VPOR vedtas?
- Har du noen positive eller negative sider ved VPOR som ikke har kommet frem i intervjuet?
- Er det noe mer du ønsker å legge til eller info du vil gi oss?
- Om dere har noen dokumenter osv til Oslomodellen og VPOR som dere kunne tenkt å sende til oss, setter vi pris på det?
- Hvis det senere i oppgaven kommer opp noen spørsmål, er det mulighet for at vi kan kontakte deg per telefon eller e-post for svar på eventuelle spørsmål?

Tusen takk for hjelpen

## *Vedlegg 2 – NSD- Informasjonsskriv*

### **Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet**

#### **«Ordinær modell ved plan og bygningsloven vs. Osломodellen, med fokus på VPOR»**

#### **1 Bakgrunn og formål**

Vi er to masterstudenter som studerer Eiendomsutvikling på Norges miljø- og biovitenskapelige universitet i Ås og holder på med den avsluttende masteroppgaven. Temaet for oppgaven vil være å se på den ordinære modellen i plan- og bygningsloven opp mot Osломodellen. Her skal vi undersøke hvilke forskjeller det er i de ulike modellene og hvordan de behandler noen faktorer som tid, innsigelse, medvirkning og vedtak. Er det

For å finne ut av dette ønsker vi å intervjuer plan og bygningsetaten, Eiendoms og byfornyelses etaten, bymiljøetaten politikere og utbyggere. Spørsmålene vil i hovedsak dreie seg om opplysninger rundt de forskjellige modellene og de faktorene som er nevnt ovenfor. Som en del av oppgaven vil prøve å finne ut hvilke forskjeller det er ved de forskjellige modellene. Intervjuene vil bli tatt opp og det vil bli tatt notater. Intervjuet vil være litt forskjellig lengde basert på hvem som blir intervjuet, vi blir sammen enige om tid og sted.

Det er frivillig å være med og du har mulighet til å trekke deg når som helst i prosessen, uten at dette må utdypes nærmere. Dersom du trekker deg vil alle innsamlede data om deg bli anonymisert.

#### **Hva skjer med informasjonen om deg?**

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun prosjektgruppen og veileder som vil ha tilgang til personopplysninger. Dokumentene vil ikke kunne være gjenkjennelige, det vil være et annet dokument som sier om hvilken person som er intervjuet.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 30.06.2018, materialet vi så bli destruert.

#### **Frivillig deltakelse**

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi

noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt. Opptakene slettes når oppgaven er ferdig i utgangen av juni 2018.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Mai-Linn Holdt på 473 85 077 eller Caroline Marie Johansen på 906 10 433. Eller kontakt veileder Fredrik Holth på 67231241.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

### **Samtykke til deltakelse i studien**

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

-----

(Signert av prosjektdeltaker, dato)



### *Vedlegg 3 – Samtykkeerklæring*

#### **Samtykkeerklæring**

##### **Informasjon**

Vi er to masterstudenter som studerer Eiendomsutvikling på Norges miljø- og biovitenskapelige universitet i Ås og holder på med den avsluttende masteroppgaven. Temaet for oppgaven vil være å se på den ordinære modellen i plan- og bygningsloven opp mot Oslomodellen. Her skal vi undersøke hvilke forskjeller det er i de ulike modellene og hvordan de behandler noen faktorer som tid, innsigelse, medvirkning og vedtak.

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg vil intervjuet avbrytes med en gang. Informasjonen om deg vil bli anonymisert. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt. Det vil gjøres opptak under intervjuet og opptakene slettes når oppgaven er ferdig i utgangen av juni 2018.

Jeg signerer ovenfor at denne informasjonen ble gitt i starten av intervjuet og jeg samtykker til dette.

*Intervjuobjekt:*

Dato:

Navn:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

*Student:*


Dato:

Navn:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## Vedlegg 4 - Epost Lisa Holm Jervell

Lisa Johanne Holm Jervell   
RE: Master- Oslo modellen/VPOR  
Til: caroline.m.joh@gmail.com

10. januar 2018 kl. 16:38



Hei,

Jeg legger ved en presentasjon om Oslo modellen som kanskje kan være relevant for dere.

Vi har dessverre ikke studentpris på kurset, da det allerede er priset til selvkost.

Lykke til med oppgaven, kanskje vi sees på kurs,

Med vennlig hilsen

**Lisa Holm Jervell**  
Avdelingskoordinator  
Avdeling for områdeutvikling  
Plan- og bygningsetaten  
Oslo kommune

Telefon dir 23 49 13 70  
Mobil: 924 16 702  
Sentralbord: 21 80 21 80

Følg etaten i sosiale medier:  
Facebook: <http://www.facebook.com/planogbygningsetaten>  
Twitter: <http://www.twitter.com/planogbygning>  
[www.pbe.oslo.kommune.no](http://www.pbe.oslo.kommune.no)

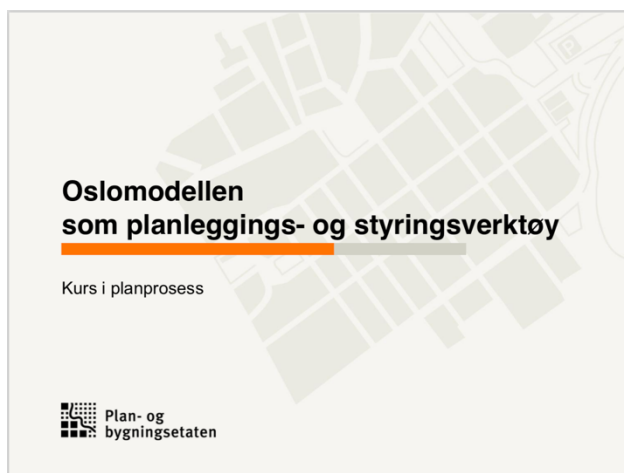
**Tenk på miljøet og ikke skriv ut denne e-posten hvis du ikke må**

Se mer fra caroline.m.joh@gmail.com



Oslo modellen.  
2017 .pdf

### Utdrag fra PowerPoint «Oslo modellen. 2017.pdf»



**Oslo modellen**  
**som planleggings- og styringsverktøy**

Kurs i planprosess

Plan- og bygningsetaten



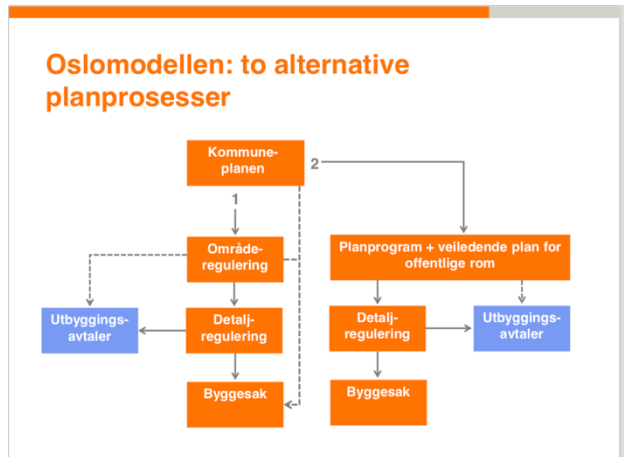
#### Når velger vi planprogram og VPOR?

- Når områdene er markedsmessig byggemodne
- Når planprosessene må skje raskt
- Når byggeområdet er planfaglig avgrensbart og middels komplisert
- Når grunneier og tiltakshavere har sammenfallende interesser (eller kan ledes til det)

 Løren

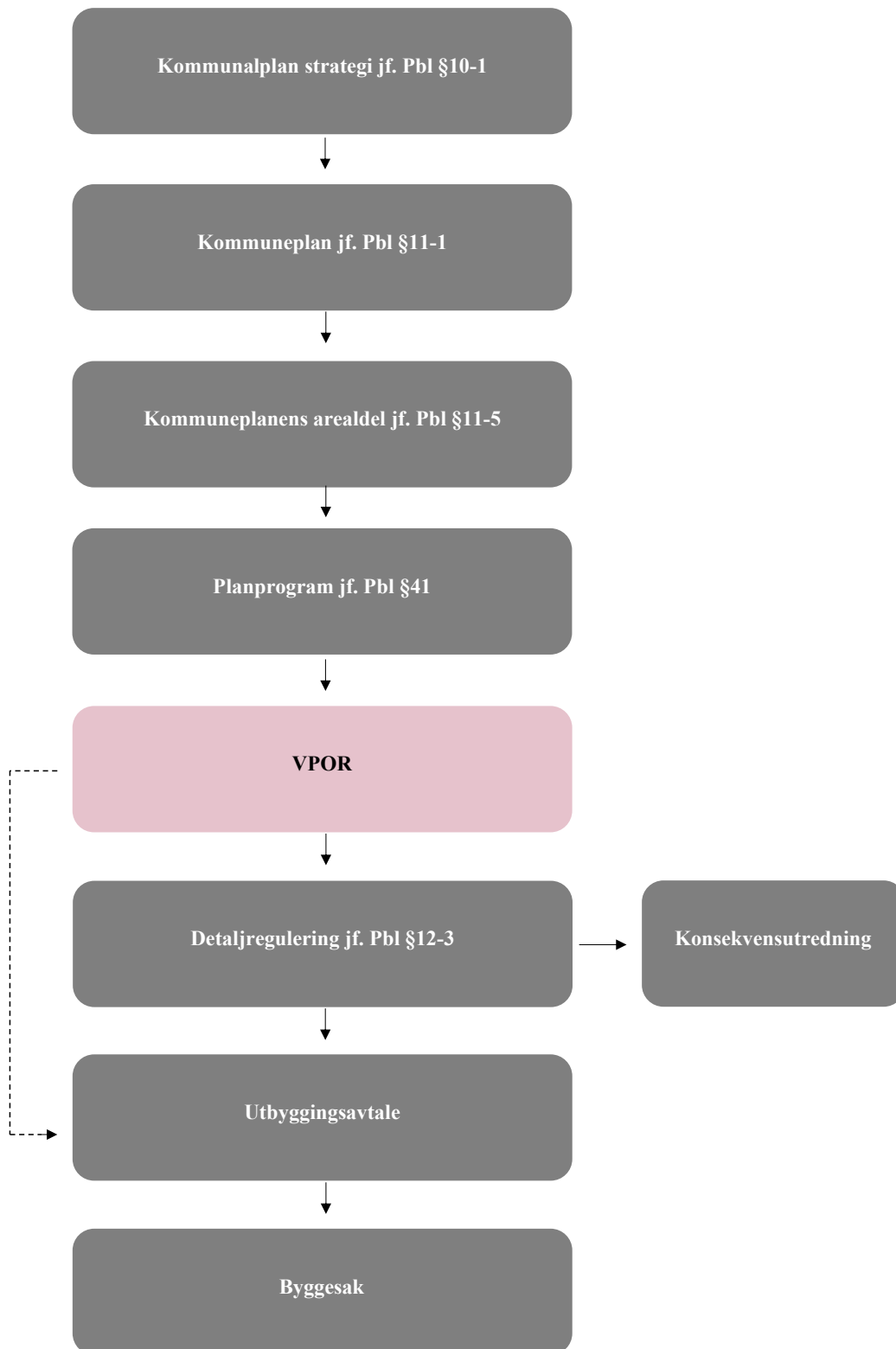
 VPOR-verksted

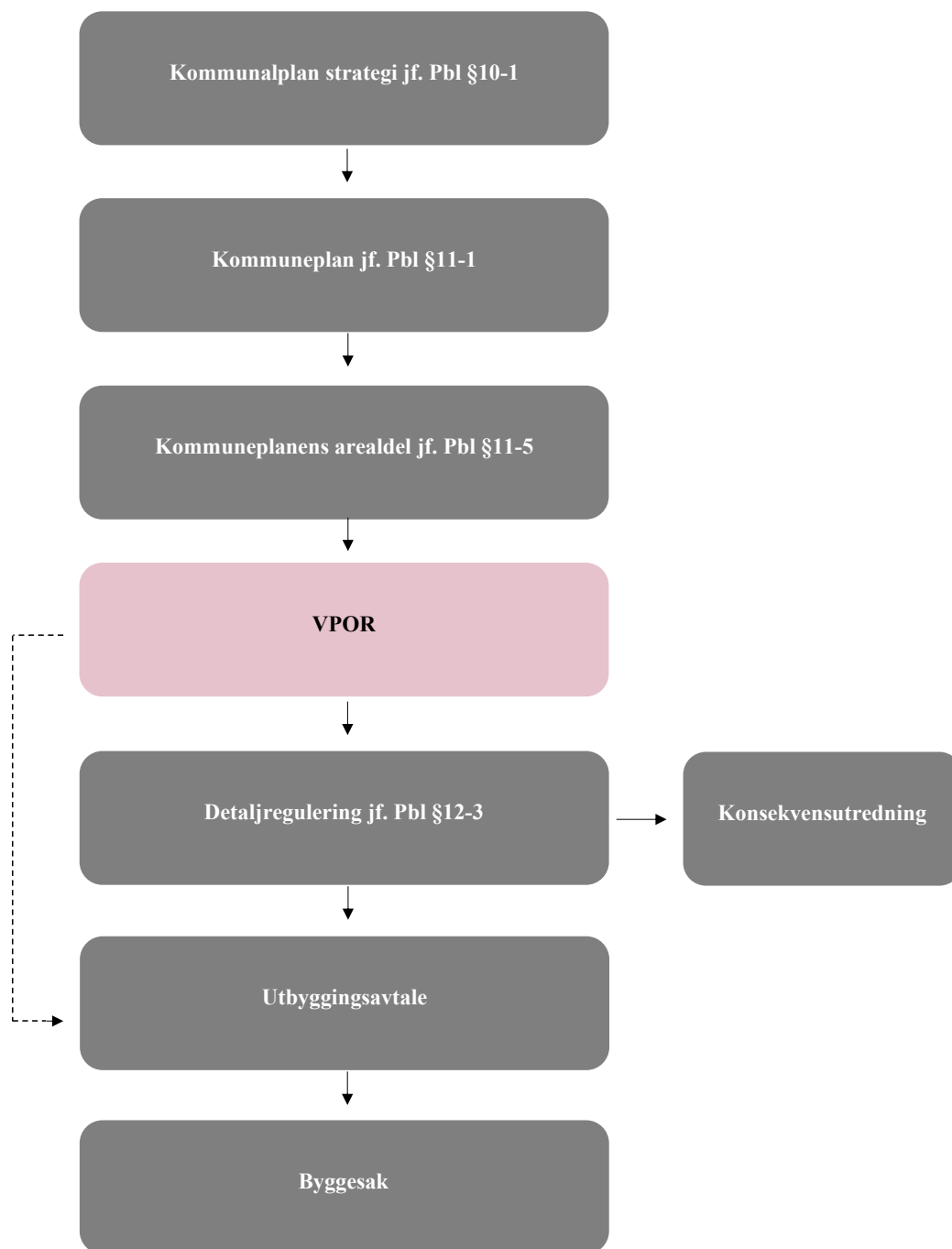
22

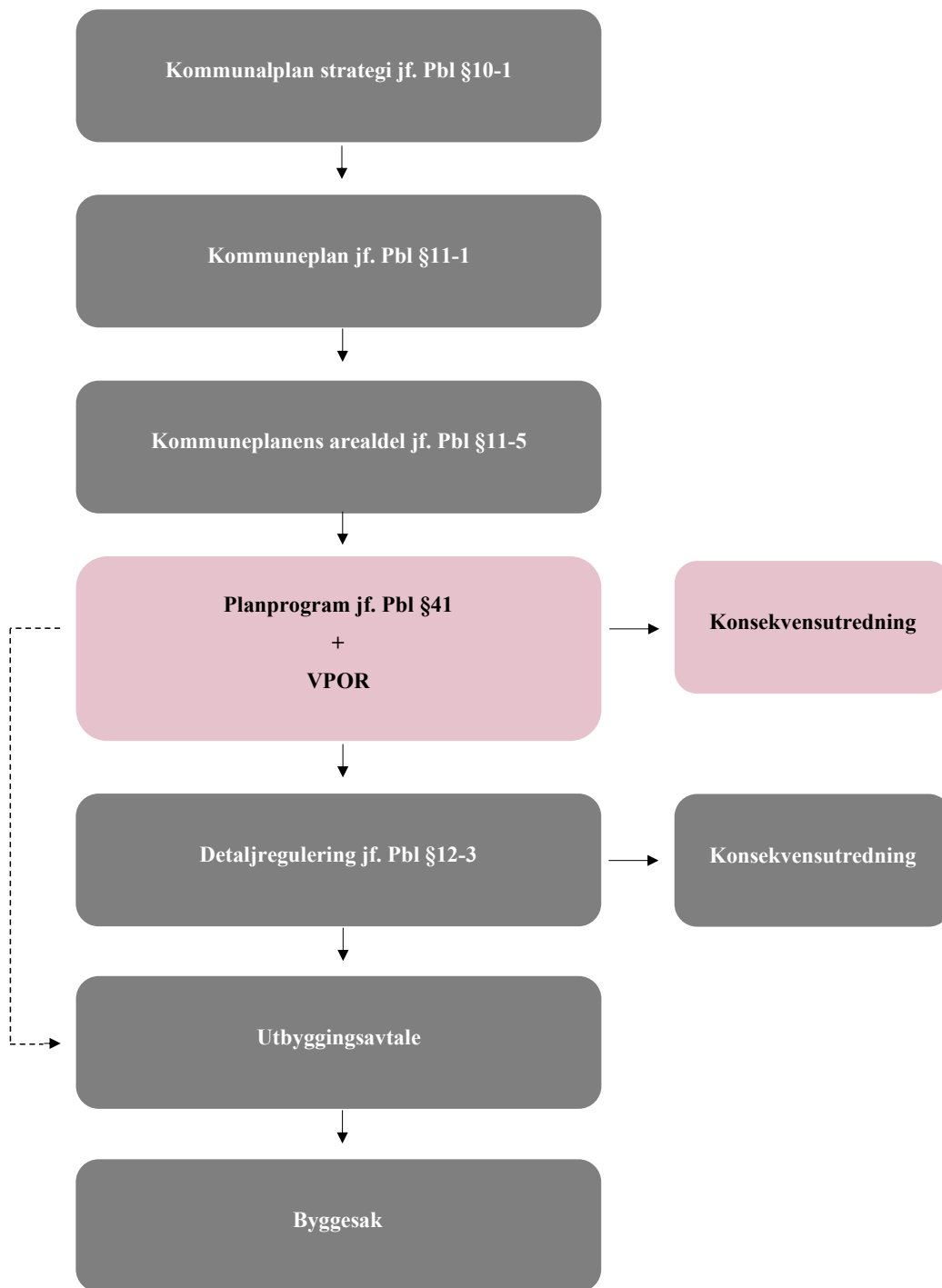


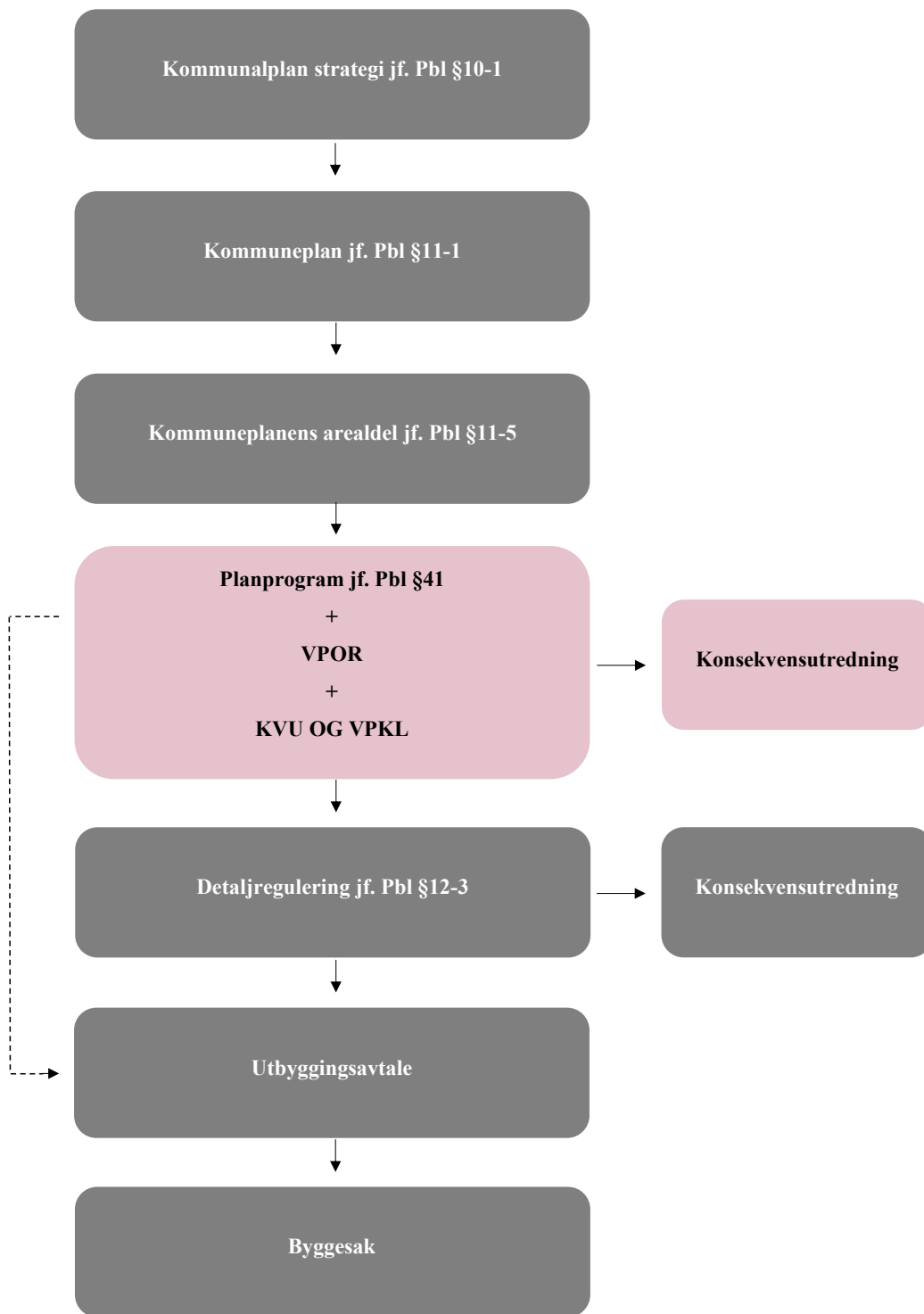
- 
- **Ny kommuneplan «Oslo mot 2030» fastsetter**
    - krav om felles planlegging
    - kvalitetskrav
  - **«Oslo modellen» skal gi godt grunnlag for**
    - tydelig faglig dagsorden – verktøy for å avklare prioriterte tema
    - helheten som premiss for delplanene
    - alle delplanene bidrar til **gjennomføring** av byggingen
  - **Innsendt planbehandling skal ivareta områdeperspektivet gjennom bruk av stedsanalyser og dialogbasert prosess**
    - hvordan kan prosjektet ivareta kommuneplanens mål og ambisjon
    - hvordan kan prosjektet bidra til god helhetlig områdeutvikling

*Vedlegg 5 - Den dynamiske utvikling av Oslomodellen med VPOR*









## Vedlegg 6 - Epost Jørn Roar Moe

Jørn Roar Moe

1. februar 2018 kl. 14:18



RE:

Til: caroline.m.joh@gmail.com

hei

Løren og frysja er også vedtatt

Ser at vi ikke har fått godkjent internt den disposisjon vi bruker

Vi legger følgende definisjon til grunn for hva en vpor er og skal brukes til

Lykke til

jr

### **Krav til produkt:**

En veiledende plan for det offentlige rom (VPOR) er en plan som vedtas av Bystyret og styrer utviklingen av et større område med flere grunneiere og flere reguleringsplaner. VPOR er ikke en del av planhierarkiet angitt i Plan- og bygningsloven og følgelig ikke et juridisk bindende dokument.

VPOR angir offentlige rom og strukturer for et område, inkludert torg, parker, gater og gangveier. Planen er et verktøy for å konkretisere og kommunisere visjoner, rammer og ambisjonsnivå, og legges til grunn for utarbeidelse og behandling av reguleringsplaner i området.

VPOR angir prioriterte offentlige rom som skal bygges ut og deres kvalitet. En VPOR konkretiserer tiltak og gir et grunnlag for utvikling av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler mellom kommunen og utbyggere.



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

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway