



Uit

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging

Solneset – en ny bydel blir til

En studie av avstanden mellom plan og byggesak

—

Kristina Jakobsen

Masteroppgave i samfunnsplanlegging og kulturforståelse

Mai 2017



Sammendrag

Denne oppgaven omhandler spenningsfeltet mellom plan og byggesak, og skal gjennom helt konkret kasus illustrere hva som kan skje med planer som «synes» å forsvinne et sted mellom planvedtak og iverksetting.

I Norge har flere år med sterk vekst i boligprisene ført til at husholdningenes gjeld har økt mer enn inntektsveksten. Dette skyldes trolig tilflytting og fortetting i de store byene – noe ekspertene frykter vil kunne gi en økonomisk ustabilitet i markedet som kan utløse og forsterke et tilbakeslag i norsk økonomi. I juni 2015 la derfor Solberg-regjeringen frem en boligstrategi med hensikt å bremse prisutviklingen i boligmarkedet. Strategien gikk blant annet ut på gjøre det billigere å bygge boliger ved å forenkle plan- og bygningsloven, lempe på tekniske krav i byggeforskriftene, mindre byråkratisk detaljstyring, styrke kommunenes frihet i plan- og byggesaker og begrenser unødvendig lange innsigelsesrunder. Denne oppgaven utfordrer denne nyliberalistiske tenkningen ved å stille spørsmål ved dens styringsteknologi som fortsatt bygger på velferdsstatlige prinsipper – og hvorvidt dette i det hele tatt er mulig.

Gjennom en undersøkelse av styringsverktøyet «dispensasjon», anvendt på en konkret større og avgrenset kasus, vil denne oppgaven forsøke å belyse mulighetsrommet som kan oppstå i «mellom» de to idealtypiske formene for demokrati, med en individrettet og markedsstyrt modell på den ene siden og en institusjonell og kollektiv modell på den andre siden.

Oppgaven er et bidrag til debatten om planlegging som styringsmekanisme i en markedsstyrt byutviklingskontekst.

Forord

Det er ikke mye som behøves å bli sagt, oppgaven sier forhåpentlig det meste. Jeg vil likevel benytte anledningen og oppriktig takke min veileder Torill Nyseth for sin tålmodighet og stødige og ærlige tilbakemeldinger i skriveprosessen. Takk for at du aldri gav meg opp! Et takk rettes også Kommunal- og moderniseringsdepartementet, for stipend. Jeg vil også gjerne benytte anledningen å takke en god venn, hvor tilfeldighetene vil ha det slik, at hun også er gift med en av de store utbyggerne Tromsø. Da jeg satt i sluttspurten med denne oppgaven ville hun muntre meg opp og inviterte meg på kaffe og kake på mannens kontor, hvorpå jeg, med bakgrunn i knapphet på tid, takket nei. Men jeg la til at om jeg hadde hatt bedre tid, skulle jeg gjerne testet teoriene mine på utbyggeren hennes – de kommer nemlig ikke så godt ut av det i oppgaven. Kanskje kunne han bidratt med et litt mer nyansert bilde? Hun svarte: *«Heilt klart ikkje!!! eg foreslår at vi treffes når du e færdig, det er nok til det beste for oss begge, sånn som eg ser det - vi har en stor tegodelapp!»*.

Sitatet aktualiserer temaet som tas opp i oppgaven – hvor poenget er at temaet ikke er et ukjent fenomen - men tvert i mot et velkjent fenomen mange i bransjen kjenner til og snakker om i «dagligdagse» termer. Denne oppgaven kan sees som et forsøk på å vitenskapeliggjøre dette «dagligdagse fenomenet», og å den måten være med å oppmuntre til mer forskning på siste leddet i planstyringshierarkiet – iverksettelsen – for uten et velfungerende iverksettelsesledd, hva er da vitsen med de forutgående lange og ressurskrevnde planprosessene? Takk xxx, for at du fargelegger tilværelsen min, og for den verdige «motspilleren» og samfunnsdebatanten du har vært gjennom studietiden - du vet hvem du er!

Til min familie. Sander, Carmen og Hans. Ord blir fattige, for hvordan skulle jeg kunne gjort noe av dette uten dere? Dere er mitt alt, og ingenting betyr noe uten dere - tusen takk!

Helt til slutt ønsker jeg å takke min venn Ingjerd Stigen. Jeg er lei meg vennen for at du ikke rakk å fullføre masteroppgaven din. Vi skulle jo gjøre dette sammen. Du har vært med meg i tankene hele veien, jeg hadde trolig droppet ut allerede i de kvantitative studiene om det ikke var for deg. Takk for alt du var for meg. Vi sees igjen.

Kristina Jakobsen
Tromsø 15.05.2017

Innhold

1	Introduksjon til tematikk og forskningsfelt	2
1.1	Innledning.....	2
1.2	Faglig kontekst.....	3
1.3	Kasus kommune	4
1.4	Avgrensning og problemstilling.....	5
1.4.1	Hva kan jeg bidra med?.....	5
1.1.1	1.4.2 Presisering av problemstilling, forskningsspørsmål og hypotese	5
1.5	Oppgavens disposisjon	9
2	Fremveksten av markedsstyrt planlegging	10
2.1	Innledning.....	10
2.2	Markedsliberalismens opphav.....	11
2.3	New Public management.....	11
2.4	Det norske dreiningen mot neoliberalisme	12
2.5	Den norske planstyringsystemet	15
2.6	Noen mulige konsekvenser av markedsstyrt byutvikling - og tidligere forskning	17
2.7	Oppsummering.....	21
3	Planlegging som styringsfelt.....	24
3.1	Innledning.....	24
3.2	Styringsteknologi - begrepsdefinisjon	24
3.3	Planleggingens styringsteknologi.....	25
3.3.1	Styring av boligutviklingsprosjekter	26
3.4	«Sosialtopologi»	27
3.4.1	Sosialtopologisk utgangspunkt.....	27
3.4.2	Sosialtopologisk plassering.....	30
4	Metodologisk tilnærming og refleksjon	34
4.1	Innledning.....	34
4.2	Forskningsdesign	35
4.3	Hvordan problemstillingen skal belyses.....	36
4.3.1	Utvalget.....	36
4.3.2	Praktisk tilnærming	36
4.3.3	Intervjusituasjonene.....	38
4.4	Datamaterialets pålitelighet.....	40

4.4.1 Analytisk tilnærming	44
4.4.2 Noen praktiske metoder til slutt	45
4.5 Avslutning	45
5 Solneset – en ny bydel blir til	46
5.1 Innledning.....	46
5.2 Det planlagte Solneset.....	47
5.3 Et alternativ til sovebyen	48
5.3.1 De gode intensjonene fanges opp, og videreført i reguleringsplanen	49
5.4 Det faktiske Solneset.....	53
6 Analysekapittel 1) flere årsaksforklaringer	58
6.1 En teoretisk forklaring på avstand mellom plan og iverksetting.....	58
6.2 En teknisk forklaring – på avstand mellom plan og iverksetting.....	63
6.2.1 Kvalitet knyttet til den enkelte bolig.....	65
6.2.2 Kvalitet knyttet private uteplass	69
6.2.3 Parkering	73
6.2.4 Båthavn	77
6.3 Hvordan håndteres avvik?.....	78
7 Analyse kapittel 2) – svar på forskningsspørsmål	86
7.1 Hvilke hensyn blir ivaretatt ved behandling av dispensasjoner?.....	86
7.2 Hvilket system har byggesaksavdelingen for å sikre helhetlig kvalitet ved behandling av dispensasjonssøknader?	93
7.3 Er det en sammenheng mellom kvaliteten på plan og antall omsøkte dispensasjoner?.....	94
7.4 En sosiologisk avrunding av analysen.....	98
8 Oppsummering og konklusjon.....	102
8.1 oppsummering.....	102
8.2 Konklusjon.....	105
8.2.1 Et firkløver?	105
8.2.2 Et utvidet mulighetsrom?.....	105
8.2.3 Boligmarkedet – en sosialt konstruert virkelighet?	106
8.2.4 Er åpningen i dispensasjonspraksisen i byggesak så vid at den kan endre en plan? 109	
Referanseliste	110
Vedlegg	114
Vedlegg 1 – rominndeling per blokk	114
Vedlegg 2 – leilighet per blokk, sortert ut fra areal.....	114
Vedlegg 3 – Matrikkeldata sortert på antall rom og kvadratmeter, lamell 7	115

Vedlegg 4 – Matrikkeldata sortert på antall rom og kvadratmeter, pir 5	116
Vedlegg 5 - Informasjonsbrev	117
Vedlegg 6 – Referanse til antall innvilgede byggesøknader	118
Vedlegg 7 – Referanse til utligningsgrunnlag for antall tilsyn	119

1 Introduksjon til tematikk og forskningsfelt

1.1 Innledning

Målsetningen med masteroppgaven min er beskjedent i forhold til de store prinsipielle spørsmålene den berører. Oppgaven kan forhåpentligvis likevel sees som et bidrag til å øke forståelsen for avstanden mellom plan og iverksetting.

Denne oppgavens tema er bruk av dispensasjoner i byggesaker. Helt konkret er det byggesaks adgang til å dispensere fra politisk vedtatte planer som skal undersøkes, og da i forhold til hvilken virkning disse har på sluttproduktet. Hypotesen er at det i byutviklingsprosjekter har oppstått et gap i mellom plan og iverksetting, et gap som potensielt svekker planleggingens legitimitet. Byggesak er siste ledd i den politiske styringskjeden og er delegert fullmakt til å iverksette planer godkjent på høyere nivåer (Børrud og Røsnes:2016). En svekking av planleggingens legitimitet, vil derfor også innebære en svekking av de folkevalgtes legitimitet i befolkningen (Børrud og Røsnes: 2016). Det skal derfor ikke være en kurant sak å fravike areal planer eller bestemmelsene i plan – og bygningsloven (heretter pbl). Likevel får mange som søker dispensasjon innvilget denne. Tabell 1 viser tall for dette.

Bygge- og delesaksbehandling 2015				
Kommune	Antall vedtak	Innvilget i samsvar med planen	Innvilget dispensasjon	Avslag på byggesøknad
Kasuskommune	1336	965	156	59
Fredrikstad	1090	784	278	28
Dammen	586	512	30	44
Norge	93745	61947	15103	2144

Tabell 1 –viser antall omsøkte dispensasjoner i 2015 i Norge, kasus kommune og referanse kommuner, ssb.no (se vedlegg 6)

Spørsmålet er derfor om byggesakspraksisen er for åpen, og om denne åpningen er så vid at praksisen kan endre en plan? Det finnes flere typer dispensasjoner med spennvidde fra byggetekniske krav til plassering i terreng. Pbl legger for eksempel ned forbud¹ mot tiltak i 100 metersbeltet til sjø. Tabellen over skiller ikke mellom denne type tiltak. En slik spesifisering er heller ikke relevant for problemstillingen som vil bli besvart med data i fra et konkret kasus. Det er likevel viktig å nevne at denne oppgaven ikke gir et representativt bilde av

¹ Pbl «1-8 – «forbud mot tiltak langs sjø og vassdrag» (Norges lover:2016)

dispensasjonspraksisen. Valget om å studere dispensasjoner i byggesak som tema for masteroppgaven er imidlertid ikke tilfeldig. Interessen bunner i egen erfaring som bruker og som kommunalt ansatt byggesaksbehandler. Saksbehandler erfaringen er gjort i annen kommune enn kasus kommune over en tidsperiode på tre og et halvt år. I jobben var dispensasjonsvurderinger en del av den daglige arbeidsrutinen. Min erfaring er at innvilgelse etter begrunnet dispensasjonssøknad er hovedregelen, heller enn unntaket.

1.2 Faglig kontekst

Formålet med planlegging er å sikre en fremtidsrettet og bærekraftig samfunnsutvikling, hvor dagens behov blir ivaretatt, uten at dette ødelegger for kommende generasjoner². Dette krever styring. I Norge forsøkes dette løst med overordnet offentlig planlegging og arealforvaltning (Kleven:2010). Dette betyr at nasjonale politiske mål og forventninger i norsk sammenheng er ment å fungere som overordnede styringsinstrumenter for kommunene (Kleven:2010). Kommunene er forpliktet til å implementere de overordnede føringer og policyer i kommunes planstrategi, og i en kommuneplan bestående av en samfunnsdel og en arealdel. Samfunnsdelen skal gi overordnede mål og føringer for ønsket samfunnsutvikling i kommunene, og gir føringer for kommuneplanens arealdel i forhold til befolkningsutvikling, utbyggingsmønster, samfunnsstruktur mm (Kleven:2010). Dette betyr at samfunnsdelen skal være sterkt koblet til den fysiske arealdelen. I praksis er kommuneplanen det viktigste styringsdokumentet for iverksettelse av overordnet politisk planlegging (Kleven:2010). Det er derfor et potensielt demokratisk problem om det ved iverksettelse, i byggesak, ved bruk av dispensasjon, åpnes for et annet resultat enn planens intensjon og innhold. De overordnede føringene forsvinner i så tilfelle et sted imellom plan og iverksetting (Børrud og Røsnes:2016). Det er dette forholdet denne oppgaven skal undersøke.

² Pbl § 1-1, formålsparagrafen (Norges lover:2016)

1.3 Kasus kommune

Kasus kommunen er en by-kommune med nærmere 75 000 innbyggere, i 2014 var 86 % av disse bosatt innenfor område definert som tettsted³. Folketilveksten er økende, og kommunen forventer at 120 000 innbyggere frem imot 2040 vil være bosatt her⁴. For å imøtekomme dette behovet må det bygges vel 900 nye boliger i året⁵. Disse er i Boligpolitisk handlingsplan foreslått etablert innenfor etablert bystruktur/bydelssentra, med effekt målet *nok og riktige boliger, på riktig sted, som samtidig skaper ønsket byutvikling (Boligpolitisk handlingsplan, kapittel 3, side 7)*». Utbyggingspresset og manko på boliger i kasus kommunen, har resultert i sterk vekst i boligprisene, noe som bla har fått næringsforeningen engasjert i boligbygging. De frykter at stigende boligpriser vil kunne få alvorlige konsekvenser for næringslivet, og ønsker en buffer på 50% i tillegg til de anslåtte 900 boligene i kommuneplanen. I et innlegg i lokalavisen uttaler direktøren for næringsforeningen følgende⁶:

«Vi er veldig på etterskudd når det gjelder planlegging av nye boligområder. Det kan få alvorlige konsekvenser for kommunen (..) den såkalte boligreserven er langt lavere enn det kommunen påstår (..) i planperioden blir det 9.000 boliger som må bygges, for å få det til, må man regulere 50 prosent ekstra som en buffer. Dette da mange regulerte boliger ikke blir bygd på grunn av utfordringer med kostnader til utbygging av infrastruktur og uavklarte eierforhold (Direktør i næringsforeningen, til lokalavisen, 29.03.17)»

Poenget til næringsforeningen i forhold til kostnader knyttet til bygekostnadene, heriblant tomteprisene, er trolig ikke bare et lokalt problem, men også en nasjonal utfordring. Per 1 januar 2016 bodde 81 % av Norges befolkning i byer eller tettsteder, fordelt på 2 173 kvadratkilometer noe som dekker 0,7 prosent av Norges areal⁷: Tilflytningen er stigende. Når 81 % av Norges befolkning skal bo på mindre enn 1 % av landets areal, så gjør dette trolig noe med tomteprisene.

³ Kommuneplanens samfunnsdel, kommune XX (anonymisert for ikke å gjenkjenne kommunen)

⁴ Boligpolitisk handlingsplan (BPH), kommune XX (anonymisert for ikke å gjenkjenne kommunen)

⁵ Boligpolitisk handlingsplan (BPH), kommune XX (anonymisert for ikke å gjenkjenne kommunen)

⁶ Avisartikkel anonymisert, for ikke å gjenkjenne Kasuskommune

⁷ <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/befteft>

1.4 Avgrensning og problemstilling

1.4.1 Hva kan jeg bidra med?

Mange⁸ forskningsbidrag innenfor planlegging ser på medvirkning og hvordan medvirkning fungerer i reguleringsplanprosesser. Medvirkning er i utgangspunktet ikke denne oppgavens formål. Indirekte blir temaet likevel relevant i forlengelsen av eventuelle virkninger av utstrakt dispensasjonsbruk i byggesak. Det vil si, at dersom det kan synliggjøres at byggesakspraksisen er så vid at det faktisk finnes et gap i mellom teori og praksis – hvor planene - står i fare for å svekkes, så vil dette kunne være interessant også i medvirkningsdebatten. Sagt med andre ord. Dersom det er slik at dispensasjoner kan føre til vesentlige endringer i en plan, så vil den medvirkning som har foregått i planprosessen oppleves å gi lite mening, og vil kunne fremstå «kun» som en akademisk pliktøvelse, uten betydning for det som faktisk blir realisert.

Tema for oppgaven er heller ikke den norske tradisjonen med å «eie» bolig (Kleven:2011, Barlindhaug:2012). Temaet gjøres likevel gjeldende i forhold til konsekvensene av et markedsstyrt boligmarked. Fordi økte tomtepriser, og boligpriser også rammer leiemarkedet. Boligens pris er ikke sentral i denne oppgaven, men illustrerer sammenhengen mellom prisen på boligen og den sosialtopologiske⁹ plasseringen, noe som innebærer at de med lav inntekt synes å måtte akseptere å leve med lave bokvaliteter. I oppgaven vil områdereguleringsplanen til en utvalgt bydel bestående av 694 leiligheter stå i fokus. Denne reguleringsplanen er initiert av privat forslagsstiller, men er i praksis et resultat av et tett samarbeid mellom privat forslagsstiller, heretter kalt utbygger, utbyggers konsulent, heretter kalt arkitekten og kommunens planavdeling. Oppgaven er et bidrag til debatten om planlegging som styringsmekanisme i en markedsstyrt byutviklingskontekst.

1.1.1 1.4.2 Presisering av problemstilling, forskningsspørsmål og hypotese

Min forforståelse og utgangspunkt for oppgaven er egne erfaringer med dispensasjonsbehandling fra offentlig sektor hvor innvilgelse av dispensasjon var erfart som hovedregelen. I samme tidsrommet var jeg masterstudent ved UIT. Jeg opplevde i denne sammenheng en stor avstand mellom lære og faktisk praksis. Dette fikk meg til å stille spørsmål

⁸ Se for eksempel Healy, Habermas i Kleven (2011:296)

⁹ Begrepet er en del av en slags egenkomponert «teori» satt sammen fra flere etablerte teoretikere heriblant Børrud og Røsnes (2016), anledning denne oppgaven. Begrepet blir redegjort for i teorikapitlet.

med planleggingens legitimitet. Hva var hensikten med planprosess og medvirkning, når byggesaksbehandler kunne dispensere fra denne? Med utgangspunkt i erfaringen antok jeg at antallet dispensasjoner fra en plan sa noe om kvaliteten på planen. Jeg antok videre at sviktende kvalitet hang sammen med kompleksiteten i overordnede krav til arealplaner. At det rett og slett ikke var mulig å fange opp og implementere disse i iverksettelsen, i tråd med planteoriens forventninger. At den erfarte praksisen var en uintendert virkning av planleggingen som fra mitt perspektiv fremsto urasjonelt og som jeg av den grunn ønsket å undersøke nærmere i masteroppgaven min. Berith Nordahl (2000) viste i en gjennomgang av fire kommuner i omlandet til Oslo hvordan det trolig er en sammenheng mellom boligutvikleres forståelse og holdning til planlegging, og kvaliteten på planen. Hun hevder ¹⁰:

«fra kommunene fortelles det at både byggherre og deres konsulenter ofte ser planen som pliktløp, og ikke som redskap de selv kan styre etter (...) planen skal være et juridisk bindende dokument og saksbehandlingsgrunnlag for eiendommen, uavhengig av det konkrete prosjekt som utbygger ønsker realisert. Denne forståelsen savner kommunene både hos utbygger og hos konsulentene de gjør bruk av» (Nordahl, 2000, side 22)

Gitt at det er hold for antakelsene ovenfor, hvor kvaliteten til en plan er hva som regulerer antallet dispensasjoner, og at det er sant at boligutviklere ser planlegging som pliktløp og at dette henger sammen med kvaliteten på planen, så ville systemet ikke bare ha en selvregulerende effekt på det totale antallet dispensasjoner men også potensielt i forhold til hvordan de private aktørene opplever planlegging som institusjon.

Holdningen byggesaksbehandleren har til planleggingsinstituttet vil også være en variabel som er interessant i denne sammenheng, fordi det er han eller hun som vurderer dispensasjonssøknadene. Dispensasjoner er tidkrevende og utgjør en stor del av byggesaksbehandlers hverdag. Den medgåtte tiden er særlig knyttet til høringer og klagebehandling fra naboer. I tilfeller hvor ingen klaget var det min erfaring som byggesaksbehandler at det alltid gis tillatelse, nesten uavhengig av hva den aktuelle bestemmelsen forsøkte å ivareta. Fremstillingen er forenklet men illustrerer forhåpentligvis likevel poenget. Poenget er at det sjeldent eller aldri er overordnede føringer, eksempelvis sosial boligsammensetninger, som legges til grunn for dispensasjonsbehandlingen. Utgangspunktet i saksbehandlingen er en mal hvor alle de formelle opplysninger er forhånds utfyllt,

¹⁰ Berit Nordahl (2000), prosjektrapport: private planer – offentlige utfordringer

byggesaksbehandler legger til resten og tilpasser denne til hvert enkelt tilfelle. Fokuset er teknisk og økonomisk. Hvordan og hvor fort kan man tilpasse saken, ikke overordnede formål med bestemmelsen. Mange byggesaksbehandlere har en teknisk bakgrunn. Det er derfor ikke gitt at disse har de nødvendige forutsetninger for å kunne utøve et helhetlig skjønn.

Avslutningsvis er det min erfaring at det ikke finnes et koordineringssystem som på en enkel måte fanger opp dispensasjoner for et større område. Avvik følges opp og avdekkes ved tilsyn i ettertid. Dette krever for det første at det faktisk blir utført tilsyn, og videre hva det føres tilsyn med. Min erfaring er at dette aldri skjer utover enkeltstående byggeprosjekt. Tilsynet er også gjerne temabasert, noe som innebærer at selv om det ble ført tilsyn, så avdekker heller ikke disse nødvendigvis en helhet av slik art som faktisk er påkrevd før en dispensasjon kan innvilges¹¹. Fravær av overordnede koordineringssystemer og ulike byggesaksbehandlers bakgrunn og holdning til plan, kan skape ulike praksiser. Dette da dispensasjonsadgangen i pbl riktignok er basert på et sett regler, men også stor grad av skjønn. Den skjønnsmessige vurderingen kan variere i tid og rom men også i fra saksbehandler til saksbehandler. Noe blant annet Østfoldsrevisjonen konkluderte med i 2009, i forbindelse med revisjon av Haldens system for å sikre likebehandling i byggesaksbehandlingen. Eksemplet med Halden er tilfeldig valgt for å underbygge problematiseringen av skjønnsvurdering i saksbehandlingen av dispensasjoner fra planer som har vært underlagt juridisk planprosess. Revisjonens funn i Halden kommune løfter også problemstillingen opp på et mer allmenngyldig nivå, utover erfaringer fra kasus og praksis kommune. Revisjonens funn er også ment å underbygge det jeg i oppgaven beskriver som et manglende koordinerende sentrum for ivaretagelse av helhetlig styring og kontroll, utover enkelttilfeller. Her er noen av Østfoldsrevisjonenes konklusjoner etter revisjon av Halden i 2009:

«Manglende implementering av reglementene i byggesaksavdelingen, sammen med fravær av risikovurderinger knyttet til tjenesteutøvelse, betydelige svakheter knyttet til kontrollaktiviteter, uklarheter i forhold til informasjonsutveksling og svak overvåking, medfører at revisjonen ikke finner kommunens internkontroll knyttet til byggesaksbehandling tilfredsstillende. Dette skaper etter vår vurdering risiko for at det kan finne sted saksbehandlingsfeil i den enkelte saken, noe som igjen innebærer risiko for ulikebehandling knyttet til måten saker blir behandlet på. Ved at det i kommunen også oppfattes risiko for ulikebehandling i kommunalt planverk og retningslinjer som legges til grunn for innholdet i vedtakene, mener revisjonen at det i kommunen også er risiko for ulikebehandling knyttet til utfallet av enkeltsaker Revisjonen er av

¹¹ Pbl § 19 (Norges lover:2016)

den oppfatning at de avdekkede svakheter i flere saker er av en slik karakter at det skapes et inntrykk av at behandlingen og utfallet av en sak er personavhengig og til dels vilkårlig¹²»

Revisjonen sier noe om Halden kommunes kontrollfunksjoner, men også hvordan kvaliteten og vurderingsgrunnlaget dispensasjoner i fra planer vurderes etter, i byggesaken. Revisjonens konklusjon samsvarer med min opplevelse av praksisfeltet. Jeg finner derfor grunn til å tro at dette er et allmenngyldig problem, som kan føre til store variasjoner i praksis i de ulike kommunene, men også, som vi senere skal se, fra saksbehandler til saksbehandler. Kasus kommunens praksis av dispensasjoner vil være et eksempel på hvordan bruk av dispensasjoner praktiseres og hvilken innvirkning dette kan ha for den overordnede planleggingen.

De erfaringsbaserte problemene danner et bakteppe for denne oppgaven, hvor jeg helt konkret skal undersøke hvilken effekt bruk av dispensasjoner, helt konkret, har hatt i iverksettelsen av en ny bydel - og i hvilken grad bruk av dispensasjoner kan sies å ha endret den overordnede planen for området. Tanken er at dersom denne endringen er stor, så kan dette svekke planens legitimitet i befolkningen, heriblant de som er satt til å iverksette planene, i all hovedsak byggesaksavdelingen.

Problemstillingen er som følger:

«Er åpningen i dispensasjonspraksisen i byggesaker så vid at den kan endre overordnede planer, som har vært underlagt juridiske rettsprosesser?»

For å besvare å besvare problemstillingen har jeg formulert tre forskningsspørsmål:

1. *Hvilke hensyn blir ivaretatt, og av hvem, ved behandling av dispensasjoner?*
2. *Hvilket system har byggesaksavdelingen for å sikre helhetlig kvalitet ved behandling av dispensasjonssøknader?*
3. *Er det en sammenheng mellom kvaliteten på plan og antall omsøkte dispensasjoner?*

Hypotesen er at det i byutviklingsprosjekter, har oppstått et uintendert gap mellom plan og iverksetting, og at dette henger sammen med at byutviklingen i stor grad er styrt av markedet.

¹² Østlandsrevisjon for Halden kommune datert 06.10.09, side 3

1.5 Oppgavens disposisjon

Oppgaven er delt inn i 7 kapitler. I kapittel 2 gir jeg en mer inngående *presentasjon bakgrunnen* for oppgavens problemstilling, ved å vise hvilke politiske endringer, utfordringer og debatter som har vært inspirerende. Jeg gjør her rede for hvordan pbl har gjort seg gjeldende som styringsredskap i norsk planlegging, dispensasjonsadgangen er en del av denne.

I kapittel 3 går jeg gjennom det *teoretiske rammeverket*. Denne vil fungere som analytisk verktøy. Teorier om planlegging som styringsmekanisme i et markedsstyrt samfunn skal hjelpe meg å problematisere og åpne opp for nye perspektiver og forståelser. Begrepet «sosialtopologi» inspirert av Børrud og Røsnes (2016), og relevant forskning, hovedsakelig, Schmidt (2015), Barlindhaug mfl (2009), Barlindhaug, red (2005), og Nordahl (2000) vil gjøres rede for, og testes på kasus.

Kapittel 4 er *metodekapitlet*. Her beskrives helt konkret hvilke fremgangsmåter som er benyttet for å innhente data som kan belyse problemstillingen. Metodekapitlet er oppdelt i seks deler hvor forskningsdesign, utfordringer, fremgangsmåte, etikk, troverdighet og analytisk tilnærming diskuteres hver for seg.

I kapittel 5 *presenterer jeg konteksten for oppgaven*, Solneset. Kapitlet inneholder en deskriptiv historisk og topologisk gjennomgang av kasuset, fra planprosessen til det ferdige produktet. Dette vil gi en bedre forståelse for hvilke utfordringer Kasus kommune står overfor i sitt planarbeid, hvilke faktorer som virker inn på den formelle utviklingsprosessen og være et nyttig analytisk verktøy for å kunne analysere den offentlige viljen og ønsker (formulert som politiske mål) for området opp imot faktisk utvikling av området (iverksettelse og resultatstyring).

I kapittel 6 og 7 *analyseres kasus Solneset*. Overnevnte forskningsspørsmål vil her, forsøkes besvart hver for seg. Først i forhold til hensyn og overordnet system for helhetlig ivaretagelse av overordnede prinsipper ved dispensasjonsbehandlinger fra plan. Siden vil jeg forsøke svare på spørsmålet om det synes å være en sammenheng mellom kvaliteten på planen og antall dispensasjoner.

Kapittel 8 er oppgavens siste kapittel der jeg skal oppsummere *hovedfunnene* fra analysene, samle trådene, gi noen avsluttende refleksjoner og svare på problemstillingen.

2 Fremveksten av markedsstyrt planlegging

2.1 Innledning

I dette kapitlet skal konteksten for oppgaven plasseres. Det omfang dispensasjoner har fått i Norge må forstås innenfor en kontekst der 81 % den norske befolkningen bor i byer og tettsteder fordelt på 0,7% av Norges areal¹³. Dette gjør trolig noe med tomteprisene, noe som beskrives som årsaken til stigende boligpriser i byene (Børrud og Røsnes:2016). Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er hvorvidt tett skal forstås synonymt med trangt, og hvilke kvalitetskrav til bolig og utearealer denne type fortetning krever? Vi vet i dag en hel del om dette, blant annet fra studier i andre land sær i studier av drabantbyer, hvor man i enkelte tilfeller har revet hele kvartaler for å løse de sosiale problemene drabantbyene hadde bidratt til å skape (Barlindhaug (red), Hansen og Brattbakk:2005). Denne oppgaven tar derfor utgangspunkt i et scenario der vi i fremtiden må belage oss på å bo tettere og på mindre areal enn i dag. Dette stiller krav til kvalitet - for at levekårsproblematikk ikke skal gjøres gjeldende. Kvalitetskrav til mindre boliger er imidlertid under press, blant annet som følge av ny teknisk forskrift (TEK17), hvor det åpnes for å redusere kvalitetskrav til boliger under 50m², en endring Solberg-Regjeringen har iverksatt i et tett samarbeid med bygebransjen¹⁴. Dette skjer innenfor det som kan gjenkjennes som en markedsstyrt nyliberalistisk kontekst (Mydske mfl:2007).

Nyliberalisme er en samlebetegnelse på en økonomisk og politisk ideologi som har felles det synspunkt at samfunnet i stor grad bør være organisert i henhold til markedsøkonomiske prinsipper (Mydske mfl:2007). Forholdet mellom individet og staten står sentralt, og der statens rolle i samfunnet ønskes redusert til et minimum, og de gjenstående kollektive oppgaver organisert etter inspirasjoner og ideer fra privat sektor (Mydske mfl:2007). Tenkningen er opphavet til reformbølgen New Public management (NPM), som har preget offentlig sektor i mange land, heriblant Norge, de siste ti - årene (Mydske mfl.2007). I det følgende vil jeg først beskrive opphavet til den liberalistiske markedstenkningen og hovedtrekkene i reformbølgen NPM. Deretter vil jeg plassere den liberalistiske tradisjonen på en norsk planhistorisk tidslinje hvor den blir stående i kontrast til Velferdsstaten. Etter dette vil det norske planstyringshierarkiet presenteres, før kapitlet avsluttes med noen refleksjoner rundt betydningen av et planstyringssystem, og eventuelle konsekvenser dersom dette skulle svikte.

¹³ <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/befteft>

¹⁴ <https://dibk.no/om-oss/Nyhetsarkiv/forslag-til-ny-byggteknisk-forskrift-tek17-pa-horing/>

2.2 Markedsliberalismens opphav

Mydske mfl (2007) sammenstiller nyliberalismen og den økonomiske liberalismen, og skiller disse klart ut i fra andre former for liberalisme. Inspirert av dette, skal også begrepet markedsliberalisme i det følgende forstås ut i fra denne definisjonen. Opphavet til tenkningen stammer fra liberalisten Adam Smith (1723-1790) og troen på at dersom økonomien ble overlatt til seg selv, uten statlig innblanding, så ville denne som følge av naturlige lover, gjeldende før samfunnet, regulere seg selv slik at private interesser også ble til det beste for alle (Skirbekk og Gilje: 2007:278). Litt forenklet vil dette si at dersom alle er «grådige» vil markedet reguleres av tilbud og etterspørsel, noe som ved en «usynlig hånd» vil komme forbrukeren til gode (Skirbekk og Gilje: 2007). Dette ville imidlertid kreve at markedet får virke fritt, med minst mulig statlig innblanding (Skirbekk og Gilje: 2007). Smith var også moralfilosof, og predikerte at mennesket skulle handle ut i fra sympati og omtanke for andre mennesker. Dette samsvarte ikke med hans økonomiske teori om å forfølge egne interesser og berike seg selv – noe som ofte skjer på andres bekostning. Dette er i den klassiske litteraturen omtalt som det smithske problem (Skirbekk og Gilje: 2007). Svaret på det smithske problem er at man må skille mellom den markedsøkonomiske sfæren, som reguleres av lov og rett, og samhandlinger i dagliglivet (Skirbekk og Gilje: 2007). Smith tilfører dermed markedstenkningen et juridisk rammeverk, og et annet for mellommenneskelig samhandling (Skirbekk og Gilje: 2007).

2.3 New Public management

NPM springer ut fra nyliberalismen og er også inspirert av økonomisk organisasjonsteori, hvor markedet settes over politikk og administrasjon (Mydske:2007). Motivet er effektivisering, også i forhold til de menneskelige ressursene i forvaltningen, hvor de faglige ressursene organiseres i spesialiserte mål og resultatstyrte enheter horisontalt, styrt vertikalt (hierarkier), med økt fokus på service, brukerstyring, kostnadskutt, budsjettdisiplin, ledelse, fristilling mellom politikk og forvaltning, skille mellom ulike roller, ansvar, kontroll – egenskaper som kan oppsummeres, og senere skal diskuteres under samlebetegnelsen «mål og resultatstyring» (Mydske mfl:2007). Politikerrollen endres med dette fra rollen som ombudsmann med fokus på detaljer, til strateg, med styringsansvaret for den demokratiske folkeviljen delegert gjennom de faglige enhetene (Mydske mfl:2007). Dette innebærer at den tidligere rollen som ombudsmann, hvor prinsipp om likhet, rettsikkerhet og legitimitet var viktig, tones ned, til fordel for en hierarkisk styringsmodell, med mål og resultatstyring av de administrative

enhetene som jobber på delegerte fullmakter (Mydske mfl:2007). Reformen har utvidet tro på profesjonelle ledere og teambuildere, med ansvar for mål og resultatstyringen i den enkelte enhet (Mydske:2007). En potensiell utfordring i forhold til dette er hvordan det nyliberalistiske og økonomisk perspektivet kan virke inn på administrative avgjørelsesprosesser, der økonomien prioriteres foran kvalitet (Mydske mfl:2007). Modellen myndiggjør innbyggerne gjennom valgfrihet, service garantier, prosesser, høringer, innsynsrett, internett og klageadgang for berørte parter (Mydske mfl:2007). Tanken er at den kommunale organisasjonen skal være i takt med omgivelsene - kommunen er til for brukerne og det er deres ønsker og valg som skal være styrende (Mydske mfl:2007). Dette kan sees som en fremdyrking av den individuelle bruker og individuelle rettigheter på bekostning av den tradisjonelle borgerrollen (Mydske mfl:2007). Modellen er ment å gi mer demokrati. I norsk kontekst kommer dette til syne blant annet ved at den offentlige ressursbruken måles og rapporteres inn til den sentrale «Kommune – Stat – Rapporterings» banken, heretter kalt KOSTRA (Mydske mfl:2007). Formålet med KOSTRA er å samordne og effektivisere all rapportering fra kommunene til staten, samt å sørge for relevant styringsinformasjon om kommunal virksomhet, måle ressursinnsats, prioritering og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner. Fra 2001 var alle kommuner og fylkeskommuner med i KOSTRA¹⁵.

I en norsk planstyringskontekst betyr dette i praksis at NPM har ført til en desentralisering og delegering av makt og myndighet fra de folkevalgte til administrative resultatenheter og deres virksomhetsledere, hvor politikerrollen er henvist til å styre utviklingsretning, og føre kontroll med mål og resultater (Mydske mfl:2007).

2.4 Det norske dreiningen mot neoliberalisme

I Norge har vi tradisjon for å eie egen bolig (Kleven:2011). Det har også vært tradisjon for at alle skal ha en sosialt forsvarlig bolig til en sosialt forsvarlig pris, uavhengig av inntekt – noe som blant annet er blitt omtalt som en juvel i den sosialdemokratiske orden (Schmidt:2015¹⁶). Helt siden andre verdenskrig har dette vært et tverrpolitisk mål (Kleven:2011). Da arbeiderpartiet dominerte norsk politikk i etterkrigstiden styrte de boligutbyggingen med strenge statlige reguleringer, og da de borgerlige partiene overtok regjeringmakten fra 1965 til

¹⁵ Ssb.no

¹⁶ Schmidt (2015), henviser i sin artikkel til utsagnet til Furre (1991)

1971, videreførte de denne vekst og velferdsmodellen (Kleven:2011). Det var først på 80 - tallet, da Høyre satt i regjering, at de nyliberalistiske markedskreftene slapp til det på det som i dag gjenkjennes som boligmarkedet (Kleven:2011). Bolignæringen har siden den gang gjennomgått betydelige strukturelle endringer og effektiviseringer (Kleven:2011). Men også i form av dereguleringer, blant annet av bolig og kredittmarkedet (Kleven:2011). Dette kommer best til syne i hvordan det offentlige rolle som utbygger og eiendomsutvikler i sin helhet er overtatt av private aktører som drifter bygebransjen etter nyliberalistiske markedsprinsipper. Kleven (2011), hevder derfor at man si at det har vært et radikalt skifte i verdigrunnlaget for boligutvikling som sosialt system. Fra å være en garantist for bosetting, bolig og samfunnsutvikling i etterkrigstiden, bærer bolignæringen i dag preg av å være en rendyrket økonomisk sektor uten ansvar for samfunnsutviklingen (Kleven:2011). Kommunenes rolle er i dag redusert til en tilrettelegger for markedet, noe som er paradoksalt den tid de samtidig er forventet å ivareta krevende samfunnsoppgaver slik som bærekraftig utvikling, miljø, klima, sikkerhet og folkehelse i plan (Kleven:2011).

En tenkning hvor individene velger «som på et marked» mellom alternative «varer» står i kontrast til det hierarkiske sosialdemokratiske planregimet som så bolig som en sosial nødvendighet, og derfor hadde selvkostløsninger (offentlige utbygningsfelt) og statlige finansierungsordninger (Husbanken), tilgjengelig for alle (Kleven:2011). I etterkrigstiden hadde man erfart hvordan bolig og byutvikling kunne bidra til sosiale og helsemessige forskjeller. Den offentlige boligpolitikken forsøkte derfor å motvirke dette ved å gi alle tilgang til sosialt forsvarlige boliger, uavhengig av det individuelle inntektsgrunnlaget (Kleven:2011).

Den økonomiske markedsteorien som NPM springer ut av, setter markedet over politikk og administrasjon, og står således i kontrast til velferdsmodellen som beskrevet over. Et sentralt spørsmål i forbindelse med individualiserende systemer, er om det samtidig sees en økt aksept for større sosial og økonomisk ulikhet i det tidligere velferds Norge (Schmidt:2015)? I forlengelsen av dette, vil markedsveksten kunne avføde sosiale forskjeller av slik art at disse vil kunne påvirke den politiske jevnbyrdigheten? Spørsmålene er interessant i forbindelse med denne oppgaven dersom styringsverktøyet dispensasjon bidrar til denne utviklingen. Potensialet i en slik utvikling er ikke bare uthuling av konkrete planer, men også en uthuling av demokratiet (Mydske et all:2007).

Etterkrigstidens mål på en sosialt forsvarlig bolig var 80 m² for en tre- roms familiebolig, og en to – roms skulle ikke være mindre enn 55 m² (Husbankens tidligere minstekrav). Disse skulle

være tilgjengelig til en sosialt forsvarlig leie, hvor boutgiftene ikke skulle overstige 20 prosent av en gjennomsnittlig industriarbeiderlønn (Schmidt:2015). I dagens boligmarked i byene, er boligprisene, blant annet som følge av fortetting og høye tomtepriser, presset skyhøyt, noe som også påvirker prisene på utleiemarkedet (Kleven:2010). Leiemarkedet er berørt fordi det er vanskeligere å få lån¹⁷, men også fordi at de som kjøper dyre boliger ofte avhenger av leieinntekter for å forsvare store lån (Barlindhaug:2005). Det er i dag bred politisk enighet om at noe må gjøres. Men de politiske partiene er uenige om virkemidlene.

Den sittende regjeringens ideologi beskrives ofte som «blå/blå», med tro på begrenset statlig innblanding og markedet som et selvregulerende system som selve fundamentet for regjeringdannelse¹⁸. De har derfor tiltro til at dersom det bare bygges nok boliger, så vil markedet regulere tilbud etter etterspørsel¹⁹. Grunnleggende i den markedsliberale modellen står valghandlingsteorien med sterk tro på individet som rasjonell handlende aktør (Myske mfl:2007). Idealtypisk vil utbygger produsere en vare som presenteres ovenfor et marked for salg. Her vil det finnes en rekke andre aktører som tilbyr den samme varen. Rasjonaliteten ligger i at aktørene må anstrenge seg for å bli valgt fremfor de andre. Den som kan skaffe noe andre vil ha, til en konkurransedyktig pris vil ha et fortrinn på markedet (Skirbekk og Gilje:2007).

Rasjonaliteten til forbrukeren er at han kan velge blant flere alternativer på markedet - og at kjøperen er i stand til å handle rasjonelt på egne vegne (Skirbekk og Gilje:2007). Problemet oppstår ved knapphet på produkter, da produktet vil kunne selges til høyere pris – også uoppnåelige priser i forhold til inntekt – noe som betyr at en «rasjonell og sosialt forsvarlig bolig» som gjenspeiler et faktisk behov, ikke nødvendigvis er «rasjonelt oppnåelig» ut i fra den individuelle økonomisk situasjon (Schmidt:2015).

Etter flere år med sterk vekst i boligprisene og husholdningenes gjeld (husholdningenes gjeld har lenge vært sterkere enn inntektsveksten), som følge av tilflytning og fortetting i de store byene, frykter regjeringen en økonomisk ustabilitet i markedet, noe som kan utløse og forsterke et tilbakeslag i norsk økonomi²⁰. I juni 2015 ble det derfor lagt frem en boligstrategi for å

¹⁷ Tidligere statlige subsidierte lån via Husbanken for «alle», med boligbyggerlag som Velferdsstaten forlengede arm er i dag overtatt av markedskreftene (Smith:2015). I tillegg kommer skjerpede krav om egenkapital ved utlån, politisk plattform (Regjeringen.no)

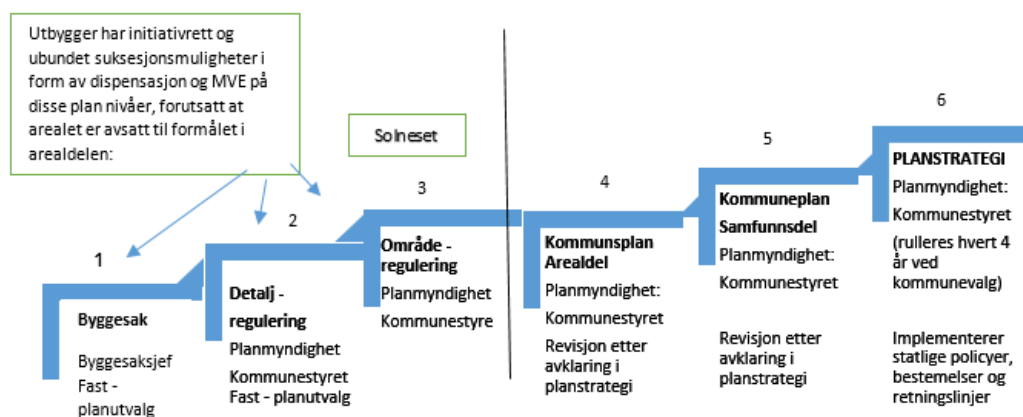
¹⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>

²⁰ Regjeringen.no (fastsettelse av ny boliglånsforskrift, 2016)

bremse prisutviklingen i boligmarkedet. Strategien gikk blant annet ut på gjøre det billigere å bygge boliger ved å forenkle pbl, lempe på tekniske krav i byggeforskriftene, mindre byråkratisk detaljstyring, styrke kommunenes frihet i plan- og byggesaker og begrenser unødvendig lange innsigelsesrunder ²¹. Denne nyliberalistiske tenkningen utfordrer velferdsstaten slik den tradisjonelt har kunnet gjenkjennes.

2.5 Den norske planstyringsystemet

Den norske planstyringsmodellen kan sees som et system «mellom» offentlig planstyring og markedsstyring (Kleven:2011). Med NPM ble den folkevalgtes rolle endret fra en tradisjonell ombudsrolle til en strateg som styrer den folkevalgte viljen gjennom iverksettende virksomheter, som handler på delegerte fullmakter (Kleven:2011, Børrud og Røsnes:2016). I dette systemet har markedet, initiert av private forslagstilleres økonomi i det enkelte utbyggingsprosjekt, i praksis overtatt den faktiske styringen (Kleven:2011, Børrud og Røsnes:2016). Konsekvensen av dette er at norsk planleggingslegitimitet får en reell og en formell side som skaper avstand mellom anerkjennelsen av hva planleggingen kan utføre og hva den faktisk utfører (Børrud og Røsnes (2016)). Den kommunale planhierarkiske styringskjeden kan fremstilles slik:



Figur 1: det kommunale styringshierarkiet. Figuren viser det politiske og administrative planstyringsnivå i en hierarkisk trapp. Den vertikale streken i midten av figuren skiller det politiske mulighetsrommet, fra den private initiativretten til å fremme planforslag. Områderegulering skal være i henhold til kommuneplanens arealdel, og er derfor satt «likt» i hierarkiet. Trappen er laget selv, med bakgrunn i Kleven (2010), og Børrud og Røsnes (2016)

²¹ Regjeringen.no (Regjeringsplattformen)

Kommunestyret er, slik det fremkommer av figur 2, øverste planmyndighet i det kommunale planhierarkiet med planstrategien som øverste kommunale styringsdokument (Kleven:2011). Planstrategien rulleres hvert fjerde år etter kommunevalg og er ment å fange opp og implementerer statlige policyer, bestemmelser, retningslinjer og nasjonale forventninger til kommunene (Kleven:2011). Kommuneplanens dugelighet som redskap i forhold til de overordnede føringer blir i denne sammenheng vurdert (Kleven:2011). Denne er ment å sluse den politiske viljen inn i forvaltningen med målsetning om iverksetting i tråd med overordnet politisk vilje (Kleven:2011). Kommuneplanen består av to deler, en samfunnsdel og en fysisk arealdel (Kleven:2011). Arealdelen skal implementere de politiske føringene fra kommuneplanens samfunnsdel, slik at den planlagte utbyggingen samsvarer med overordnet politikk (Kleven:2011). Kommuneplanen blir således det viktigste overordnede styringsverktøyet for administrasjonen. Et sentralt spørsmål i forlengelsen av dette er om administrasjonen ser kommuneplanen på en slik måte? Denne oppgaven har i utgangspunktet ikke til hensikt å svare på dette spørsmålet, da formålet med denne oppgaven er å undersøke det potensielle gapet mellom plan og iverksetting. Likevel er det slik at det faktiske utfallet av en plan (og sålede også folkeviljen) avhenger av at planen iverksettes i tråd med de overordnede føringene i planen. Utfallet av planen er med andre ord avhengig av de menneskelige ressursene som er involvert i iverksettelsesprosessen, i et slikt perspektiv er spørsmålet av betydning for denne oppgaven

Det er den kommunale administrasjonen ved plan og byggesak som saksutreder og vurderer den enkelte plan, her vurderes også søknader om endring fra plan (Kleven:2011). Overordnede planer legges frem for kommunestyret til politisk behandling²², men ved søknad om endringer fra plan, hvor saksbehandler på plan eller byggesak vurderer at ingen er berørt av endringen, vil endringen kunne godkjennes av det faste utvalg for plansaker, uten å involvere kommunestyret, de tradisjonelle medvirkningskanalene, nabovarsling, offentlig høring mm - og på denne måten kan lange forhandlingsprosesser (som potensielt kan strekke seg over måneder, og noen ganger år), unngås (Børrud og Røsnes:2016).

²² Pbl § 3-3, (Norges Lov:2016)

DISPENSAJSONER:

Skjønnsvurderes (som hovedregel) av byggesaksbehandler i byggesaken, ofte med teknisk/ingeniørfaglig bakgrunn. Hovedregelen for saksbehandlingstid er snarest, og senest innen 12 uker m/noen forbehold (SAK §7-4 a-e).

-Norske lover (2016) -

Tekstboks 1

MVE:

Skjønnsvurderes av saksbehandler plan innenfor hovedtrekkene av arealplanen. Avhengig av omfanget kan saken legges frem for det faste planutvalg (PBL §12-14), men kan også avgjøres av saksbehandler. Forslagstiller skal innen 3 - uker underrettes (pbl § 12-11), dersom kommunen ikke finner grunn til å fremme forslaget. I tilfeller hvor endringen er av slik art at saksbehandler kan behandle denne, er tidsfristen, snarest og innen 12 uker. I tilfeller saken må forelegges planutvalget, sendes på høring ol, skal også dette skjje snarest og senest innen 12 uker (pbl § 12-11) - Norske lover (2016) -

Tekstboks 2

Kommuneplanens arealplanen kan sees som en manifestering av politisk vilje for hva og hvordan kommunens areal ønskes disponert (Kleven:2011). Etter dette åpner pbl opp for tilpasninger, med blant annet lovfestet rett til privat initierte planforslag for areal som i kommuneplanen er avsatt til utbyggingsformål (Børrud og Røsnes:2016). Fysisk areal vil med dette gjøres til objekt for ulike aktørers ønske om å endre dette objektet, hvor drivkraften blant annet vil være å «ta ut» utnyttet verdipotensial fra det aktuelle arealet (Børrud og Røsnes:2016). Arealet kan sees som et verdipapir (Børrud og Røsnes:2016), hvor det ligger et potensial for grunneiere og eiendomsutviklere med kapital til tidlig tomteoppkjøp, og evne/kompetanse til å påvirke beslutningene i arealplanen (Børrud og Røsnes:2016; Hansen og Brattbakk:2005, Grange:2004). Flesteparten av initiativene til reguleringsplaner fremmes i dag av private eiendomsutviklere - en rett som er tilnærmet fri (Børrud og Røsnes:2016). Private forslagstillere vil ha økonomisk og tidsmessig fordel dersom eventuelle endringer fra plan kan fattes på et lavere myndighetsnivå. I teorikapitlet vil virkningen av dette forsøkes fremstilt ved bruk av begrepet «primær suksisjon», som også Børrud og Røsnes (2016) benytter. Begrepet er lånt fra naturvitenskapen. En analogi som antyder at endringer tatt på lavere nivå i planhierarkiet, virker forstyrrende på styringskjedens «økosystem».

2.6 Noen mulige konsekvenser av markedsstyrt byutvikling - og tidligere forskning

Forskning viser at utbyggere tilpasser sine prosjekter til de uttalte boligpolitiske utfordringer, både lokalt og sentralt (Barlindhaug mfl:2009). En forskningsrapport fra NIBIR viste ved

gjennomgang av landets fem største byers «uttalte» boligpolitikk, at unges boligsituasjon er gjenstand for stor politisk oppmerksomhet (Barlindhaug mfl:2009). Forskerne mente å finne en sammenheng mellom uttalt politikk, høye tomtepriser i sentrumsnære strøk, unge menneskers lave betalingsevne og små leiligheter. De fant også ut at mindre leiligheter gir høyere salgpris per kvadratmeter, enn større leiligheter, og at utbyggere tenderer til å bygge mer av det samme (Barlindhaug mfl:2009). Dersom utbyggere bygger «for mye» av det samme kan dette resultere i homogene bo-sammensetninger, noe som kan avføde levekårsproblemer og klasseskiller basert på bostedsadresse, såkalt Oslo øst – vest problematikk, også kjent som drabantbyproblematikk (Barlindhaug (red), Hansen og Brattbakk:2005). Drabantbyproblematikk fra utlandet gjenkjennes med homogene og segregerte bo-sammensetninger, kriminalitet, fattigdom, gjengproblematikk og opplevelse av utrygghet (Barlindhaug (red), Hansen og Brattbakk:2005).

I etterkrigstiden ble det bygget en del drabanter også i Norge, men uten at Norge fikk de samme problemene denne byggeskikken førte med seg i enkelte andre land. Årsaksforklaringen henger ifølge Hansen og Brattbakk (2005) trolig sammen med at drabantleilighetene i norsk sammenheng hadde store arealer sammenlignet med utenlandske prosjekter, og at det i norsk kontekst var tatt hensyn til kvalitet også i de mindre boenhetene. Videre hevder Hansen og Brattbakk (2005) at det er en sammenheng mellom det totale antallet boenheter, og den drabantbyproblematikken man gjenkjenner fra utlandet. Man vet følgelig «noe» om effektene av å bygge tett og smått, noe som fortsatt gir opphav til en tverrpolitisk enighet formulert som uttalte politiske mål, at homogene bo-sammensetninger er noe som skal forsøkes unngått. Det stilles av den grunn krav til variert befolknings sammensetning i byutviklingsprosjekter (Barlindhaug (red), Hansen og Brattbakk:2005). Antakelsen er at en variert boligsammensetning er en viktig kvalitet fordi den gir muligheten til å kjøpe noe annet egnet innenfor samme område ved behov, noe som kan gi mer stabile nabolag med mindre inn – og ut flytting – og derigjennom øke den sosiale tilhørigheten og tryggheten dette fører med seg.

En case studie av tre boligprosjekter fra Oslo og omegn viste hvordan bolig og byutvikling kan bidra til sosiale forskjeller med hensyn til boforhold og helse (Schmidt:2015). I en survey der beboerne ble spurt om ulike forhold ved området kom det frem en viss misnøye med boligens kvaliteter (solforhold, planløsninger, uteplass mm.). Det kom også frem hvordan kvaliteten på boligene syntes å synke i takt med boligens størrelse og topologisk plassering (Schmidt:2015). Studien viste også hvordan økende inntekt økte sannsynligheten for å bo i en bolig med god

bokkvalitet (Schmidth:2015). Beboerne var bevist denne forskjellen, og hvordan dette kunne føre til at enkelte grupper opplevde seg som relativt depriverte²³ (Schmidth:2015). I studien viste Schmidt at det ikke er samsvar mellom hva informanter mener er viktige bokkvaliteter (6 av 10 er uenige i utsagnet om at sentrumsnære boliger må finne seg i at det ikke er så mye sol/lys i leiligheten) og hvordan disse kvalitetene vektlegges i lovverk og planer. Schmidt viste også til andre studier²⁴ hvor de som kjøper små boliger ofte er fornøyde med å ha kommet seg inn på boligmarkedet, men at manglende kvaliteter gjør at de vil flytte så snart som mulig – noe beboere med varig lav inntekt aldri vil ha muligheten til.

Schmidt er kritisk til hvordan det som i etterkrigstiden ble ansett som sosialt forsvarlig størrelse på boliger, ikke synes som et uoverkommelig mål for mange boligkjøpere i dag (Schmidt:2015). Med «sosialt forsvarlig bolig» legger hun Husbankens tidligere minstemål til grunn²⁵. Schmidts studie viste at et stort antall små boliger ikke overholdt Husbankens minstekrav (55m²), og et spenn i arealet fra 30 m² til 150m² - noe som gir flere valgmuligheter for den rasjonelle kjøper, men som trolig ikke er særlig rasjonell likevel, da størrelsen på leiligheten henger sammen med pris og topologisk plassering, med relative deprivasjon som konsekvens (Schmidt:2015). Schmidt hevder denne utbygningsskikken må sees som en aksept for større sosiale forskjeller i byene, hvor de med begrenset økonomi må nøye seg med mindre boliger av dårligere kvalitet og topologisk plassering (Schmidt:2015). Schmidt mener videre at en opphoping av små leiligheter er en feilfunksjon i markedet, og viser til hvordan feilfunksjoner i markedet tidligere er blitt korrigert av myndighetene, blant annet i forhold til universell utforming og miljø (Schmidt:2015). Schmidt spør derfor om ikke myndighetene bør vurdere å korrigere markedet i forhold til boligtyper/størrelser for å sikre en sosialt bærekraftig bolig og byutvikling?

Regjeringen er bekymret for de stigende boligprisene²⁶, og har derfor gjort forsøk på å korrigere markedet, men da med negativt fortegn i forhold til endringen som Schmidt (2015) etterlyser. I samarbeid med bygebransjen er det satt i gang korrigerende tiltak, hvor blant annet

²³ Begrepet beskriver hvordan aktører/grupper kan oppfatte at de må gi avkall på noe, som andre aktører/grupper de sammenlikner seg med har, noe som kan føre til frustrasjon, aggresjon og konflikter (Schmidt:2015).

²⁴I artikkelen «Bokkvalitet og sosial bærekraft(2015) viser Schmidt til Støa mfl. (2006)

²⁵ Husbankens tidligere minstekrav til en sosialt forsvarlig familiebolig var forventet å være omlag 80 m² med tre rom, og en to roms ikke mindre enn 55 m² (Schmidt:2015)

²⁶ Regjeringen.no (fastsettelse av ny boliglånsforskrift)

den nye teknisk forskrift (TEK 17) åpner for å lempe på kvalitetskrav til leiligheter som er 50m² eller mindre – noe som vil gi utbygger en besparelse på inntil 100 000 kr per leilighet²⁷.

En annen konsekvens av markedsliberalismen er mer synlig i Sverige, men som forskning har vist tendenser til også i Norge (Barlindhaug og Nordahl:2005), og der beskrives som en «kris i byggbransjen» (Grange:2004). En krise som har oppstått som følge av liberaliseringen av den svenske velferdsstaten (Grange:2004). Den svenske byggebransjen beskrives dominert av et fåtall mektige utbyggere og grunneiere med monopol på den faktiske utbygningen. Sitasjonen har trolig kunnet oppstå som følge av lange planprosesser, hvor kapitalsterke bedrifter har vært i stand til å mobilisere tidlige tomteoppkjøp, noe som har skapt et reproduserende mønster som over tid har påvirket tomteprisene (Barlindhaug, Nordahl:2005²⁸). Monopoltendensen oppstår i forlengelsen av dette hvor de mindre aktørene, som ikke har den samme kapital, erfaring og kontaktflate mot den kommunale reguleringsmyndighetene, utkonkurreres (Barlindhaug og Nordahl:2005). Det at de store aktørene kontrollerer markedet, beskrives som et problem for aktørene som tilbyr tjenester i dette markedet, heriblant arkitekter som risikerer å kommersialiseres, redusert til å selger sin kompetanse til en oppdragsgiver, som står fritt til å velge blant flere tilbydere, hvor selv ikke arkitektens elite, klarer seg uten en kundekrets med økonomiske ressurser (Grange:2004).

En norsk studie (Nordahl:2000) viser at utbygger trolig er mer opptatt av å finne en arkitekt som kan styres, enn hva arkitekten kan tilføre av kvalitet i prosjektet. Granges artikkel fra en svensk bransjeundersøkelse viser til hvordan kommersialisering kan føre til marginalisering av holdninger til blant annet kvalitet, men også i forhold til etikk og bransjelegitimitet.

Dereguleringen av den svenske velferdsstaten overførte ansvar for kontroll fra myndighetene og over til bransjen, i tråd med NPM systemtenkning, basert på myndiggjøring, tillitt og kontroll (Grange:2004). Overgangen fra velferdsmodellen, til en kommersialisert modell innebar på ingen måte en av-profesjonalisering, tvert imot synes den svenske individuelle spesialiseringen å ha økt (Grange:2004). Man kan derfor si at det har vært en forskyvning fra det kollektive til det individuelle, samtidig som kontroll og sanksjoner rettes kollektivt (Grande:2004). Dette innebærer i praksis at aktørene i systemet er fritatt for konsekvensene av sin praksis, noe som kan skape verdi – hierarkier. Dette fremkommer særlig tydelig i en svensk holdningsundersøkelse hvor utbyggere og arkitekter ble bedt om å rangere 138 holdninger

²⁷ DIBK.no (Fra TEK 10 til TEK 17)

²⁸ Barlindhaug og Nordahl (2005) viser til sekundærkilde (Lind, 2003) – denne er ikke lest

(Grange:2004). Påstanden om at «arkitektens rolle i utbygningsprosessen er for svak», ble av arkitektene rangert som nr 1, altså den viktigste holdningen, mens utbygger rangerte den samme holdningen som nr 137 (Grange:2004). Påstanden «utbyggere involveres for sent i prosjekteringen for å kunne bidra med kunnskap i utbygninger» ble rangert som den viktigste holdningsindikator for utbygger, mens arkitektene plasserte denne på 125 plass (Grange:2004). Denne avstanden mellom aktørene kan føre til ulik virkelighetsoppfatninger, blant annet i forhold til kvalitet som vil kunne risikere å tape terreng til fordel for anbudspris. Grange forklare dette slik:

«För arkitektföretagen är resultatet av analysen problematiskt. Kvalitetskillnader mellan de olika arkitektföretakene och de olika lösningsförslagen tycks inte uppfattas av beställarna²⁹»

2.7 Oppsummering

Nyliberalismen og NPM som offentlig styringsreform utfordrer velferdsstaten, som blir en slags hybrid. Dette kommer særlig til syne gjennom boligmarkedet hvor prinsippet om den sterkeste rett har overtatt den tidligere velferdsideologien om sosialt forsvarlige boliger til en sosialt forsvarlig pris, uavhengig av egen økonomi. Dette synes å henge sammen med særlig to forhold, hvor fortetting har gjort noe med tomteprisene, og hvordan bolig er omgjort fra et sosial system til en omsettelig vare som presenteres for et marked, hvor den som kan skaffe noe til en konkurransedyktig pris vil ha et fortrinn på markedet. I tilfeller med knapphet vil produktet kunne selges til en høyere pris, dette prinsippet gjelder også for konsulenttjenester, heriblant arkitekttjenester. I velfungerende markeder regulerer konkurransemekanismene tilbud i forhold til etterspørsel (usynlig hånd). Dette krever imidlertid at markedet får virke fritt. Erfaringer fra Sverige kan imidlertid tyde på det motsatte, hvor store kapitalmektige utbyggere kan gjøre tidlige tomteoppkjøp og rendyrke eiendomsutviklerrollen, noe som vil kunne fungere som et reproduserende system – en monopolsituasjon hvor utbyggerne er fristilt fra andre profesjoners holdninger og verdisyn, og fritt kan velge den konsulenten som finnes mest formålstjenlig, med det til konsekvens at arkitekten marginaliseres. Erfaringen fra Sverige viser hvordan det som er formålstjenlige for utbygger ikke behøver å samsvare med andre gruppers forståelse og moralske forpliktelser, og hvordan dette trolig henger sammen med kapitalsterke utbyggeres

²⁹ Grange (2004) benyttet direkte sitat som hun har hentet hos Lindqvist (2001, side 5) som eksempel for å spisse budskapet. Hovedkilden er ikke lest.

makt og evne til å verne om egne interesser over tid (Grange:2004). Det er derfor ingen automatikk i at samfunnet beste følger av at den enkelte gjør det beste for seg selv, slik den liberalistiske markedstenkningen bygger på.

Hernes (1982:134) billedliggjøring og aktualiserer det markedsliberale bakteppet for denne oppgaven med følgende utsagn (utsagnet må sees i kontekst av konsekvensene beskrevet i dette avsnittet, som helhet):

«så like gjerne vi kan snakke om en skjult hånd, kan vi snakke om en skjult fot som spenner bein på dem som hver for seg søker ordne seg på fordelaktige måte. Når alle handler enkeltvis kan de oppnå resultater som ingen ønsket eller forutså. Og de kan i lang tid forbli uvitende om skadevirkningene av avgjørelser de ikke ante rekkevidden av da de tok dem» (Hernes: 1982:134).

3 Planlegging som styringsfelt

3.1 Innledning

Denne oppgavens formål er å undersøke et mulig gap mellom plan og iverksetting. Helt konkret skal dette gjøres ved å undersøke alle gitte dispensasjoner for et større område/hel bydel hvor planens intensjoner skal sammenlignes med det som faktisk er bygget. I dette kapitlet skal jeg presentere teorien som skal hjelpe meg å undersøke dette. Kapitlet starter ut med å forklare begrepet «teknologi» knyttet sammen med begrepet «styring», hvor styring skal forstås slik det er forklart i kapittel 2. Begrepet «teknologi» skal forstås som plansystemets logikk, et slags teoretisk «maskineri» som gjør det mulig begrepsliggjøre og dermed undersøke hvordan det «egentlig står til» i den norske planleggingen som politisk styringssystem. Teknologi som begrep fremstilles enklest analogisk som noe teknisk, eller naturvitenskapelig. Når tekniske og naturvitenskapelige analogier tas i bruk i dette kapitlet, så skyldes dette et underskudd på teoretiske verktøyer til å beskrive den faktiske iverksettelsens praksis som denne oppgaven har til hensikt å undersøke (Børrud og Røsnes:2016). Det at forskning på selve iverksettelsen av planer synes nedprioritert til fordel for planteori er ikke bare et paradoks (paradoks siden planene ikke realiseres uten et velfungerende iverksettelsessystem) men kan også sees som en indikasjon på et mulig gap mellom plan og praksis som denne oppgaven skal undersøkes nærmere.

3.2 Styringsteknologi - begrepsdefinisjon

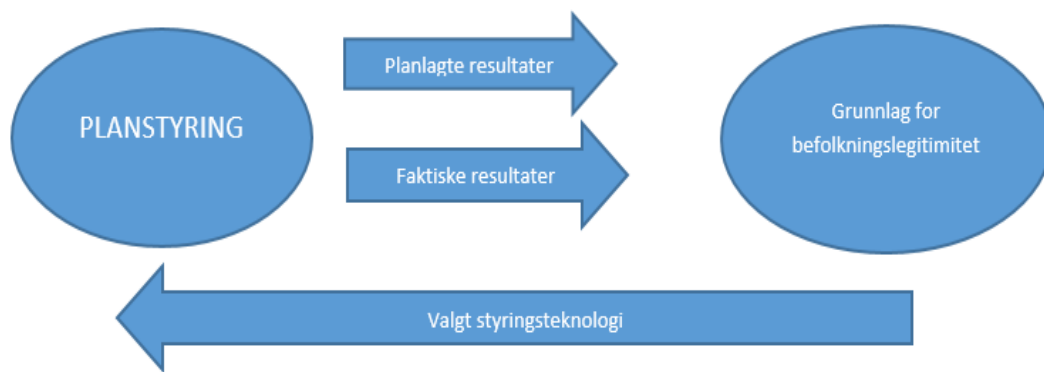
Styringsteknologi som begrep beskrives enklest analogisk. Eksempelvis en rulletrapp. Dersom det kommer stein, mynter eller andre fremmedlegemer i denne, vil dette kunne påvirke rulletrappens tekniske system, som først vil begynne å knirke, siden «gå saktere» før den til slutt stopper helt. Dette kan unngås ved kontinuerlig kontroll og feilsøking, hvor fremmedlegemene fjernes fra rulletrappens maskineri. Overført til denne oppgaven så behøver jeg teori for å «feilsøke» i plansystemets styringsteknologi. I dette ligger det en antakelse om at «noe» i styringsteknologien ikke fungerer som det skal, en antakelse med utspring i fra min erfaring som bruker og byggesaksbehandler, og opplevelsen av at dette sto i kontrast til planteorien, presentert gjennom masterstudiene ved UiT.

3.3 Planleggingens styringsteknologi

Styringsteknologi i plankontekst kan sees som redskaper som kan styre samfunnsutviklingens fremtidige mål, eksempelvis planlagt fortetting innenfor eksisterende bymiljøer (Børrud og Røsnes:2016). Valg av styringsteknologi/styringsredskaper er nært knyttet til det representative styringssystemet hvor de styrende er avhengige av de styrtes legitimitet (Børrud og Røsnes:2016). Dersom valgt styringsteknologi skal få politisk gjennomslag, kreves det et sett regler som kan fungere som styringsverktøy, eksempelvis plan og bygningsloven, heretter pbl, og teknisk forskrift (heretter kalt TEK). Disse er konstitusjonelle juridiske verktøy for styring av plan og byggesak – og ifølge teorien, også for byutvikling (Børrud og Røsnes:2016).

I kapittel 2 ble det beskrevet hvordan den idealtypiske demokratimodellen velferdsstaten, i etterkrigstiden dominerte norsk politikk og dermed også samfunnsplanleggingen. I kapittel 2 ble også den andre idealtypen, markedsstyrt liberalisme, presentert, hvor Børrud og Røsnes (2016), plasserte den dagsaktuelle norske planleggingen et sted midt imellom idealtypene, som en slags «hybrid», bestående av elementer fra begge tradisjonene. Litt forenklet kan man si at en teoretisk styringsteknologi tar utgangspunkt i at de som er i politisk posisjon styrer byutviklingen, ved at de som er interessert i å bygge, er avhengig av denne autoritetens godkjenning (Børrud og Røsnes:2016).

Den folkevalgte planmyndighetens rett og legitimitet til å styre henger med utgangspunkt i overnevnte sammen med folkets anerkjennelse av styreformens, men også av innholdet i styringen (Børrud og Røsnes:2016). Sagt med andre ord vil det juridiske grunnlaget for hvor og hvordan samfunnet skal planlegges, avhenge av de involvertes betraktninger og virkelighetsoppfatninger av hva planleggingen kan oppnå, og hva den faktisk oppnår (Børrud og Røsnes:2016). Planleggingslegitimiteten får med dette både en reell (en faktisk praksis) og en formell side (planstyring) (Børrud og Røsnes:2016). Avhengighetsforholdet mellom valg av styringsteknologi, faktisk og planlagt resultat av planstyring og befolkningslegitimitet til planen som styringsverktøy er i figur 3 fremstilt som et kretsløp:



Figur 2 – illustrerer det styringsteknologiske «kretsløp», hvor befolkningslegitimiteten følger av resultatet fra forventningene til to dimensjoner, en planlagt og en faktisk, som begge påvirker hvordan samfunnet «tenker om planlegging», som igjen vil påvirke valg av styringsteknologi. Tegnet ut i fra Børrud og Røsnes (2016) beskrivelse av styringsteknologier.

3.3.1. Styring av boligutviklingsprosjekter

Styring av boligutviklingsprosjekter i Norge må fortsatt sees i et hierarkisk og desentralisert perspektiv, med Regjeringen som øverste myndighet³⁰. Dette innebærer at styring av boligutviklingsprosjekter også må sees fra ulike nivåer. Beslutninger på toppen forutsettes å iverksettes innenfor rammene av gjeldende styringsteknologi i kommunene. Disse føringene fanges opp i den kommunale planstrategien hvis føringer skal kunne gjenkjennes i kommuneplanen. Byutviklingen skal i praksis fremgå som blåkopier av politisk vilje (Børrud og Røsnes:2016). Spørsmålet denne oppgaven reiser er i hvilken grad dette er tilfelle? Det er stor avstand både fra regjeringen og kommunestyrene til det empiriske materialet i denne oppgaven, som er undersøkt på et svært detaljert mikro nivå. Antakelsen er at det kun er ved å studere detaljene at den faktiske effekten av iverksettelsen blir synlig. En synliggjøring av detaljene i iverksettelsesprosessen gjør det mulig å teoretisere om den faktiske praksisen og derigjennom reflektere fra andre synsvinkler (også makronivåer), som trolig ikke ville vært synlige uten at detaljene ble kjent først. I det følgende skal den faktiske anvendte teori i denne oppgaven presenteres. Dette betyr at det ikke er en «entydig» teori som benyttes, men en slags selvkonstruert «teori» med mange komponenter og mye inspirasjon hentet fra Børrud og Røsnes (2016).

³⁰ Regjeringen kan i et større perspektiv, sees som styrt av globale krefter, heriblant EØS avtaler, Paris - avtalen mfl, disse er utelatt, og diskuteres ikke denne oppgaven.

3.4 «Sosialtopologi»

3.4.1 Sosialtopologisk utgangspunkt

Denne selvkomponerte «teorien», heretter betegnet som sosialtopologi er basert på Børrud og Røsnes (2016) hybride fremstilling av den norske styringsteknologien. I denne lever troen på at det som besluttes på toppen i det politiske styringshierarkiet, samsvarer med den fysiske iverksettelsen. Samtidig er den styringsteknologiske driften inspirert av markedsliberalismen med desentralisering av makt, spesialisering, individualisering, ansvar, tillitt og kontroll (Børrud og Røsnes:2016). Driften som kan oppsummeres i begrepet NPM, ser kommunen som en tilrettelegger for individene, noe som «omgjør» individet til en bruker med rettigheter, istedenfor en borger³¹. Politikere er i dette systemet redusert til strateger med ansvar for å stake ut kursen og føre kontroll. Sosialtopologien tar utgangspunkt i at denne «hybride» måten å tenke styring på skaper et mulighetsrom for den som er i stand til å se boligmarkedet som sosialt system fra et overordnet og mer helhetlig makroperspektiv.

Dekonstrueringen av den svenske velferdsstaten, som beskrevet i kapittel 2, kan benyttes som eksempel for å få frem poenget. Dekonstrueringen førte til en kommersialisering og marginalisering av arkitektene, med det til konsekvens at anbudspris ble satt foran kvalitet (Grange:2004). Dette ble sett i en årsakssammenheng med hvordan et fåtall kapitalsterke utbyggere over tid hadde hatt mulighet for tidlig og strategisk tomteoppkjøp, samtidig som de gjennom de politiske kanalene evnet å ivareta de økonomiske interessene sine (Grande:2004; Barlindhaug og Nordahl:2005). Resultatet av dette er fåtallsdominans i den Svenske byggebransjen (Grande:2004). Eksemplet er fra Sverige, men fungerer likevel som illustrasjon i forhold til hvordan styringsteknologien gradvis kan påvirkes og endres over tid, og hvordan dette synes å skje parallelt med måten samfunnet «tenker om» planlegging på, uten at noen egentlig legger merke til endringen (Børrud og Røsnes:2016).

Den samfunnsmessige endringen kan fremstilles analogisk, hvor endringen (som i motsetning til eksemplet med rulletrappen hvor fremmedlegemer ville banket og slått og laget mye fysisk støy), foregår i stillhet. Pbl som styringsverktøy gir private forslagstillere rett til å fremme initiativ til detaljplanlegging forutsatt at planen er i samsvar med kommuneplanens arealdel³².

³¹ Borger i denne forstand må forstås som en innbygger i en by, som betegnelse på en person som tilhører tredjestanden eller middelklassen, og ikke slik borgerstanden tradisjonelt er kritisert marxistisk (snl.no)

³² Børrud og Røsnes (2016), se også Pbl § 12-11 (Norges lover:2016)

Denne retten gjelder også søknader om mindre vesentlige endringer (MVE) fra plan, som vil (dersom den blir godkjent), erstatte tidligere planer³³. Et vesentlig poeng i denne sammenheng er hvordan denne type endringer fra planer ikke underlegges den samme planprosess som ved ordinære planer, men ofte avgjøres på et lavere plannivå (lavere enn kommunestyret) etter først å ha vært underlagt minst to administrative skjønnsvurderinger. Den første skjønnsvurderingen skjer i forhold til hvilket nivå endringen skal vurderes på, den andre i forhold til om endringen kan godkjennes eller ikke. I begge tilfeller gjøres dette administrativt, ofte uten at kommunestyret som øverste planmyndighet blir gjort kjent med dette. Kommunestyret er med dette den som tilsynelatende bestemmer, med forventninger om at det som bestemmes på toppen blir til fysiske blåkopier ved iverksetting, mens den private forslagstillernes adgang til å fremme forslag om detaljregulering er tilnærmet fri³⁴. Børrud og Røsnes (2016) beskriver den ubundne suksesjonsmuligheten som en forstyrrelser i planhierarkiets styringsteknologi, som den norske blåkopimodellen mangler redskap til å håndtere. Da denne oppgavens formål er å undersøke dispensasjoner, legges adgangen til å fremme forslag om dispensasjon fra en plan, til Børrud og Røsnes (2016), suksesjonsforklaring. Begrepet suksesjon er hentet fra naturvitenskapen og illustrerer Børrud og Røsnes` (2016) poeng på en billedlig måte. Jeg har derfor valgt å anvende en definisjon av begrepet, slik det kan defineres i naturvitenskapen:

«Suksesjon kan beskrives som en gradvis endring av økosystemet som oppstår når noen organismer danner nye grunnlag slik at andre organismer kan leve der. I naturvitenskapen deles begrepet i to, primær og sekundær suksesjon. Den primære inntreffer når endringen skjer gradvis, eksempelvis når en innsjø går over til å bli en sump eller en myr. Sekundær suksesjon inntreffer når brå endringer i økosystemet gjør det mulig for et annerledes miljø/økosystem å dannes. Eksempel på dette kan være en skogbrann hvor skogen brenner til grunnen. Under bakken finnes det en rekke organismer som aldri har hatt mulighet til å komme fram pga liten tilgang på lys. Etter brannen får de rikelig med lys og gode vekstvilkår som gir de muligheten til å komme fram og ta den dominante rollen. Skogbranner kan på denne måten gjøre det mulig for et annerledes økosystem å vokse frem. Suksesjoner går gjennom tre ulike faser. Den første er pionerfasen som er lik primærsuksesjonen hvor organismer nærer fra sol og regnvann. I konsolideringsfasen bygger organismene seg opp og blir mer og mer stabile før de til slutt i klimaksfasen er helt stabil³⁵».

³³ Børrud og Røsnes (2016), se også Pbl § 12-14 (Norske lover:2016)

³⁴ Børrud og Røsnes (2016), pbl § 12-14 (Norske lover:2016)

³⁵ Beskrivelsen av suksesjon som organisme er hentet fra dette tilfeldige nettstedet: <https://sites.google.com/site/naturfag1stc/home/gruppe-3/oekologi/suksesjon>

Den naturvitenskapelige analogien kan sees som en billedlig metaforisk fremstilling av den norske planstyringsmodellen. Med nyliberalismen skjedde det endringer av slik betydning at nye arter (private utbyggere) som tidligere ikke hadde sluppet til (med bakgrunn i overnevnte statlige reguleringer, velferdsbygging mm.) nå så dagens lys. Artene, altså de private utbyggerne, fikk med innføringen av nyliberalismen gode vekstvilkår og har fra den spede begynnelse (slutten av åttitallet, begynnelsen av nittitallet), gjennom konsolideringsfasen vokst seg store og kapitalmektige, og holder i dag på å overta planleggingen fullstendig - med markedet som styringsmekanisme. Den tradisjonelle folkevalgte hierarkiske styringskjeden, med røtter fra velferdsstatens ideologiske grunnlag er imidlertid fortsatt den samme. Spørsmålet i denne forbindelse er om denne kan fungere som styringsmekanisme i en styringsteknologi som driftes etter nyliberale idealer? Endringen kan sees som en primærsuksesjon, det vil si en «sakte» endring av styringskjedens «økosystem». Endringen er ikke åpenbar eller synlig i hverken den daglige drift eller den offentlige debatten, med det til resultat at ingen legger merke til endringen i et større bilde. Da endringen er liten og tilslørt kan denne skape et gap i mellom forståelsen av hva plan kan gjøre og hva som faktisk skjer – noe som igjen vil kunne svekke planleggingen legitimitet.

Legitimiteten til planlegging risikerer med dette ikke bare å svekkes i «folket», men også hos de som skal iverksette planene – hvor hyppig bruk av endringssøknader i et mål og resultatstyrings perspektiv risikerer å fremstå som en urasjonell og ressurskrevende akademisk pliktøvelse, heller enn som et rasjonelt styringsverktøy for iverksettelse av politiske vedtak. I dette spenningsfeltet mellom administrasjon og politikk kan det derfor utvikles et handlingsmønster for maktutøving med den hensikt å verne om egen arbeidssituasjon, heller enn overordnede politiske føringer i forhold til samfunnsutvikling (Amdam:2011³⁶). Med utgangspunkt i dette risikerer offentlige saksbehandlere å utvikle en forståelse av plan, som sammenfaller med utbygger – med ressurser (menneskelige og økonomiske) som styringsmekanisme – på bekostning av de overordnede føringene i planene. For utbygger handler dette, ifølge den selvkomponerte «teorien», om å redusere den økonomiske risikoen i utbyggingsprosjektene – noe som igjen henge sammen med utbyggeres mulighetsrom, som skal forklares i neste avsnitt.

³⁶ Amdam (2011) omtaler Lipskys bakkebyråkrat teori, side 167-170

3.4.2 Sosialtopologisk plassering

Utbyggers mulighetsrom er begrenset av stedlige forutsetninger, egen økonomi og reguleringer (Børrud og Røsnes:2016). De stedlige forutsetninger er ikke begrenset til byggetomtens egenskaper, men innebefatter også tilgrensende områder, bebygde og naturgitte topografier (Børrud og Røsnes:2016). For at en utbygning skal være mulig å iverksette må denne være økonomisk gjennomførbar for forslagstiller, og samtidig utviklet på slik måte at planmyndighetene vil kunne godkjenne den (Børrud og Røsnes:2016). Den norske styringsteknologien som beskrevet ovenfor, forutsetter at private initiativtakere med midler til å realisere og imøtekomme samfunnets boligbehov faktisk gjennomfører utbyggingsprosjekter. Utsiktene for at utbygning faktisk finner sted øker i takt med mulighetene for inntjening og sterke reguleringer vil kunne virke begrensende på faktisk utbygging (Børrud og Røsnes:2016). En ferdig regulert tomt er tidligere beskrevet som et verdipapir, hvor den totale utnyttelsen av tomten indikerer fremtidig utbyggingsmuligheter, og således også tomtens verdi. Verdien på tomten er ikke begrenset til det fysiske areal, men henger sammen med tomtens topologiske plassering i forhold til blant annen infrastruktur heriblant kollektive knutepunkter, bruer, togstasjoner handelssenter mm. I dette ligger det en mulighet for kapitalsterke utbyggere til strategiske tomteoppkjøp for fremtidig boligutvinning med store økonomiske avkastningsmuligheter, noe som tidligere er omtalt i forbindelse med det svenske boligmarkedets monopolsituasjon. (Grande:2004; Barlindhaug og Nordahl:2005) Denne overordnede makrotilnærmingen plasserer areal for boligutvikling i en større teoretisk kontekst.

Den fysiske konteksten, i denne oppgaven begrenset til en bydel, stykkes gjerne opp i utbyggingsfelter som senere underlegges byggesaksbehandling «bit for bit». I følge teorien om sosialtopologi skjer ikke dette tilfeldig, men inngår i et handlingsmønster for håndtering av utbyggers økonomiske risiko. Metoder for håndtering av risiko som Børrud og Røsnes (2016) nevner er blant andre:

Stedlige forutsetninger: risikoen kan reduseres ved tomteanalyser med formål å finne ut hvilken utbygging tomten er egnet for. Her vurderes blant annet topografi heriblant stedlige kvaliteter, tomtens særtrekk og lokalisering, tilstanden til grunnforholdene, herunder forurensning, ras flom mm, kulturminner eller andre relevante forhold med tomten (Børrud og Røsnes:2016)

Økonomi: reduseres ved å gjennomføre markedsundersøkelser for å kartlegge tomten/beliggighetens attraktivitet i markedet i forhold til konkurrerende tilbydere og i forhold til hvor mange potensielle kjøpere man kan forvente (Børrud og Røsnes:2016). Presalg av

leiligheter vil beskytte mot uforutsett boligprisfall, men øker samtidig risikoen for konflikt, i tilfelle utfallet av prosjektet ikke svarer til forbrukerens forventninger (Børrud og Røsnes:2016). Det er også vanlig at utbygginger organiseres gjennom egne projektselskaper med egne styringsmål og gitte ressursrammer, noe som også bidrar til å redusere den økonomiske risikoen forbundet med utbygginger (Børrud og Røsnes:2016).

Planjuridiske rammer: er i utgangspunktet forbundet med stor risiko fordi dette er utenfor utbyggers kontroll og avhenger av politisk behandling. Den private initieringsretten, sammen med ubundet suksesjon på detaljplannivå gir likevel en viss fleksibilitet og handlingsrom til å utforme planer i tråd med egne interesser, etter markedssituasjonen, i forhold til behov, etterspørsel, og utsikter for gjennomføring (Børrud og Røsnes:2016). Likeverdighet i planarbeidet kan også være en måte å redusere risikoen på. Med dette menes at private eiendomsutviklere ved å tilegnet seg kunnskap om offentlig forvaltning og planlegging vil kunne møte det offentlige på en likeverdig måte. Utbyggers posisjon i forhold til det offentlige vil dermed henge sammen med utbyggers profesjonalisering og kunnskapsnivå (Børrud og Røsnes:2016).

I tillegg til de metoder Børrud og Røsnes nevner kan også «type» bolig som produseres, det vil som oftest si lett omsettelige boliger, heriblant mindre enheter som appellerer til en større kjøpegrupper, og ved å selge prosjektene som lavinnskuddsboliger være med å reduser utbyggers økonomiske risiko (Barlindhaug:2012).

«Teorien» om sosialtopologisk plassering som risikoanalytisk verktøy for utbygger kommer i tillegg til overnevnte metoder. I følge denne vil utbygger for det første alltid holde seg innenfor rammen av hva som kan behandles og godkjennes av kommunestyret, for senere å søke endringer fra denne «stykkevis og delt» som dispensasjon eller MVE, for på denne måten å bygge i tråd med den «egentlige» prosjekteringen, som ikke nødvendigvis er gjort offentlig kjent – og på denne måten omgå at krevende problemstillinger underlegges ordinær demokratisk planprosess. Den private initieringsretten med ubundet suksesjon fremstilles av Børrud og Røsnes som en metode utbygger benytter for fleksibel tilpasning av utbyggingsprosjekter. «Teorien» om sosialtopologi, som senere skal anvendes på et konkret kasus, tar utgangspunkt i at dette er mer kalkulert og planlagt enn den tolkning Børrud og Røsnes (2016) legger til grunn.

«Teorien» om sosialtopologi mener størrelsene på leilighetene er tilpasset byggenes topologiske plassering på byggetomten, i forhold til tomtens kvaliteter med hensyn til

solforhold, utsikt, støy, fra hovedvei, innsyn mm. I et sosialtopologisk perspektiv spiller antall kvadratmeter inn på prisen for leiligheten, noe som henger sammen med den økonomiske risikoen i prosjektet. Noe forenklet vil dette si at det er større usikkerhet knyttet til et fremtidig salg av en 85m² leilighet med dårlige sol forhold og mye støy og støv i fra hovedvei som gjør verandaen uegnet til bruk store deler av døgnet, enn om leiligheten lå skjermet til, ut i sjøen med sol fra morgen til kveld. En reduksjon i arealet på leilighetene med lavere kvalitetsnivå, reduseres også prisen på leiligheten, noe som øker sannsynlighetskalkylen for å få solgt. Dermed sammenfaller produksjon av små leiligheter med utbyggers risikohåndtering.

Dette med «utbyggingsfelt» er et viktig moment i «teorien», da det gjerne stilles krav til bolig-sammensetning med ordlyden «heterogen boligsammensetning innafor det enkelte utbyggingsområde». Ordlyden vil gjøre det mulig å plassere de større leilighetene på areal med gode topologiske kvaliteter (sol, le for vind og støy, innsyn mm.), og konsentrere de mindre enhetene i egen bygninger med lavere kvalitet. «Teorien» om sosialtopologisk plassering antar at denne metoden kan benyttes systematisk innenfor hvert enkelt utbyggingstrinn.

Et av forskningsspørsmålene i denne oppgaven er om kommunene har redskapene til å håndtere dette i et slikt overordnet perspektiv? Dersom det er slik at saksbehandlere agerer på mikronivå, betyr dette samtidig at utbyggere som er i stand til å løfte blikket og tilpasse forhandlingsstrategien ovenfor myndighetene fra et makroperspektiv, vil kunne styre den faktiske utviklingen ved strategiske valg (de har gjort dette før, lærer av hverandre og av tidligere feil, de blir spesialister), noe som igjen kan skape et mønster og en virkelighet som ikke nødvendigvis handler om hva markedet behøver eller hvilket samfunn det er ønskelig å skape, men som utelukkende omhandler utviklingsstrategier for best mulig output for den individuelle utbygger. Overnevnte kan være noe av det som Børrud og Røsnes beskriver som en «taus» kunnskap, som kan følge av lang og solid bransjeerfaring (2016:197). Beskrevet på denne måten:

«Erfaringer fra tidligere prosjekter kan gi en slags «taus» kunnskap, som ofte følger av lang og solid erfaring. Med andre ord vet man at det er slik, men det er ikke mulig å beskrive eksakt hva denne kunnskapen består i (..) slike fornemmelser er verdifulle og kan ofte føre til at «riktige» løsninger blir valg (Børrud og Røsnes: 2016:197)»

Sosialtopologien som beskrevet i dette underkapitlet kan sees som et forsøk på å beskrive denne «bransjeteften», med utgangspunkt i at dette ikke er «noe» som bare skjer tilfeldig, men som følge av en «tillært» metode for økonomisk risikohåndtering i utbyggingsprosjekter.

4 Metodologisk tilnærming og refleksjon

4.1 Innledning

Formålet med denne masteroppgaven er å belyse problemstillingen, «*Er åpningen i dispensasjonspraksisen i byggesaker så vid at den kan endre overordnede planer, som har vært underlagt juridiske rettsprosesser*»? Problemstillingen er ikke tilfeldig valgt, men er et resultat av min erfaring som offentlig ansatt byggesaksbehandler, hvor dispensasjonsbehandling inngikk som en daglig del av saksbehandlerrutinen. I områder avsatt til Landbruk, natur, friområder og rein (heretter LNFR), samt i bebodde områder innenfor 100 – metersbeltet til sjø³⁷ vil det hele tiden være nødvendig å dispensere fra arealplan eller pbl. Min erfaring er at praksisen tar mye av saksbehandlers tid³⁸, og tiltakshaver, som regel privat person, er den som må betale den medgåtte tiden i form av dispensasjonsgebyrer. Min opplevelse av denne praksisen var derfor at den opplevdes distriktsfiendtlig, fordi distriktet alltid berøres av dette forholdet. Jeg opplevde også at det var vanskelig å få legitimitet for dispensasjonspraksisen fra de berørte³⁹, noe som trolig henger sammen med at store deler av Nord Norge bygget med nærhet til sjøen, med påfølgende antall dispensasjonstilfeller innenfor forbudssonen. Jeg kunne slikt sett likegodt undersøkt dispensasjoner i forhold til LNFR, eller i 100 – metersbeltet mot sjø. Arealdelen ville i så fall vært planen og kommunegrensene området. Problemet med dette var at jeg trolig ikke ville kommet dypt nok «inn» i materialet til å kunne si noe om effekten innenfor rammen av en masteroppgave. Sagt med andre ord, en eventuell påvist effekt av dispensasjoner i det konkrete kasus, vil trolig kunne være gjeldende også for andre planer, eksempelvis arealdelen. Kriteriet for en «gradvis endring» av arealdelen (i forhold til LNFR, og 100m beltet) er at det dispenseres fra denne tilstrekkelig nok ganger. En suksesjonseffekt på arealdelen vil trolig være primær, og først synlig etter mange år. Jeg måtte derfor finne noe mer «konkret» å undersøke. En konkret og avgrenset bydel av en viss størrelse syntes å være mer undersøkbar og tilgjengelig i forhold til en masteroppgave. Mer om dette i avsnittet om utvalg i underkapittelet fremgangsmetode.

³⁷ Pbl § 1-8 (Norges lover:2016)

³⁸ Tar tid, fordi dispensasjoner fra Arealplan eller forbudet i pbl 1-8 krever at tiltaket sendes sektormyndigheter for høring. Dette gjelder alle tiltak, små og store, heriblant anleggelse av vei, avkjørsler, søppelskur og uthus mm.

³⁹ Meningsløs i den forstand at det kunne være flere kilometer til nærmeste nabo slik at «ingen» nødvendigvis er direkte berørt av tiltaket, men likevel må saken på høring – noe som resulterte i gebyrer – noe de som bor sentralt ville slippe, fordi man sentralt har detaljplaner som regulerer hva som kan bygges hvor.

I det følgende vil metoder som er benyttet til å innhente nødvendig data for å belyse problemstillingen presenteres. Kapitlet er inndelt i fire underpunkter hvor, forskningsdesign, fremgangsmåte, etiske retningslinjer og studiens troverdighet og gyldighet vil presenteres og diskuteres. Avslutningsvis vil jeg redegjøre for den analytiske metodetilnærmingen som en ansats til kasus og analysen av denne i kommende kapittel.

4.2 Forskningsdesign

Denne studiens formål har vært å undersøke innvirkning den administrative adgangen til å innvilge dispensasjoner fra plan i byggesak kan ha på sluttresultatet i større utbyggingsprosjekter – og derigjennom hvordan praksisen innvirker på den demokratiske legitimiteten til planlegging. Spørsmålet i denne sammenheng er om adgangen til å dispensere fra plan er så vid, at det potensielt kan endre en plan i forhold til planens intensjoner? Dette ville i så tilfelle kunne svekke planleggingens legitimitet. Dette er en studie av 12 større byggesaker, med til sammen 694 leiligheter i en og samme områdeplan for stedet jeg har valgt å kalle Solneset. Hovedvekten av studien ble gjennomført ved en kvalitativ gjennomgang av offentlige saksdokumenter, supplert med fire forskningsintervjuer. Primær data for studien er derfor plan og byggesaksdokumenter, heriblant kart, hentet fra de kommunale plan og byggesaksarkivene (fysisk og nettbasert tilgang), men også veiledere, kommuneplaner, pbl og avisartikler. Tilnærmingen syntes riktig, ut i fra formålet, som var å undersøke virkningene av dispensasjonene i en større kontekst, og min opplæring i offentlig byggesaksforvaltning, gjorde meg gått skodd til oppgaven. Egen rolle vil bli diskutert i underkapitlet om etikk. Problemstillingen er om dispensasjoner i byggesak kan endre planer som har vært underlagt juridiske planprosesser. Denne har blikket rettet mot utbyggers rett til å fremme private planforslag og undersøker om det finnes en sammenheng mellom kvalitet, antall innvilgede dispensasjoner og planleggingens legitimitet som styringsmekanisme?

Hypotesen er at det er oppstått et gap i mellom plan og iverksetting som svekker planleggingens legitimitet, og hvordan dette synes å henge sammen med at byutvikling i dag i stor grad er styrt av markedet. For å besvare problemstillingen har jeg formulert tre forskningsspørsmål:

1. *Hvilke hensyn blir ivaretatt, og av hvem, ved behandling av dispensasjoner?*
2. *Hvilket system har byggesaksavdelingen for å sikre helhetlig kvalitet ved behandling av dispensasjonssøknader?*
3. *Er det en sammenheng mellom kvaliteten på plan og antall omsøkte dispensasjoner?*

4.3 Hvordan problemstillingen skal belyses

4.3.1 Utvalget

Som nevnt innledningsvis ønsket jeg å se nærmere på effekten av dispensasjoner i byggesak i en større kontekst, et tema som jeg hadde kommet til å interessere meg for gjennom mitt virke (100m beltet) syntes ikke å være overkommelig i forhold til «dybde effekten» jeg var ute etter innenfor rammen av en masteroppgave (Repstad:2007). Det jeg behøvde var et begrenset utvalg som samtidig var så stort at det kunne si noe om virkningene av dispensasjoner over et større område over tid. Kasus Solneset var i så måte perfekt. Beliggenheten er et nes, geografisk isolert til nedre side av fylkesveg med en utbygningstakt strukket over en tidsperiode på 13 år. Tidsperioden definerte også en tydelig start og slutt på prosjektet noe som gjorde utvalget svært godt egnet til sammenligning mellom plan og sluttresultat. Valg av kasus var heller ikke tilfeldig, familien min eide en leilighet her. Da kasuset ble valgt bodde og jobbet jeg i annen kommune. Jeg vil diskutere dette mer omgående i underkapitlet om etikk. I forhold til utvalget så gjorde min tilknytning til bydelen at jeg «kjente til» bydelen. Blant annet kjente jeg til at antallet leiligheter syntes å ha økt betydelig. Mitt spørsmål var om dette kunne skyldes utstrakt bruk av dispensasjoner i byggesak?

4.3.2 Praktisk tilnærming

Utvalget var nå valgt og innsamlingen av byggesaker kunne begynne. Kasus kommune er heldigitalisert. Det vil si at alle dokumenter i byggesak kan gjenfinnes via Jupiter innsynsordning. Jeg trodde derfor det ville være enkel tilgang til samtlige dokumenter. Det skulle imidlertid vise seg at saker «før» 2008 likevel ikke var tilgjengelig her. Siden en stor del av byggesakene var «avgjort» i rammesøknad (før 2008) ble det nødvendig å fysisk gjennomgå et større antall byggesaker. Dette var ikke helt uproblematisk. Kommunen er underlagt forvaltningsloven⁴⁰ og er derfor forpliktet å gi tilgang til byggesaksmappen ved forespørsel. På den annen side er kommunen forpliktet å unndra sensitive opplysninger fra offentligheten⁴¹. Det vil si at en saksbehandler fysisk må gjennomgå permene «før» meg, eventuelt sitte sammen med meg mens jeg gjennomgår sakene. Med utgangspunkt i de enorme mengdene

⁴⁰ Forvaltningsloven § 3: «saksdokument, journaler og lignende register for organet er åpent for innsyn(..) alle kan kreve innsyn i saksdokument, journaler og liknende register til organet hos vedkommende organ» (lovdata.no)

⁴¹ Forvaltningsloven § 13 – opplysninger som er underlagt taushetsplikt (lovdata.no)

saksdokumenter (fysisk tilsvarende ca 1,5 meter høy stabel) ba jeg om ganske mye saksbehandler/arkiv tid, og fryktet derfor at kommunen ville finne dette urimelig og dermed avslå innsynsforespørselen min.

Kommunen brukte lang tid på besvare henvendelsene mine, og jeg måtte purre disse opp ved flere anledninger. Brekkstangen ble den jeg i det følgende har valgt å kalle for nøkkelinformanten (Thagaard:2003). Helt i starten av min saksbehandlerkarriere så jobbet også nøkkelinformanten som byggesaksbehandler i min praksiskommune. Vi kjente ikke hverandre godt, men møttes regelmessig i tiden etterpå, anledning Fylkesmannkonferanser og andre kommunale sammenkomster⁴². Vi var blant annet «venner» på facebook. Med praksis fra to kommuner syntes nøkkelinformanten å være en god kandidat å intervju, fordi kandidaten ville kunne bekrefte og eventuelt avkrefte mine antakelser og erfaringer fra praksiskommunen, sammenlignet med kasus kommune (Thagaard:2003). For å gjøre en lang historie kort gjorde jeg to intervjuer med nøkkelinformanten. Da jeg var ferdig fortalte jeg om problemene jeg hadde i forhold til å få tilgang på de fysiske byggesaksmappene. Vendepunktet i forhold til tilgang kom som følge av dette. Nøkkelinformanten introduserte meg til matrikkelansvarlig med henvisning til at jeg var en tidligere kollega som nå skrev master om byggesak, og hvordan matrikkelansvarlig måtte behandle meg pent. Noe matrikkelansvarlig også gjorde. Etter dette fikk jeg audiens til arkivet, hvor jeg fikk tildelt et grupperom og lånt adgangskort som gav meg tilgang til kopimaskinene.

Jeg brukte til sammen to uker på å gjennomgå alle sakene. Det ble imidlertid snart klart at det ikke var tilstrekkelig med en gjennomgang av byggesakene. For å kunne si noe om intensjonene til planbestemmelsene måtte også forarbeidet til planen undersøkes. Jeg kontaktet dermed planavdelingen, hvor samme rutine som ved gjennomgang av byggesakene ble fulgt. Jeg fikk et avlukke, og jeg fikk låne et adgangskort slik at jeg kunne betjene kopimaskinene selv. Jeg brukte to arbeidsdager på å gå igjennom mappene. Feltarbeidet kan derfor sies å ha vært i to bolker. En for plan og en for byggesak. I tiden mellom bolkene intervjuet jeg byggesakssjefen. Erfaringene fra intervjusituasjonen blir diskutert i eget underkapittel. Feltarbeidet kan fremstilles på en tidslinje:

⁴² Årlig saksbehandlerkonferanser, med påfølgende sosiale tiltak slik som påfølgende Lutefisk middag og lignende i regi av Fylkesmann

Hva:	Intervjuer med Informant 1	Feltarbeid Rådhuset. Gjennomgang av byggesaksdokumenter	Intervju med Byggesakssjefen	Feltarbeid Rådhuset Gjennomgang plan 1499
Når:	November 2015	Desember 2015	April 2016	Mai 2016

Tidslinje 1: viser tidsrommet for feltarbeidet som ligger til grunn for denne oppgaven

4.3.3 Intervjusituasjonene

Dokumentanalysen er primærkilden til denne masteroppgaven. Hensiktene med intervjuene var langt på veg et ønske om få bekreftet egen erfaring fra praksisfeltet med informantenes virkelighet, og hvorvidt disse samsvarte til hverandre, eventuelt ikke (Thagaard:2003)? Intervjuene ble også utført på et tidlig tidspunkt med masteroppgaven, noe som innebar at teorien ikke var på plass. Hadde teorien vært med i intervjusituasjonen ville trolig intervjuene kunnet fått en annen dybde enn de gjorde. Før intervjuet med byggesakssjefen var empirien fra byggesaksdelen delvis klar, slik at intervjuet ble basert på empiriske funn med spørsmål knyttet til byggesakssjefens faglig bakgrunn og refleksjoner rundt hennes opplevelse av bruk av dispensasjon i byggesak.

De to intervjuene jeg gjennomførte med nøkkelinformanten hadde til hensikt å fungere som nøkkelinformasjon, hvor jeg fikk testet ut egne erfaringer med en som hadde erfaring fra samme kommune som meg, og derfor hadde et sammenligningsgrunnlag for kommunal praksis (Thagaard:2003). I intervjuene med nøkkelinformanten forsøkte jeg meg på en ustrukturert tilnærming, hvor jeg stilte åpne spørsmål og lot informanten prate seg tom. Selv om intervjuet bare var ment som nøkkelinformasjon var skuffelsen stor da jeg kom hjem og fant to minutter av det to timers lange intervjuet på båndopptakeren. Nytt intervju ble dermed avtalt og gjennomført ganske umiddelbart. Kanskje kom det noe bra ut av at båndopptakeren sluttet å virke, på denne måten fikk jeg ytterligere tid med nøkkelinformanten, noe som gav meg nyttige innspill som er benyttet som bakgrunnsinformasjon i forhold til min forståelse av praksisfeltet (Thagaard:2003). Intervjuene «opplevdes» som gode. Vi snakker samme språk, og det var på ingen måte nødvendig å dra ordene ut av nøkkelinformanten. Det var heller ikke nødvendig å utdype problemstillingene, og jeg opplevde at informanten forsto spørsmålene ved å gi relevante svar (Thagaard:2003).

I ettertid så jeg at det var flere «tema» jeg gjerne skulle ønsket at informanten pratet om. Da jeg senere skulle intervju byggesakssjefen tok jeg lærdom av dette og strukturerte intervjuet noe mer «kreativt». Byggesakssjefen hadde på forhånd mottatt informasjon om hva jeg studerte,

problemstilling og hypotese. Hun hadde også gitt meg beskjed på forhånd om at hun hadde avsatt en klokke til meg. Jeg innledet intervjusituasjonen med en kort presentasjon av oppgaven og tegnet en sirkel på et ark hvor jeg skrev ned problemstillingen som ble presentert som «agenda» for intervjuet. Resten av intervjuet ble improvisert. Grepet var trolig godt, for intervjuet ble kjempebra og ble en slags samtale mellom meg og byggesakssjefen rundt agendaen. I det transkriberte intervjuet fremkommer det at vi snakker godt sammen og ler av de samme tingene. Ting som for utenforstående ikke nødvendigvis fremstår som morsom, men som er en del av byggesaksbehandler sjargongen «saksbehandlere i mellom» - en sjargong i en kultur som min iboende byggesaksbehandler og byggesakssjefen delte (Repstad:2007). Da jeg avsluttet intervjuet etter en time var tonen lystig. Byggesakssjefen uttalte blant annet: *«Dette var artig! Det var faktisk kjempeartig, og det var nyttig for meg. Du må ha lykke til. Også bare ring, det er mange ganger lettere å bare ta en telefon (side 23 i transkript)»*

Utfordringen med den «løse» tonen i intervjuet er hvordan intervjuet som samtale må sees under ett. Ved kun å analysere bruddstykker virker noen av spørsmålene for ledende. For eksempel når jeg kommer med følgende påstand: «påstanden er jo at bydelen har fått dårligere boforhold som følge av dette, hva tenker du om det?». Spørsmålet er ledende og gir tilsynelatende ikke byggesakssjefen tid til å reflektere over om det jeg sier er sant. Dersom man løfter blikket og ser intervjuet i en lengre sammenheng vil det fremkomme hvordan påstanden er framsatt i forbindelse med et konkret funn, hvor byggesakssjefen får se bilder av en blokk hvor samtlige leiligheter er tildekket fra gulv til tak for å skjerme de som bor der for innsyn. Spørsmålet formet som en påstand fremmes som en konsekvens av dette fenomenet, slik at påstanden med dette blir et slags utgangspunkt for den videre samtalen. Det er imidlertid viktig å stille spørsmål på en måte som inviterer informanten til å reflektere over temaene (Repstad, 2007). Dersom jeg skulle gjentatt intervjuet ville jeg trolig ha ordlagt meg annerledes, og bedt om nok tid til at informanten fikk tid til å reflektere, noe som kanskje kunne tilført noe mer til intervjuet enn hva som er tilfelle her. Det kan virke begrensende for hva som blir sagt dersom forskeren oppfattes som, «full informert» i intervjusituasjonen (Repstad:2007). Jeg ville derfor trolig også tonet ned den kollegiale tonen for på den måten å gi informantene anledning til å forklare mer utfyllende med egne ord.

Jeg opplevde begge informantene som reflekterte og interesserte i egen og kommunes rolle i samfunnet. Begge uttrykte imidlertid avstand mellom sin rolle på byggesak og

kommuneplanenes samfunnsdel som de begge beskrev som noe som lå nedfelt i de fysiske planene som var hva «de» forhold seg til. Jeg hadde ikke teorien klar på dette tidspunkt. Sett i ettertid skulle jeg ønske jeg kunne spurt mer dyptgående spørsmål rundt forhold knyttet til skjønnsvurderinger og overordnede planer som styringsdokumenter. Det hadde helt klart vært en fordel om teorien hadde vært klar før intervjuene, slik at spørsmålene kunne reflektert dette. På den annen side var spørsmålene basert på funn i kasus, noe som trolig er mer familiært for respondentene enn en teoretisk tilnærming. Det at jeg behersker fagterminologien gav god flyt i samtalene, men skapte også en mulighet for feiltolkninger av situasjonen ved antakelser, eller at ting ble tatt for gitt – noe som ville gitt ufullstendig informasjon (Repstad:2007). Motivet med intervjuene var å få bekreftet egne erfaringer, at disse stemte med respondentenes virkelighet – noe jeg mener å ha lyktes med. Faren med dette igjen er hvordan man risikerer å få bekreftet det man allerede vet, slik at forskningen forsvinner og «nye» funn uteblir. En annen svakhet med intervjuet som samtale, er hvordan man risikerer å reflektere hverandres synspunkter (Repstad:2007). Det at faren for å reflektere egen subjektive erfaring er tilstede begrenser generaliserbarheten i intervjuene (Repstad:2007). Det er derfor viktig å presisere hvordan intervjuene kommer i tillegg til dokumentstudiene, som til gjengjeld er grundige, og hvordan dokumentstudiene er det som danner grunnlaget for oppgaven.

4.4 Datamaterialets pålitelighet

Dette avsnittet skal diskutere datamaterialets pålitelighet og gyldighet, styrke, svakheter og konsekvenser for analyse og konklusjon. I kvalitative studier er det forskere som fortolker, noe som kan påvirke leseren (Repstad:2007). En selvpresentasjon kan derfor være nyttig, særlig i en masteroppgave med opphav i egne erfaringer (Repstad:2007). Mitt valg av kasus var som nevnt innledningsvis ikke tilfeldig. Det at min familie har eid, og tidvis bodd på Solneset gjør valg av kasus temmelig personlig. Personlig engasjement kan være en fordel, men kan også være en trussel mot den distansen man trenger for å gjøre en objektiv og vitenskapelig analyse (Repstad:2007). Det er derfor viktig å være etterrettelig i forhold til trekk som kan tenkes å prege fortolkningene i oppgaven, slik at leseren selv kan vurdere fortolkningen kritisk (Repstad:2007). Jeg vurderte erfaringene i fra byggesaksfeltet som viktige i forhold til den innsamlede data. Eksempelvis ville denne uten det trente byggesaksøyet trolig vært gitt en mer overfladisk behandling. I forhold til den private interessen så er dette forskningsetisk vanskelig. Likefult er også den private erfaringen en del av metoden, den måtte derfor på en eller annen

måte inn i metodekapittelet. Spørsmålet var hvordan? Det enkleste, og mest etterrettelige ble derfor å fortelle det slik det var, uten å holde noe tilbake, slik at leseren kan gjøre seg egne kritiske meninger om min fortolkning av kasus og påfølgende analyse. Her er derfor min personlige beretning om opplevelsen ved å flytte inn i den første blokken som var ferdigstilt på Solneset i 2005:

Vi kjøpte 4 – roms leiligheten på prospekt og flyttet inn i september 2005. Min datter var på dette tidspunktet 7 måneder gammel og jeg var hjemme i mammapermisjon. Leilighetens sosialtopologiske plassering i pirens front, vendt mot sjø var fantastisk med panoramautsikt fra nord til sør og sol hele dagen. Siden leiligheten var vendt mot sjøen unngikk vi innsynsproblematikk. Problemet oppsto ved innflytting. Det vil si vi ante ikke virkningene av dette før vi var vel flyttet inn. Problemet var at etasjene under oss ikke fantes. Det vil si at vår leilighet sto på en søyle, hvor det under oss, etter innflytning, ble plassbygget tre boenheter. Byggestøy og særlig boring i betong fra morgen til kveld var ikke til å holde ut for meg og min datter som var hjemme hele dagen. Rundt oss gikk arbeiderne med masker, hjelm og verneutstyr. Situasjonen var surrealistisk og vi henvendte oss til kommunen å ba om hjelp. Kommunen gjennomførte en byggekontroll på byggeplassen, hvor også de stilte opp i verneutstyr. Det skulle aldri vært søkt om brukstillatelse for leiligheter som ikke var påbegynt oppført, det skulle heller ikke vært utstedt brukstillatelse for disse. Etter mitt syn skulle det heller ikke vært gitt brukstillatelse til tilgrensende leiligheter som vår. Utbyggingen av de plassbygde leilighetene varte i 8 måneder. Utbygger ble senere, som følge av uærlig oppførsel og beviste feilrapporteringer til bygningsmyndighetene, fratatt både den lokale og den sentrale godkjenningen. Utbygger gav oss en mindre kompensasjon som følge av ulempene våre. Kompensasjonen sto ikke på noen måte i samsvar med det tapet jeg følte, i forhold til tapt foreldrepermisjon med mitt barn. Og her ender historien for vår del. Men jeg vil likevel nevne feil og mangler med blokken som sådan. Jeg var aldri involvert i denne konflikten da vi flyttet til annen kommune. Leiligheten leide vi ut. Konflikten i forhold til bygningen pågikk i ti år før sameiet vant frem etter flere rettsrunder. Da vi i fjor valgte å selge leiligheten, var det ikke med bakgrunn i overnevnte støy, men det faktum at familien hadde vokst i fra leiligheten og hadde behov for mer plass. På de årene som hadde gått hadde leiligheten steget med to millioner kroner i markedsverdi. Vi var følgelig godt fornøyd da vi solgte den videre.

Jeg mener selv at jeg befinner meg et sted mellom nærhet og distanse (Repstad:2007). Nærhet til kasus gjennom mine erfaringer som beboer, og nærhet til den offentlige byggesaksrollen gjennom min opplæring og tilstedeværelse i byggesak i annen kommune. Gjennom beboeropplevelsen fikk jeg kunnskap som bare kan forstås fullt ut av den som har opplevd dette selv. Mange, meg selv inkludert, har en oppfatning om det offentlige som en myndighet, et sted man kan få hjelp tilfelle problemer. Min erfaring er at dette ikke alltid er tilfelle. Dette er kunnskap jeg følgelig ikke ville ha hatt uten denne opplevelsen. Man kan vel si at min interesse for fagfeltet startet med dette. Senere ble jeg ansatt som byggesaksbehandler i annen kommune enn kasus kommune. Her jobbet jeg som byggesaksbehandler i 3,5 år. Erfaringene fra mitt tidligere liv gjorde meg oppmerksom og gav en annen dimensjon til møtene med mennesker i utbygningssituasjoner. Opplæringen i byggesakspraksien gav meg også et annet perspektiv på byggesaksbehandlers handlingsrom og rolle i styringskjeden. Det at jeg ikke lenger er byggesaksbehandler (ingen lojalitetsbånd til en arbeidsgiver) og ikke lenger har noen interesser på Solneset, samt distanse i tid til hendelsene i 2005, gir noe avstand til stedet, men trolig ikke nok til å plassere meg mellom nærhet og distanse (Repstad:2007). Troverdigheten min ligger trolig fortsatt noe nærmere nærhet enn distanse. Noen metodiske grep kan forhåpentligvis bidra til å motvirke dette. Først i forhold til utvalget. Metodisk har jeg valgt å undersøke «min» blokk PIR2 og sammenligne denne opp imot andre deler av Solneset, og da særlig i forhold til siste utbygning. Årsaken til dette er todelt. For det første utgjør disse første og siste byggetrinn. Noe som rammer inn utbyggingsperioden fra 2004 – 2017. For det andre er PIR2 ikke berørt av den sosialtopologiske kritikken jeg reiser i oppgaven. Tvert imot er PIR2 idealtypen på hvordan det kanskje burde vært utbygget, både i forhold til den enkelte leilighets størrelse og i forhold til bo sammensetningen. Samtlige boliger har parkering i egen pareringskjeller. PIR2 blir dermed benyttet som eksempel på hvordan det kunne vært bygget, i forhold til hvordan det faktisk ble bygget. Jeg håper dette kan være med å øke oppgavens reliabilitet (Thagaard:2003).

Oppgaven er i all hovedsak basert på offentlige saksdokumenter. Dokumentene er troverdige da de kan spores i tid, sted og til opphavsmann/kvinne. Jeg har riktignok fortolket disse, men selv om jeg skulle ha underliggende motiver basert på sympatier eller antipatier så vil de offentlige dokumentene likevel være etterprøvbare (Repstad:2007). Handlingen er forsøkt fremstilt så objektivt som over hode mulig. Fokuset har vært på systemet og ikke den enkelte utbygger, kommune eller bydel. Det syntes derfor som et hensiktsmessig grep å anonymisere både bydelen og kasuskommunen. Anonymiseringen skapte også en avstand i mellom meg og kasuset. Anonymiseringen er ikke fullstendig, det vil være mulig å finne frem til hvilken by og

bydel det her er snakk om ved å dette seg grundig inn i fotnotene. Stedet kan trolig også være gjenkjennbart for «noen» gjennom den topologiske skildringen av stedet. Det er derfor viktig å presisere at halvanonymiseringen ikke er gjort ut i fra etiske hensyn, annet enn kanskje i forhold til utbyggeren, som ikke har hatt en stemme inn i denne oppgaven, men som et grep for å løfte diskusjonen opp på et systemnivå, og for å skape avstand mellom meg og det faktiske stedet, som jeg har valgt å kalle Solneset. Det er systemet som skal diskuteres, det konkrete stedet og den konkrete kommune er kun relevant for å illustrere systemets mulighetsrom.

Mitt ståsted er ikke nødvendigvis verdinøytral, men motivet med oppgaven er imidlertid ikke å ta stilling til verdier. Siden oppgavens fokus er rettet mot systemet, og derfor er gjeldende for den styrende, uavhengig av politisk tilhørighet har det heller ikke vært nødvendig å ta stilling til verdier. Oppgaven levner likevel ingen tvil om at jeg er kritisk til NPM og liberalistisk markedsteori, men da fra et systemteoretisk perspektiv med begrunnelsen av at denne ikke fungerer som den skal, noe denne oppgaven forsøker å vise. Det er mange forskere som forsker i eget miljø. Til den kritiske leser vil jeg si, at jeg har etterstrebet etterrettelighet, noe denne personlige beretningen viser (Repstad:2010). Egen rolle har kontinuerlig vært evaluert under arbeidet med oppgaven.

Helt til slutt i forhold til etikk. Da jeg kontaktet kasus kommunen gjorde jeg dette via kommunens postliste system, noe som innebar at også henvendelsene mine ble offentliggjort på postlistene. En person som hadde sett dette tok kontakt med meg per epost. Historien ville vært svært interessant for denne oppgaven, men reiser spørsmål, langt utover den tillatelse jeg har søkt om og mottatt fra NSD, den er derfor utelatt fra oppgaven. Henvendelsen i seg selv sier noe om desperasjonen. Hendelsen nevnes derfor her, men innholdet utelates.

Jeg har imidlertid valgt å fortelle en annen «bruker historie» i analysen. Også denne er ifra innflytningen i 2005. Den omhandler et voksent par som flyttet inn i blokka samtidig med oss. Historien deres ble den gang gjort kjent gjennom mediene, hvor samtlige innhold som er gjengitt i denne masteroppgaven, tidligere er publisert. Grunnen til at også dette er anonymisert, er at artikkelhenvisningene ville avslørt kasusets identitet. Metodisk så henvendte jeg meg til kvinnen, som er en profilert politiker, via facebook, hvor jeg spurte om hun kunne tenke seg å si noe om opplevelsene sine rundt dette med sjakten og de påfølgende rettsrundene. Intervjuet er litt på siden av oppgaven, men siden historien har stått på trykk i avisen, så vurderes ikke innholdet som sensitivt, slik at det kan benyttes i denne sammenheng.

Jeg har også benyttet noen direkte sitater fra velforeningens til Solnesets facebookside. Da oppgaven er anonymisert er også dette vurdert som uproblematisk.

Opgavens svakhet er at jeg ikke har snakket med utbygger. Utbyggers holdninger i forhold til blant annet den sosialtopologiske «teorien» ville vært svært interessant forskning som kunne gitt en ytterligere dimensjon til oppgaven. Dette ville imidlertid krevd et annet opplegg, og en annen tillatelse enn den jeg i denne sammenheng er innvilget gjennom NSD.

4.4.1 Analytisk tilnærming

Ønsket var å forklare den erfarte avstanden mellom plan og praksis, hvorfor samfunnsfenomenet oppstår og hvordan det reproduseres (Repstad:2007). For å få til dette måtte det først etableres et faktum. Hva var tilfellet? Dette krevde et kasus belagt med utfyllende data. Hva var intensjonen med planen og hvordan ble det faktisk bygget? Første del av analysekapitlet blir derfor benyttet til å beskrive og konstatere det planlagte og det faktiske Solneset. Dernest måtte dette forklares, hvorfor skjer dette? Først gir jeg en teoretisk forklaring på hva som kan være årsaken til dette, videre gir jeg, med bakgrunn i kasus, en teknisk byggesaksforklaring på hva som kan ha skjedd.

I forhold til det praktiske analysearbeidet så laget jeg en tabell i forbindelse med gjennomgangen av den enkelte byggesak. Her ble alle endringer kategorisert, og det ble avsatt en kolonne til spontane refleksjoner som gjordes gjeldende i dokumentgjennomgangen. Et mønster kunne ganske fort gjenkjennes fra sak til sak. Gjengangerne var kvalitetskrav knyttet til den enkelte bolig. I oppgaven blir disse diskutert hver for seg under avsnittet, «en teknisk forklaring». Jeg har også utformet noen tabeller for å kunne fremstille den komplekse utbygningsprosessen på en leservennlig og grafisk måte. I sorteringen av boliger basert på størrelse og antall rom fremtrådte et annet mønster i forhold til boligenes topologiske plassering, noe jeg i oppgaven har valgt å kalle for sosialtopologisk plassering - et begrep som sier mye mer enn det kvantitative antallet boliger. I forhold til «tallene» for antall boliger sortert på antall rom og kvadrat, så fikk jeg tilsendt disse fra matrikkelansvarlig i kasus kommune. Disse dannet utgangspunktet for kategoriseringen i Xcel ark. Med dette ble det mulig å lage statistikker og prosentregninger for sammenligning. Oppgaven er også supplert med data hentet

fra SSB. Heriblant antall dispensasjoner og gjennomførte tilsyn i perioden 2012 – 2013, for tilsyn, og 2014, 2015 og 2016 for dispensasjoner⁴³.

4.4.2 Noen praktiske metoder til slutt

Begrepet «utbygger» benyttes som generell term. Også dette et metodisk grep i forsøk på å skape avstand til de involverte aktørene, og løfte diskusjonen i oppgaven til et høyere nivå enn den enkelt utbygger i den enkelte bydel. Hvorvidt det har vært flere ulike utbyggere involvert i utbyggingsprosjektets tar jeg derfor ikke stilling til. Når det likevel nevnes at utbygger i første og siste prosjekt er den samme person så må dette utsagnet sees i forbindelse med poenget i forhold til den risiko utbygger faktisk løper i byggeprosjekter, sett opp imot kjøpers risiko i samme prosjekt. En annen potensiell utfordring var forholdet med «ny og gammel lovgivning⁴⁴». For å gjøre masteroppgaven leservennlig er forholdet med «ny og gammel lovgivning» fjernet fra analysen. Dette da endringen hadde lite å gjøre oppgavens tema.

Det finnes en fem og en seks – roms leilighet på Solneset, disse har beliggenhet PIR4 og PIR1. Jeg fant det lite hensiktsmessig å la disse stå alene i to «bolker». De er derfor metodisk «talt» sammen med fire – roms leilighetene.

4.5 Avslutning

Jeg mener, tross egne roller, at Solneset er et godt egnet utvalg for akkurat denne oppgaven. Håpet er at mine «bruker» og «saksbehandler» briller kan benyttes til å bringe ny viten til diskusjonen om det offentlige rolle som planstyringsmyndighet (Repstad:2010). Mine tre sett med «briller» (bruker, saksbehandler, forsker) minker sannsynligheten for vilkårlighet samtidig som faren for personlige synspunkter øker. Den største faren er at jeg i kraft av «brillene» legger merke til/ser etter /velger å ta med eller overser noe «annet», eller vektlegger noe ganske annet enn hva opphavsperson mente å vektlegge (Repstad:2010). Balansen krever kontinuerlig refleksjon.

⁴³ Med bakgrunn i at lokal godkjenning skulle bortfalle fra pbl, ble det satt ekstra fokus på tilsyn, i tiden «rundt» dette, 2014 -2016, tallene er derfor utelatt, da de trolig ikke gir et korrekt bilde av den faktiske praksis

⁴⁴ Plan og bygningslovgivningen fikk ny lov av 2008, hovedtrekkene berører ikke oppgavens tema, og er av den grunn valgt fjernet fra analysen. Analysen er detaljert. Grepet er gjort i forsøk på å skape en leservennlig oppgave

5 Solneset – en ny bydel blir til

5.1 Innledning

I dette kapitlet skal det planlagte og det faktiske kasus, kalt Solneset, presenteres. Planen var å samle alle dispensasjoner fra byggestart i 2004 til og med siste byggetrinn 2017 og sammenligne det som var planlagt opp imot det som faktisk ble bygget. På denne måten håpet jeg å kunne si noe vitenskapelig om den erfarte avstanden mellom planteori og praksis. For å kunne si noe om dette måtte jeg vite noe om forarbeidene til planen. Første avsnitt i dette kapitlet sier derfor noe om premissene, og rammen premissene ble til under. Det sier også noe om det juridisk vedtatte styringsverktøyet, reguleringsbestemmelsene. Påfølgende avsnitt vil omhandle den faktiske bydelen, Solneset, presentert slik den faktisk er bygget. Sammenligningen mellom hva som ble sagt (premissene), og hva som ble bestemt (reguleringsplan) i forhold til hva som faktisk ble bygget vil diskuteres fortløpende.

Noen av endringene dreier seg om det som betegnes som MVE (mindre vesentlige endringer). Sagt med andre ord, jeg fant andre forklaringer enn bruken av dispensasjon til å forklare endringer. Dermed måtte MVE være med i analysen som et funn. MVE kan på flere måter sees som en nær slektning til dispensasjonen, hvor de i praksis er underlagt sammen regelverk og saksgang. Den mest synlige endringen på Solneset er hvordan det er ført opp 244 flere leiligheter enn planlagt. Spørsmålet er hvordan dette har gått til, og i hvilken grad denne tilveksten har noe med dispensasjoner fra planen å gjøre, er noe av det som skal undersøkes nærmere i analysekapitlene.

I grove trekk er analysen designet ut ifra tre dimensjoner. Premissavklaringen, de folkevalgtes vedtak av planen og siste utbygningstrinn. De ulike stadiene jeg legger til grunn for undersøkelsen kan fremstilles på en tidslinje, hvor fase 1, ikke bare planprosessens første fase, men også det første stadium lagt til grunn for denne undersøkelsen. Planprosessens femte fase, kommunestyrevedtaket/iverksettelsen av plan 1499, er undersøkelses stadium to og det tredje og siste undersøkelsesstadium er også det siste utbygningstrinnet i området, felt B7, som i skrivende stund er under oppføring. Felt B7 består av tre blokker, Lamell7, PIR7 og PIR6. De tre stadiene er fremhevet på tidslinjen kalt figur 5:

Plan-prosess	Fase 1 (Stadium1) Premissavklaring	Fase 2 Analyse	Fase 3 Veivalg	Fase 4 Skisse - prosjekt	Fase 5 (Stadium2) Endelig Planforslag	Første Byggetrinn Felt B2	MVR 1	MVR 2	MVR 3	Siste utbygning (Stadium3) Felt B7
Tidslinje	26.08.02				24.09.03	2004-2005				2016 - 2017

Tidslinje 2 – viser de tre ulike stadiene/fasene lagt til grunn for denne undersøkelsen

5.2 Det planlagte Solneset

Kasus Solneset ligger på nedre siden av fylkesvei, avskåret fra resterende bebyggelse på øvre side av vei, på et nes ut i sjøen midt i mellom to av kaskommunens hovedknutepunkter. Arealet ble tidligere benyttet til jordbruk etterfulgt av industri. Etter en større brann på industritomten på slutten av nittitallet, ble området innlemmet i kommuneplanens arealdel hvor området ble avsatt for fremtidig boligbygging⁴⁵. Første forsøk på planforslag ble avsluttet etter begrensa høringsrunde, blant annet som følge av lokal motstand fra berørte naboer i forhold til blant annet høyden på blokkene⁴⁶. Med bakgrunn i dette forsøket, ble det viktig med et avklarende forarbeid for å fange opp motsetninger og kritiske innspill tidlig i prosessen⁴⁷. Tomten på 35 000 kvm ble vurdert som egnet for en tomteutnyttelse på 100 %⁴⁸. Dette ville gi ca. 450 leiligheter i blokker i tre til fire etasjer. Tomten skulle utbygges etter bærekraftige prinsipper⁴⁹, med 1 parkeringsplass per boenhet. Det ble argumentert for hvordan tomtens beliggenhet mellom to knutepunkter gav gode bussforbindelser med nærhet til sentrum og til de store arbeidsplassene. Tomta ble beskrevet som velegnet til en stor andel mindre boliger⁵⁰. Man ønsket en fleksibel markedstilpassing av leilighetstyper, men stilte likefult krav til en viss blanding innafor de enkelte utbyggingsområdene for å unngå en for homogen befolkningssammensetning⁵¹.

⁴⁵ Referanse er anonymisert for ikke å avsløre stedet identitet

⁴⁶ Referat premissavklaringer (26.08.2002), side 3

⁴⁷ Referat premissavklaringer (26.08.2002), side 3

⁴⁸ Referat premissavklaringer (26.08.2002)

⁴⁹ Referat fase 1, premissavklaring (26.08.2002), side 6

⁵⁰ Referat, fase 1, premissavklaring (26.08.2002), side 7

⁵¹ Referat, fase 1, premissavklaring (26.08.2002), 7

Beliggenheten beskrives i planprosessen som fantastisk. Nesset ut i sundet gav stedet helt unike solforhold, 24 timer i døgnet midsommers, med uskjermet utsikt fra nord til sør. Det ble tidlig i prosessen kjent at en større andel leiligheter ville stille særlige krav til kvalitet. Både i forhold til uteplasser, oppbevaring, soltilgang og vindeksponering. Blant annet ble det stilt nærmest likt krav til størrelse på bod og balkong til to – roms leiligheter, som til flere – roms leiligheter. De stedlige kvalitetene skulle ikke bare være forbeholdt de som bosatte seg «ytterst». Det ble derfor stilt premisser for å sikre ivaretagelsen av kvalitet, omtalt som hoved forutsetninger⁵². Fra planpremissene kan man lese følgende⁵³:

«Med sin beliggenhet er neset som stikker ut i sundet sikret både solgang hele døgnet, inkludert midnattssol på sommeren, og fri utsikt langs sundet både sør, vest og nordover. Denne kvaliteten medfører også utsatthet for vind og vær. En hoved forutsetning er å ivareta sol og utsikt som vesentlige bokvaliteter samtidig som en skjerm bebyggelse og spesielt uteoppholdsplasser mot vind»

«Alle balkonger bør ha sol fra klokken 12, og skal ha sol fra klokken 16 -20».

«Nærheten til sjøen som visuell opplevelse, ikke bare for de som bor «ytterst»

«Den nye bydelen skal bli byens første vestvendte bymessige boligområdet med direkte sjøkontakt. Bydelen skal dyrke de fantastiske sol og utsiktsforholdene (..) det skal legges spesielt vekt på planlegging av gode og varierte utearealer for å sikre best mulig bokvalitet (..) Private uteoppholdsplasser må skjermes mot sommer vinder nordfra».

«Kvalitetskrav til den enkelte leilighet skal styre utforming av bebyggelsen, uteoppholdsplass, skal være skjernet og ha maksimalt med sol»

«Leiligheter skal i størst mulig grad være gjennomlyst og i passende størrelser»

5.3 Et alternativ til sovebyen

En målsetning med den nye bydelen var et ønske om at denne skulle motvirke sovebyeffekten i den eksisterende bebyggelsen på andre siden av hovedveien. Planfri krysning av fylkesveg skulle binde sammen gammelt og nytt, og sammen med de store friarealene så man for seg at den nye bydelen skulle fungere som et hjerte som kunne pumpe nytt liv ut til hele området⁵⁴. For å få til dette måtte det utvikles gode offentlige byrom som var attraktive å bruke. Dermed ble det viktig at også disse var solfylte og skjernet for vind. I tillegg så man for seg at det skulle etableres kombinasjonsboliger med bydelsfunksjoner, heriblant mulighet for legekantor, kafe`

⁵² Referat, premissavklaringer

⁵³ Referat premissavklaring, (26.08.2002), s.6 og 7,

⁵⁴ Kommunestyrevedtak 140/03, 24.09.03

på kaia tilknyttet den planlagte båthavnen, og etablering av grendehus for sammenkomster⁵⁵. Nord for, og i umiddelbar nærhet til den nye bydelen ligger i tillegg byens største sandstrand. Denne ble aktivt brukt av lokalbefolkningen, skoleklasser, barnehager mm. Det var viktig at denne beholdt sin profil som offentlig utfartssted. Ny grønnstruktur skulle etableres og gå som en grønn tråd fra stranden i nord, gjennom hele det nye prosjektet, og sørge for grønn estetikk og naturlig vindbrytning. For å sikre gjennomføring av de viktige utearealene ble det utformet en egen utomhusplan med rekkefølgebeskrivelse for å styre utformingen av prosjektet⁵⁶.

Området skulle også fungere som hjem for de som valgte å bosette seg her. Den offentlige profilen på fellesarealene stilte derfor skjerpede krav til det private uteoppholdsarealer. Disse skulle være av en gitt størrelse, skjermet for vind, samtidig som de hadde maksimalt med sol. Helst fra klokken 12 -20, og minimum fra 16-20. Husbanken sponset i denne sammenheng et utredningsarbeid på 100 000 kr for kartlegging av de klimatiske forholdene på stedet⁵⁷. Rapporten fra konsulentfirmaet viser hvordan vind, sol og skygge utarter seg på det enkelte bygningskropps fasade og på felles utearealer mellom blokkene. Hoveddelen av bebyggelsen skulle være 3-4 etasjer, men større høyder ville kunne vurderes i punkter. Fordelene med å bygge høyt skulle i hvert tilfelle veies opp mot ulemper (klima, skygge, vind og utsikt). I utbyggingsavtalen mellom kommunen og utbygger ble det stilt krav om at eierskap til veier og friarealer vederlagsfritt skulle overdras kommunen for drift og vedlikehold⁵⁸

5.3.1 De gode intensjonene fanges opp, og videreført i reguleringsplanen

Planen ble sendt på høring. I denne forbindelse berømmet Fylkesmannen kommunen. Det ble blant annet fremhevet hvordan saksfremlegget med illustrasjoner og kartmaterieell gav et godt grunnlag for å vurdere det reelle innholdet i planforslaget, og hvordan planforslaget var gjort tilgjengelig for publikum på internett noe han antok ville gi flere anledning å se og vurdere fremlegget⁵⁹. Fylkesmannen hadde lite å utsette på planen, men sa blant annet tydelig ifra om at det mye brukte friluftsområdet i nord måtte vernes, slik at dette ikke ble forbeholdt beboerne

⁵⁵ Referat, premissavklaringer

⁵⁶ Se reguleringsplan 1499, og saksfremlegg 140/03 vedtatt 24.09.03

⁵⁷ Se vedlegg 3 og 4 til saksfremlegg 140/03, vedtatt 24.09.03

⁵⁸ Se utbyggingsavtalen mellom utbygge og kasus kommunen under punkt 3.2.3

⁵⁹ Merknad – reguleringsplan 1499, dat. 30.06.03. Fylkesmanns ref: 2003/5679

på Solneset. Fylkeskommunen uttalte at planen var forbilledlig gjennomført med hensyn til prosess, planfaglig utforming og fremstilling⁶⁰

Etter å ha ligget ute på høring fra begynnelsen av mai, legges planforslaget frem for kommunestyret 24.09.03, og blir enstemmig vedtatt. Det var mange grunner til begeistring. De nye parkene ble omtalt som «eventyrparken», «naboparken» «strandparken» «lekeparken»⁶¹. Parkene ble illustrert med fargerike plankart som viste hvordan sjøområdet i sør egnert seg som vannpark, vinterstid kunne arealet benyttes til å gå på skøyter, isdans eller kappgå på skøyter, om sommeren kunne det samme arealet benyttes som skjernet badepark, hvor man i tillegg til å observere sjøanemoner og tang, kunne fiske etter småkrabbe og samle stein og skjell⁶². Stranda i nord skulle oppgraderes. Om sommeren kunne denne benyttes til bading, strandlek, lek med drager, padling og surfing. I tillegg kunne det etableres fotballbane, volleyballbane og klatrevegg. Om vinteren kunne det samme arealet benyttes til å bygge iglo, lage snølykter, kaste snøballer, langrennsløper, og fotballbanen skulle kunne omformes til ishockeybane⁶³. Den indre delen av boligområdet egnert seg for etablering av barnehage, torg, akebakke og ballbinge. Sistnevnte skulle i vintermånedene kunne benyttes som skøytebane. Mellom piren skulle fjæra trekkes så lang innover boligområdet som mulig. Naturlig fjære og strand mellom piren videreførte stedets naturlige kvaliteter. Og stranda i nord skulle ivaretas eksplisitt:

«den naturlige flotte stranda kommer til sin rett med økt tilgjengelighet og tilrettelegging for aktiv bruk uten at den berøres direkte av nybygging» «fra saksutredningen til plan 1499, side 7»

Stranda var viktig. Det ble derfor stilt politiske forbehold i forhold til denne. Partiet Venstre ba om at man «*fjernet så mye av nordre bygg at dette ikke ødelegger, dvs hindrer allmenn tilgjengelighet, skyggelegger, privatiserer den sørlige delen av stranden i nord*»⁶⁴. Venstres forslag ble vedtatt 45 mot 5 stemmer⁶⁵. Merknad til planforslaget er trolig en respons på naboprotester uttrykt i lokalavisen, under overskriften «tragisk reguleringsplan for Solneset»⁶⁶:

«Planen er faktisk verre enn den første planen som ble skissert med blokker på opptil 12 etasjer. Vel er byggehøyden redusert til fem etasjer, men som kompensasjon for redusert byggehøyde

⁶⁰ Uttalelsene fra Fylkeskommunen, datert 04.07.03, Fylkeskommunens saksnr: 03/03057, ref 015138/03

⁶¹ Se saksfremlegg 140/03, vedlegg 3 og 4, vedtatt 24.09.03

⁶² Vedlegg 3 til saksfremlegg sak 140/03, vedtatt 24.09.03

⁶³ Vedlegg 3 til saksfremlegg sak 140/03, vedtatt 24.09.03

⁶⁴ Saksprotokoll til vedtak 0494/03, 24.09.03, sak 140/03

⁶⁵ Saksprotokoll til vedtak 0494/03, 24.09.03, sak 140/03

⁶⁶ Publisert i lokalavis, 4 juli 2003, kilde anonymisert for ikke å avsløre stedets identitet

strekker blokken seg nå ut i sjøen på peler (..) i planen med 12 etasjer var det planlagt 400 boliger. I den nye planen er boligene økt med 50 til i alt 450 boliger (..) på nordre del av Solneset finnes det eneste attraktive strandområdet på fastlandssiden, friområdet benyttes til rekreasjon for eldre, funksjonshemmede og særlig mødre med små barn. I den forrige reguleringsplanen ga de høye boligblokkene en skygge for formiddagssola, mens selve friområdet var uberørt av bygg direkte. I denne nye reguleringsplanen derimot har den nordlige blokken lagt beslag på omentrent halvparten av den vestre og mest attraktive del av friområdet. Videre vil denne boligblokken, som delvis står på peler ute i sjøen, stenge for utsikten og gi et sjenerende innsyn over resten av nevnte del av friområdet (..) for at nevnte friområde ikke skal miste sin kvalitet, er konklusjonen klar: den nordre boligblokken som er planlagt i vestre del av friområdet må ikke bygges der (..) Det ser ut til at kommunens politikere har mistet styringen, og bare overlatt det hele til pågående utbygningsfirmaer som bare tenker mest mulig profitt, gjerne med en eller annen kjendispolitiker inne i bildet på en privat måte (..)

Leserinnlegget som ble publisert over en hel side i lokalavisen 04.07.03, var illustrert med flyfotomodell av Solneset, hentet fra saksfremlegget til høringen, og viste hvordan skyggene fra blokkene strakk seg utover den sørlige delen av bystranden. Leserinnlegget avsluttes med en spådom om de etterpåkloke:

«den dagen nordre boligblokk er bygget – vil alle se med egne øyne hvor mye dette friområdet blir beskåret og hvor mye det mister av sin kvalitet. Da vil folk flest, og politikerne si følgende – det skulle aldri ha vært planlagt og bygd slik. Når bygget er nesten ferdigstilt, da kommer reaksjonene og demonstrasjonene, men da er det jo for sent!»

Kommunene i Norge hadde tidligere en tendens til å innvilge byggeprosjekter mot oppbygning av ulike infrastrukturer i området, og på den måten kompensere for svak kommuneøkonomi (Nordahl, i Aarsæther mfl: 2015). I 2006 ble det gjort endringer i pbl som begrenset muligheten til å bruke systemet på denne måten (ibid:172). De fine illustrasjonen som var vedlagt saksutredningen fremlagt kommunestyret beskrev alt i fra klatrevegger til ishockeybaner, strandvolleyball mm kan derfor sees som retoriske grep fra utbygger som ikke er forpliktet til å følge dette opp. Det er imidlertid ikke tilfelle i kasus Solneset. Både fordi planen ble laget før begrensningene av 2006 ble gjort gjeldende, men også fordi det ble laget en egen utomhusplan med rekkefølgebestemmelser for området⁶⁷. Hva denne planen faktisk inneholder vites imidlertid ikke da den ikke lenger er å oppdrive⁶⁸. Byggesaksjefen fortalte at utomhusplanen ikke lå i saksmappen til reguleringsplanen, og at de ved en tidligere anledning hadde lett etter

⁶⁷ Se saksutredning til vedtak 0494/03, 24.09.03, sak 140/03

denne, men ikke funnet den. Er det ikke litt betenkelig at slike allmenne verdipapirer ikke er bedre sikret? Satt på spissen, ingen ville ha merket det om jeg ved mitt feltarbeid/gjennomgang av saksdokumentene ved Rådhuset tok med meg «noe» da jeg gikk. Jeg hadde ikke teorien og opplegget for denne oppgaven klart da jeg gjorde mitt feltarbeid på Rådhuset i kasus kommunen. I ettertid ser jeg at det hadde vært interessant å undersøkt de kommunale rutinene rundt oppbevaring/sikring av slike allmenne verdipapirer. Her er hva byggesakssjefen fortalte:

«Det skulle være en eller annen uteroms plan for Solneset som var politisk godkjent, men denne fant vi aldri. Den ligger ikke i reguleringsmappen (ref tran skript side 14)»

Utvalgte planbestemmelser fra reguleringsplan nr. 1499:

III, 1, 2.a - parkering for bil

VII. For hver bolig skal det minimum settes av 1,0 p plass, hvorav 0,25 skal dekke gjesteparkering. Dersom det kan dokumenteres tiltak (for eksempel bildelingsordning) som sannsynliggjør lavere bilbruk tillates ned til 0,75 p – plass per bolig.

III, 4 – kvalitetskrav til uterom innen boligformålet

b) Alle leiligheter skal ha direkte tilgang til en privat uteplass på minst 5m² med minimum bredde på 1,8 meter. For leiligheter som er større enn to – roms skal privat uteplass være minimum 6m². Uteplassens hovedorientering skal ikke være mot nord, nordøst/øst, og uteplassen skal ha solinnfall minst 2 timer mellom kl 12 og kl 18 midtsommer. Privat uteplass på bakkenivå skal være minimum 8m² med en bredde på minst 2m, og skal skjermes for innsyn, ferdsel og andre sjenerende aktiviteter ved hjelp av nivåforskjeller (jf: § V: 1 m høyere enn utenivå), vegetasjon eller annen fysisk buffer.

c) Unntak fra standardkrav: for leiligheter hvor det ikke er mulig å imøtekomme krav til privat uteplass skal disse ha tilgang på felles, skjermet uteareal på minimum 20m², som disponeres av maksimalt 5 boenheter.

III, 5 – Kvalitetskrav til boligene

I. Det tillates ikke boliger med ensidig orientering mot nord eller nordvest

III. Minst 1,5 meter av fasade i rom for varig opphold skal ha vindu mot det fri uten balkong utenfor eller over

VII. Krav til eventuelle svalganger/midtkorridor:

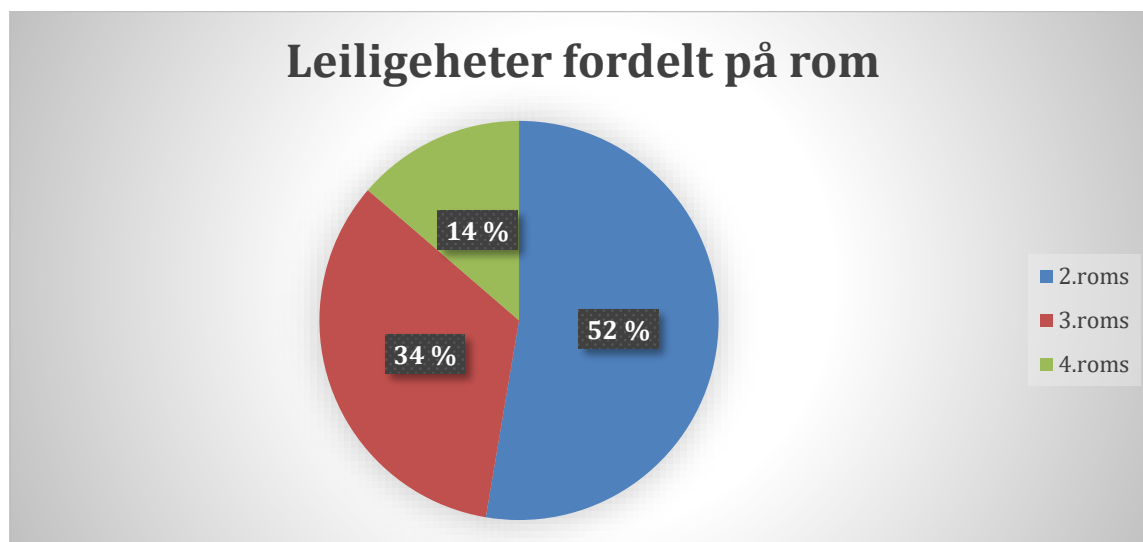
- a)** Som hovedregel tillates ikke soverom mot svalgang. Unntak: det tillates 1 soverom mot svalgang i hver bolig dersom det kan dokumenteres tiltak som gjør at man trygt kan åpne vindu (uten fare for at noen kan komme seg inn), samt permanente fysiske tiltak som ikke gjør det naturlig å ferdes inntil fasaden utenfor soverommet
- b)** Ved svalgangsløsning skal det ikke være nødvendig å passere mer enn 2 leiligheter fra hovedatkomst til egen bolig. Unntak: det tillates at man passerer inntil 4 leiligheter dersom leilighetene ikke har soverom mot svalgang, samtidig som det etableres permanent fysisk tiltak som sikrer avstand mellom fasade og gangareal på minst 60 cm

Tekstboks 3 – viser utvalgte reguleringsplanbestemmelser fra plan 1499, disse er lagt til grunn for analysen

5.4 Det faktiske Solneset

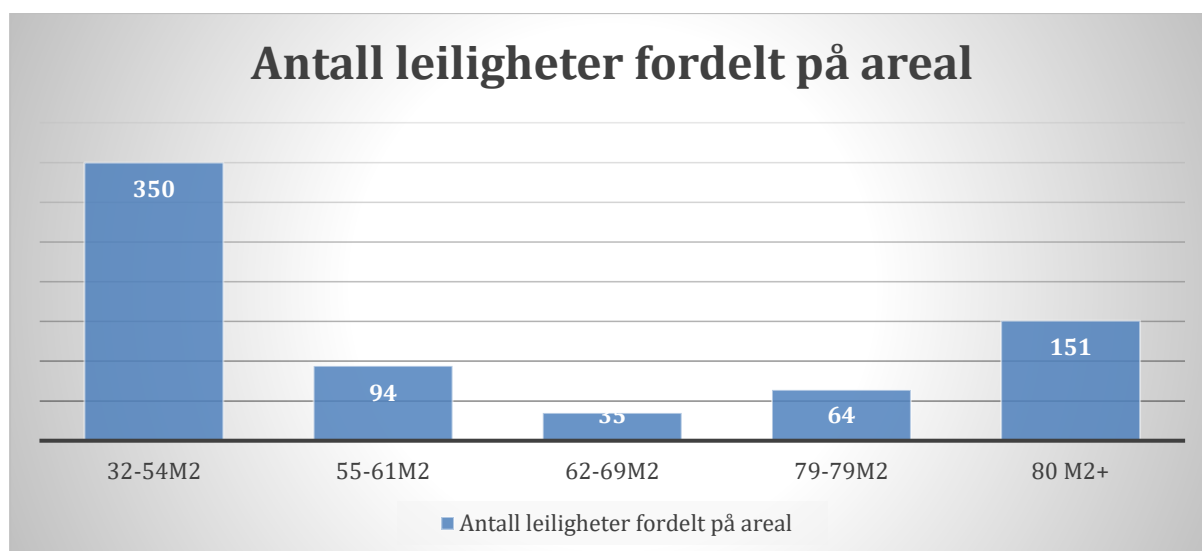
«Hvis du kan velge, hvordan vil du helst bo? En beliggenhet som dette finner du nemlig ikke maken til i hele byen! Et av byens vakreste boligområder, med beliggenhet rett ved stranda, med fantastisk utsikt over sundet og fjellene. Vi tar ikke for hardt i hvis vi sier at solforholdene her er unike - beboerne i Pir7 får en plassering som er til å misunne, med sol hele døgnet om sommeren! (Lokal meglers beskrivelse av området⁶⁹)».

Den siste utbygningen på Solneset, trinn 7 er i skrivende stund under oppføring. Overnevnte sitat er hentet fra salgsannonsen til denne. Når dette trinn er oppført vil det være 694 leiligheter på Solneset - 244 flere enn opprinnelig planlagt. Byggene er i all hovedsak oppført som trehusmoduler, produsert av og oppført med arbeidskraft i fra Baltikum. Fordelingen kan illustreres i et kakediagram sortert på antall rom, og et søylediagram sortert på areal:



Figur 3 – kakediagram, viser fordelingen av 366 toroms, 233 treroms og 95 fireroms leiligheter på Solneset. Tabellen er utarbeidet med utgangspunkt i matrikkeldata (se eksempler på denne type data i vedlegg 3 og 4), hvor det er utarbeidet Excell ark hvor antall leiligheter sortert på rom fremkommer (se vedlegg 1)

⁶⁹ Referanse hentet fra salgs prospektet til PIR7, anonymisert for ikke å gjenkjenne stedet



Figur 4 - søylediagram - viser antall leiligheter fordelt på areal, det er en overvekt av små leiligheter. Datagrunnlaget er matrikkeldata (se vedlegg 3 og 49) som er omgjort i Excell (se vedlegg 2).

Kakediagrammet viser en overvekt av to – roms leiligheter. Av det totale antall leiligheter på Solneset, tilfredsstillers ikke 51 % Husbankens tidligere minstekrav til en sosialt forsvarlig to – roms, det vil si at 51 % av den totale boligmassen på Solneset er mindre enn 55 m² (Schmith:2015). Den topologiske plasseringen av disse er vel så viktig som antallet. Dette kommer best frem gjennom sammenligninger. Lamell1 og PIR2 kan tjene som eksempel. Lamell1s plassering er i prosjektets bakkant, plassert mellom fylkesveg og internvei noe som gjør den utsatt for støy og svevestøv. Denne består av 156 leiligheter og ble organisert som lavinnskuddsbolig. PIR2 stikker ut i sundet og består av 40 selveierleiligheter. Blokken er vestvendt med panorama sjøutsikt og sol fra morgen til kveld. En gjennomsnittlig to – roms er 10 m² større i PIR2 enn i Lamell1. For tre – roms leilighetene er differansen på 26 m², hvor du får 59 m² gjennomsnittlig i Lamell1, og 85,5 i PIR2⁷⁰. Fremstillingen er topologisk representativ. PIR2 representere piren ut sjø, og Lamell1 er representativt for prosjektets bakre del, midt mellom hovedvei og piren i front som frarøver sol og utsikt.

⁷⁰ Referansen til tallene er matrikkeldata som er systematisert i Excell ark, se noen av disse metodene bakerst i denne oppgaven

	2- roms (antall og prosent av det totale byggets BRA)		3- roms (antall og prosent av det totale byggets BRA)		4- roms (antall og prosent av det totale byggets BRA)	
Lamell 1 (156 stk)	87	55,7%	46	29,4%	23	14,7%
Lamell 3 (123 stk)	91	74%	32	26%	0	0%
Lamell 7 (49 stk)	43	87,7%	6	35,3%	0	0%
Lamell BHB (16 stk)	16	100%	0	0%	0	0%
Pir 2	11	27,5%	11	27,5%	18	45%
	Antall og prosent toroms som tilfredsstillers Husbankens tidligere minstekrav til to – roms (55m ²):		Antall og prosent treroms som tilfredsstillers Husbankens tidligere minstekrav til: to – roms (55m ²) tre – roms (80m ²)		Antall/prosent fireroms som tilfredsstillers Husbankens tidligere minstekrav til tre- roms (80m ²)	
Lamell 1	0	0%	19stk, 41%*	4stk, 8,6%**	0	0%
Lamell 3	1	0,8 %	32stk, 100%,	0stk, 0%	0	0%
Lamell 7	43	0%	6stk, 100%	0stk, 0%	0	0%
Lamell BHB	16	0%	0stk, 0%	0stk, 0%	0	0%
Pir 2	8	72%	11stk, 100%	11stk, 100%	11	100%

Tabell 2: viser den sosialtopologiske forskjellen mellom piren og lamellene. Lamell 3 og 7, samt BHB blokka har ingen 4 roms. Datamaterialet for tabell er basert på matrikkeldata (se vedlegg 3 og 4), og Excell tabeller (se vedlegg 1 og 2).

*41% av antall tre roms tilfredsstillers Husbankens tidligere minstekrav til sosialt forsvarlig to – roms.

** 8,6 % av antall tre roms tilfredsstillers Husbankens tidligere minstekrav til sosialt forsvarlig tre – roms osv

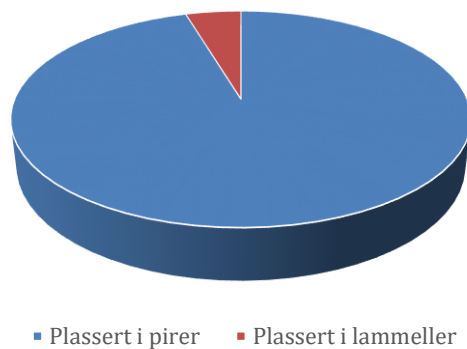
	Gjennomsnittsstørrelse 2 – roms leiligheter	Gjennomsnittsstørrelse 3 – roms leiligheter	Gjennomsnittsstørrelse 4 – roms leiligheter
Lamell1 (156 stk)	43m ²	59m ²	70m ²
Lamell 3 (123 stk)	43 m ²	57 m ² *	-
Lamell 7 (49 stk)	49,7m ²	65m ² *	-
BHB lamell (16 stk)	44m ²	-	-
PIR2 (40 stk)	53,5 m ²	85,5m ²	104m ²

71

Tabell 3 – viser gjennomsnittsstørrelsen i de utvalgte blokkene, hvor de med best topologisk plassering er større enn de med lavere kvaliteter (mindre sol, mer vind, større innsyn, svevestøv og støy fra offentlige områder, vei mm). En gjennomsnittlig 4 – roms i lamell 1 tilfredsstiller ikke Husbankens tidligere minstekrav til en sosialt forsvarlig treroms, mens alle «fler – roms» i PIR2 er innenfor kravet.

Tabellene over viser hvordan 72 % av to – roms leilighetene i de 237 utvalgte lamellene ikke tilfredsstiller Husbankens tidligere minstekrav til en sosialt forsvarlig to – roms, Mens 37 av 40 leiligheter i PIR2 oppfylder kravene. Spørsmålet er om dette er tilfeldig eller om det kan skyldes en sosialtopologisk metode, for å redusere risikoen i utbyggingsprosjekter? Det er 151 leiligheter på Solneset som er 80m² eller større (tilfredsstiller Husbankens tidligere minstekrav til en sosialt forsvarlig bolig), av disse er 95 % lokalisert i pirene. Fordelingen kan fremstilles i et kakediagram:

Plassering av leiligheter som er 80 m² eller større:



Figur 5 - kakediagram - viser hvordan 95 % av leilighetene som er 80m², eller større, er plassert i pirene. Se Excell utregninger (vedlegg 1 og 2) basert på matrikkeldata (vedlegg 3 og 4)for tallreferanser

Den minste fireromsen ligger i PIR 1 (mot hovedvei) og er 52m², og tilfredsstillter ikke Husbankens tidligere minstekrav til en sosialt forsvarlig toroms. Noen av pirenes plassering i terrenget er ikke vertikale, men utformet i u – former slik at de framstår som en seks etasjers mur imot omgivelsene, hvor de kaster tilsvarende lange skygger innover de bakenforliggende blokkene som ikke bare er mindre, men også har dårligere kvalitet som følge av dette.

6 Analysekapittel 1) flere årsaksforklaringer

6.1 En teoretisk forklaring på avstand mellom plan og iverksetting

Det var uventet problematisk å rekonstruere, og sette mening til hendelsesforløpet etter at plan 1499 ble vedtatt. En av grunnene til dette skyldes trolig overlappingen mellom den fysiske prosjekteringen av prosjektet og de fortløpende reguleringsplanendringer (MVE).

I den tradisjonelle hierarkiske blåkopimodellen skal byggesak normalt overta, etter at planen er politisk vedtatt. I tilfellet Solneset kan det synes som den byggetekniske prosjekteringen har smeltet sammen med planleggingen gjennom søknader om MVE fra plan 1499. En endring fremtvinges ofte som følge av at det omsøkte tiltaket går på tvers av gjeldende reguleringsbestemmelse. I dette tilfellet kan det se ut som bestemmelsene tilpasses utbygningen ved å fremme MVE, heller en at utbygningen tilpasses bestemmelsene. Kommunestyredebatten rundt blokka i nord kan brukes som eksempel.

Kommunestyret av september 2003 ønsket blokken redusert i volum for ikke å forringe og kaste skygger innover det sørvendte arealet av stranda i nord, trolig som en respons på folkeviljen uttrykt og debattert gjennom lokalavisen. Den private initieringsretten gir imidlertid utbyggere ubegrenset rett til når som helst å fremme og få vurdert nye planforslag. Disse vil, så fremst de blir godkjent, erstatte gammel plan. I tilfeller endringene er av mindre betydning, kan de avgjøres administrativt eller hos det faste utvalg for plansaker. Syv måneder etter overnevnte kommunestyrevedtak benyttet utbygger seg av denne retten og fremmet forslag om MVE. Her søkes det om å øke høyden på byggene med 2 meter, gjeldende for hele planområdet, også for blokka i nord⁷². Når saksbehandler legger dette frem for planutvalget, utelates kommunestyrets reaksjoner og den tidligere samfunnsdebatten rundt opprinnelig plan, syv måneder tidligere. Planutvalget stiller heller ingen spørsmål ved dette da de enstemmig vedtok endringen⁷³.

Et mulig poeng i denne sammenheng, som med bakgrunn i tilgjengelighet ikke er utforsket videre, er hvordan det i september 2003, da planen ble godkjent, var lokalvalg, noe som kan ha medvirket til det økte fokuset på folkeviljen månedene i forveien, da planen lå ute til høring. Når dette ikke nevnes, syv måneder senere i forbindelse med en økning på to meter på den

⁷² Saksutredning MVE 002, datert 14.11.03

⁷³ Vedtak, MVE 002, saksnummer 1597/03

samme blokka, kan det være fordi planutvalget er skiftet ut, eller at folkeviljen ikke lenger sto slik i fokus hos de folkevalgte som under valget. Uavhengig av årsaksforklaring, så innebærer dette i praksis at planprosessen, som etter tradisjonelle styringshierarkiske prinsipper skulle stoppet ved kommunestyrevedtaket, fortsatt har en funksjon etter at politisk vedtaket er fattet, og «lever videre» inn i byggesaken. Planprosessens faktiske «liv» er forsøkt fremstilt på en tidslinje, hvor byggestart og første innflytning er fremhevet.

<i>Planprosess forarbeid</i>	<i>Planen, godkjennes av kommunestyret</i>	<i>MVE 001 (14.11.03)</i>	<i>Byggestart (11.03.04)</i>	<i>MVE 002 (28.04.04)</i>	<i>MVE 003 (20.12.04)</i>	<i>1 innflytting Sept. 2004</i>
<i>Prosess 2002 – 2003</i>	<i>24.09.03</i>	<i>Tekniske endringer i forhold til byggegrensen mot fylkesveg</i>	<i>Første byggesøknad registrert inn 11.03.04 (Sak: 04/1999)</i>	<i>Økning i T-BRA. Økning inntil 2m høyder for hele planområdet Redusert krav til bod</i>	<i>Økning i antall p – plasser, fra 447 til 890 stk. 2m utvidelse av underjordisk byggegrense</i>	

Tidslinje 3 – viser en tidslinje hvor planprosessen, som skulle vært «ferdig» ved kommunestyrevedtak, fortsetter å virke utover byggesak. Den viser også i grove trekk «endringene» som følge av MVR. Data for tabellen er saksdokumenter MVR 002, MVR 003, samt premissavklaringer og kommunestyrevedtak dat. 24.09.03.

Børrud og Røsnes beskriver denne funksjonen som en forlengelse av private forslagsstilleres rett til å initiere planer, hvor kriteriet er at ny plan forløser gammel plans lovgivning - beskrevet som ubundet suksjesjonsmuligheter (Børrud og Røsnes:2016).

Funksjonen kan trolig forklares ut i fra utbyggers ønske/behov for fleksibilitet i byggeprosjektet. Flexibiliteten kan sees som et redskap for å redusere den økonomiske risikoen i prosjektet. Praksisen utfordrer den tradisjonelle hierarkiske styringskjeden, fordi bruk av MVE på denne måten kan benyttes til å omgå den politiske viljen i enkeltsaker.

Sosialtopologi «teorien» tror at denne metoden også benyttes i forbindelse med den juridiske planprosessen, hvor den egentlige «prosjekteringen» holdes tilbake, slik at planen ikke underlegges høring og medvirkning, og på den måten redusere den planjuridiske risikoen som i utgangspunktet er utenfor utbyggers kontroll. Sagt med andre ord. Sosialtopologisk teori, tror at det fremmes et planforslag som «kan» passere, for siden, etter at planen er vedtatt, å gradvis

«endre» denne i form av dispensasjoner og MVE i byggesaken, slik at det blir i tråd med den «egentlige» planen. Det at områdene er stykket opp i utbyggingsområder gjør det vanskelig for både offentlige saksbehandlere, folkevalgte og folk å «se» dette, før etter at byggene er realisert.

Kommunestyret er øverste planleggingsmyndighet og er den som har ansvaret for reguleringsarbeidet i kommunene. I pbl av 1985 ble det imidlertid gjort grep for å effektivisere saksbehandlingen, med krav om at kommunene i tillegg skulle ha et fast politisk utvalg for plansaker, med hyppigere møtefrekvens enn kommunestyret⁷⁴. Utvalgets tittel varierer i tid, rom og fra kommune til kommune. Ny lovgivning (lov av 2008) begrenser ikke delegasjonsretten, slik at kommunestyret kan velge å delegere myndigheten for behandling av MVE, innenfor hovedtrekkene i planen, også til administrasjonen⁷⁵.

«Endring og oppheving av reguleringsplan (...), kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om mindre endringer i reguleringsplanen. (Pbl § 12-14, Norges lover:2016)»

Hva som kan behandles som MVE er en skjønnsvurdering i hvert enkelt tilfelle, men hovedregelen er at endringen ikke skal endre planen nevneverdig, og at berørte myndigheter skal gis anledning å uttale seg⁷⁶. Dersom endringen er så stor at MVE ikke kan tilrådes, må en følge reglene om full ny regulering jf. § 12-14 1. ledd, med mindre forholdene ikke kan behandles som dispensasjon i byggesaken. Sosialtopologisk «teori» tror derfor at utbyggere av den grunn gjør hva de kan for å unngå «full» regulering som både er en kostbart og tidkrevende aktivitet. Byggesakssjefen i kasus kommunen beskrev dette i intervjuet med meg, på denne måten:

«Det er stort press på byggesakskontoret, alt som kan gå galt i planarbeidet det havner hos oss. Alle planene som kanskje ikke lar seg realisere. Altså bestemmelser som ikke går. Ja du ser når utbygginga kommer så går det liksom ikke. Også har vi dispensasjoner. Også har vi der hvor tiltak er så stor at vi mener at det faktisk må en regulering til, og da, da er det virkelig press i fra utbygger, fordi dem vet at en regulering den tar flere år, mens en byggesak vil ha frist på 12 uker på det meste, sant. Og da er det et utrolig press for å få det som byggesak (ref: transkript side 19)»

⁷⁴ Veileder fra Miljødepartementet, 01/11- 01, «Reguleringsplan, bebyggelsesplan».

⁷⁵ Pbl 1985 § 28-1, gav det faste utvalget anledning til å foreta MVE. Erstattet med § 12-14 i pbl av 2008 (Norges lover:2016)

⁷⁶ Veileder fra Miljødepartementet, 01/11 -01, «Reguleringsplan, bebyggelsesplan

Hva som er nevneverdige endringer er et skjønnsspørsmål (Aarsæther og Bjørnå:2017). Saksutredningen som forevises ved politisk behandling av en reguleringsplan vil således være preget av saksbehandler og avdelingens virkelighetsoppfatning og kultur. Når en plan skal fravikes, enten ved dispensasjoner eller ved søknad om MVE, foretas det minst to skjønnsvurderinger. Først i forhold til endringens omfang og beslutningsnivå.⁷⁷ Når dette er avgjort vil søknadens innhold skjønnsvurderes av rett instans (Aarsæther og Bjørnå:2016).

Min erfaring med behandling av dispensasjoner i byggesak, er at disse sjeldent eller aldri vurderes i forhold til overordnede føringer, eksempelvis sosial boligsammensetning. Utgangspunktet i saksbehandlingen er en mal hvor alle de formelle opplysninger er forhånds utfylt, byggesaksbehandler legger til resten og tilpasser denne til hvert enkelt tilfelle. Fokuset er teknisk og økonomisk⁷⁸. Hvordan og hvor fort kan man tilpasse saken? Mange byggesaksbehandlere har en teknisk bakgrunn. Det er derfor ikke gitt at disse har de nødvendige forutsetninger for å mene noe om virkningene av dispensasjonene utover det tekniske.

For å kunne si noe om virkningene må det totale antallet dispensasjoner sees i en sammenheng. Dette ville kreve et koordineringssystem som per i dag ikke finnes. Spørsmålet er hvordan man i fravær av et koordinerende system skal kunne holde oversikten, og således utføre kvalifiserte skjønnsvurderinger? Og uten kvalifiserte skjønnsvurderinger, hvordan kan man «egentlig» si noe «faktisk» om virkningene av dispensasjonsbehandlingen som helhet? Slik systemet er i dag er det byggesjefens hukommelse som er fungerende koordineringsmekanisme for styring og kontroll. I et slikt system vil mye kunnskap trolig kunne gå tapt ved bytte av byggesakssjef. I kase Solneset har det vært tre ulike byggesakssjefer involvert i prosjektet. Den skjønnsmessige vurderingen kan derfor variere i tid og rom men også i fra saksbehandler til saksbehandler.

Eksemplet med blokka i nord kan igjen benyttes som et eksempel. Kommunestyret ønsket blokka redusert i størrelse slik at denne ikke skulle kaste skygger eller på annen måte redusere kvaliteten på det verdifulle sørvendte friarealet på stranda i nord. Noen måneder senere åpnet en mindre vesentlig regulering for å bygge to meter høyere, stikk i strid med tidligere vedtak. Når saken 13 år senere blir byggesak (siste byggetrinn), så synes ingen å huske debatten. Det fremkommer ingen spor av denne i saksutredningene, hverken i forbindelse med søknad om

⁷⁷ Dispensasjoner behandles av byggesak, MVE av plankontor eller planutvalg

⁷⁸ Jeg har ingen erfaring fra planlegging selv, og jeg har heller ikke intervjuet noen planleggere i denne sammenheng. Jeg har derfor ingen forutsetninger for å si noe om «planlegger praksisen»

dispensasjon til utfylling i sjø utover planformål⁷⁹, ved søknad om 280 kvadratmeters økning i volum i blokkens toppetasjer⁸⁰ eller i forbindelse med dispensasjon til å bygge 8 meter utover byggegrense mot sjø⁸¹, selv om sistnevnte vil ta tilsvarende mengde utsikt og kaste tilsvarende mer skygge på det verdifulle friarealet på strandens sørside. Byggesakssjefen konkluderte som følger ved saksbehandlingen av overnevnte dispensasjoner:

«Søker begrunner endring med at omsøkt tiltak medfører til bedre utsikt for naboblokker, dvs. bedre bokvalitet for disse. Dette gjøres ved at pir 7 minskes noe i øst og utvides i vest, ut i sjøen og da med 6.3 meter pluss veranda på 2.9 meter, for samtlige etasjetrinn. Området i sjø er som tidligere nevnt regulert til friluftsområde i sjø og vassdrag. Slik vi ser det, vil ønsket utvidelse/endring neppe få noen planmessig betydning. Dette gjelder både forholdet til sjø og landareal. Omsøkt endring kan synes som en bedre løsning med hensyn til utsikt og bokvalitet for nabobebyggelsen og generelt gjøre utomhus området mellom blokkene mer attraktivt. Byggesakssjefen er av den formening at fordelene er større enn ulemper i denne konkrete saken. Hensynet til lovbestemmelser synes også å være ivaretatt på en akseptabel måte. Videre, har en også vektlagt at det ikke foreligger nabomerknader»

(Dispensasjonsvurdering: sak 15/1225, vedtak 345/15, dat. 02.03.15)

Den politiske viljen om å redusere blokken i nord er forsvunnet et sted mellom kommunestyrets vedtak og iverksettelsen. Politikerne som i 2003 forsøkte styre utbygningen slik at denne ikke forringet det verdifulle strandområdet i sørenden av bystranden vil dermed kunne få et forklaringsproblem i forhold til sine velgere. Denne svakheten i systemet viser hvordan det Børrud og Røsnes (2016) kalte for blåkopimodellens hierarkiske styringsteknologi ikke fungerer, noe som kan undergrave kommunestyrets legitimitet som styringsmyndighet og således også planleggingens legitimitet som styringsverktøy. Endringen har skjedd gradvis, som en primærsuksessjon uten at noen egentlig har fått dette med seg.

Sosialtopologisk «teori» tror imidlertid ikke dette tilfeldig, men en strategi for å få solgt leiligheter. Dette innebærer at i stedet for å la markedet regulerer hva markedet er villig å betale for leiligheter med denne type kvaliteter (høy kvalitet i pirene, lav kvalitet i lamellene), så økes størrelsen på leilighetene med den beste topologiske plassering (henvender seg til et annet publikum, kvalitet på disse øker sannsynligheten for å få solgt, i dette tilfellet, store frontleiligheter plassert i pirer ut i sjøen, noen toppleiligheter med 360 C° utsikt), tilsvarende reduseres de små for å tiltrekke seg et annet type publikum. Ved å redusere arealet på disse

⁷⁹ Sak 15/1225, vedtak 345/15, dat 02.03.15

⁸⁰ Sak 16/3831, vedtak 1135/16, dat 16.06.16

⁸¹ Sak 16/3831, vedtak 1135/16, dat 16.06.16

kan den samme, eller høyere kvadratmeterpris oppnås også for disse, fordi de «treffer» en større kundegruppe enn de store leilighetene. Den sosialtopologiske teorien mener derfor at i tillegg til å redusere den økonomisk risikoen i forhold til å få solgt, så oppnås i tillegg en annen fordel hvor utbygger får utvunnet maksimal verdi fra den aktuelle tomten⁸².

Med bakgrunn i funnene i kasus Solneset kan det ikke utelukkes at produksjon av små leiligheter er et resultat av utbyggers sosialtopologiske - metode for å redusere økonomisk risiko og økt profitt, heller enn et svar på hva markedet faktisk etterspør.

6.2 En teknisk forklaring – på avstand mellom plan og iverksetting

I forrige avsnitt ble det gitt en teoretisk forklaring på den erfarte avstanden mellom planlegging som ide og planlegging som demokratisk styringsverktøy. Forklaringen var ikke dispensasjon, men den private initieringsretten hvor det etter saksbehandlers skjønnsvurdering tas stilling til endringens omfang i forhold til plan. Er endringen liten kunne denne behandles som mindre vesentlig reguleringsendring, av saksbehandler plan eller byggesak, eller det faste politiske utvalg for plan og byggesaker (planutvalget). I begge tilfeller uten at kommunestyret, som godkjente planen innledningsvis nødvendigvis kjenner til det.

Dermed hviler mye ansvar på saksbehandler, viss skjønn i ytterste konsekvens kan være avgjørende for retningen byutviklingen styres i (Aarsæther og Bjørnå:2017). Dette forholdet skaper en forstyrrelse i planhierarkiet, noe Børrud og Røsnes kalte for en suksesjon - en forstyrrelse i planhierarkiets «økosystem». Dersom øvelsen utføres regelmessig, kan det sees som primær suksesjon, med endringer så små at de ikke er synlige for øyet. Først fra et annet perspektiv, for eksempel fra et helikopter, vil man kunne få øye på hvordan store områder med heterogent sammensetning av arter nå er overtatt av eviggrønne vekster som har tvunget de andre artene bort. Metaforen blir ikke mindre aktuell når jeg nå skal diskutere virkningene av dispensasjonspraksisen i byggesak. De samme forhold med skjønn som nevnt over gjøres gjeldende også her. Eneste forskjellen er at det nå er byggesaksbehandleren, som ofte har teknisk bakgrunn, som er delegert myndighet til å utøve skjønn. Det må legges til at i kasus kommune fører byggesakssjefen, som har juridisk bakgrunn, kontroll med alle dispensasjoner.

⁸² Sosialtopologien er utformet etter sterk inspirasjon fra Børrud og Røsnes (2016) og er utfyllende forklart i teorikapitlet. Barlindhaug mfl :2009, om inntjeningskalkyler har også vært inspirerende i denne sammenheng.

I intervjuet uttalte hun dette: «*Når vi gir dispensasjonsvurderinger er det jeg som sjekker at det står seg (transkript s.15)*»

I det følgende vil jeg ta utgangspunkt i noen reguleringsbestemmelser sortert og analysert under tre bolker kalt boligkvalitet, kvalitet på privat uteplass og en for parkering. Jeg har lagt til en bolk nummer fire, som er båthavnen. Denne er tatt med fordi den er sentral i forhold til analysen av parkeringssituasjonen på Solneset. Bolkene er ikke tilfeldig valgt. Sammen danner de et mønster blant dispensasjonene. Ved å sammenfatte disse ønsker jeg å vise hvilken virkning dispensasjoner i enkeltsaker kan ha hver for seg, og hvordan de virker sammen på et større område. Dette er spennende sammenligning fordi det med dagens systemer ikke er mulig å gjøre denne koblingen på en enkel måte, samtidig som det er åpen adgang til administrativ skjønnsbehandling (Aarsæther og Bjørnå:2017), noe som potensielt setter de folkevalgte i dårlig lys ovenfor sine velgere – noe som også kan ramme planleggingens legitimitet.

Hva:	Reguleringsbestemmelse
1) Boligkvalitet <i>Premiss:</i> <i>Boligenes interne kvaliteter, gjennomgående leiligheter med sol og utsikt samt passelige store enheter mtp sosial tilhørighet⁸³</i> <i>Fremdyrkelse av sjøen som aktivitet og visuell opplevelse</i>	Minst 1,5 meter av fasade i rom for varig opphold skal ha vindu mot det fri uten balkong utenfor eller over Svalgangsløsninger forbyes ikke, men det stilles krav. Det tillates 1 soverom mot svalgang i hver bolig dersom det kan dokumenteres tiltak som gjør at man trygt kan åpne vindu (uten fare for at noen kan komme seg inn), det skal ikke være nødvendig å passere mer enn 2 leiligheter fra hovedatkomst til egen bolig. Unntak: det tillates at man passerer inntil 4 leiligheter dersom leilighetene ikke har soverom mot svalgang. <i>Enhver bolig skal ha en låsbar sportsbod på 5m² og innendørs bod på 5m².</i>
2) Kvalitet på privat uteplass <i>Premisser:</i> <i>Alle balkonger burde ha sol fra kl 12, og skulle ha sol fra kl 16 -20. Private uteoppholds plasser skulle skjermes mot sommervinder fra nord.</i>	Alle leiligheter skal ha direkte tilgang til en privat uteplass på minst 5m ² . For leiligheter som er større enn to – roms skal privat uteplass være minimum 6m ² . Uteplassens hoved orientering skal ikke være mot nord, nordøst/øst, og uteplassen skal ha solinnfall minst 2 timer mellom klokken 12 og klokken 18 midtsommer. Unntak fra standardkrav: for leiligheter hvor det ikke er mulig å imøtekomme krav til privat uteplass skal disse ha tilgang på felles, skjernet uteareal på minimum 20m ² , som disponeres av maksimalt 5 boenheter. Det tillates <u>ikke</u> boliger med ensidig orientering mot nord eller nordvest
3) Parkering	<i>For hver bolig skal det settes av 1 p- plass, hvor 0,25 skal dekke gjesteparkering</i>
4) Båthavn	<i>Er i presentasjonene tegnet inn med 22 -25 båtplasser. Reguleringsplanen sier at det i denne sammenheng skal utarbeides egen detaljplan som skal godkjennes av kommunen.</i>

Tekstboks – 4 – viser utvalgte reguleringsbestemmelser og premissene «bak» bestemmelsen.

6.2.1 Kvalitet knyttet til den enkelte bolig

Den første endringen i forhold til kvalitetskrav kom med MVE 002⁸⁴. Her ble kravet til bod i to – roms leiligheter redusert fra 5m² innebod og 5m² utebod, til å kunne løses med skap på 3m². Med dette ble det frigjort 7m² per toroms leilighet, det er 366 av disse på Solneset, noe som frigjør et areal tilsvarende 2562 m² - som kan benyttes til noe annet. Eksempelvis flere soverom til leiligheter med bedre topologisk plassering. Den andre og kanskje mest avgjørende

⁸³ Fra saksutredningen for plan 1499, side 8».

⁸⁴ Planutvalg sak 0078/04, 08.07.04, arkivsak 04/00948, innstillingen ble enstemmig vedtatt

endringen kommer likevel ved byggestart hvor det gis en blankofullmakt til å dispensere. Kravet gjelder en regel om at «1,5 m fasade i oppholdsrom skal være mot det fri, uten veranda over eller under⁸⁵» utbygning beskrives som et uoverkommelig krav når man skulle bygge med moduler (avklaringsmøte datert 01.02.05). For det første ville dette nærmest utelukke svalgangsløsninger. Og for det andre ville kravet, sammen med krav om balkongens dybde, 1,8 meter, gjøre det vanskelig å bygge leiligheter i en moduls bredde (4,2m)⁸⁶, samtidig som minstekrav til balkongen ble oppfylt⁸⁷. Ved oppstart byggesak, første byggetrinn, avholdes det derfor et møte mellom kommunen og utbygger⁸⁸. Agendaen er å avklare hva som «menes» med dette kravet. Møtereferatet er ført i pennen av utbygger og utfallet har trolig hatt stor betydning for hvordan bydelen ble utbygget. Det følger av møtereferatet at definisjonen av begrepet «rom for varig opphold» omdefinieres av saksbehandler fra plan, til kun å gjelde for stue. Dette til tross for at byggeteknisk forskrifts definisjon av samme begrepet også omfattet kjøkken, soverom og arbeidsrom⁸⁹.

Problemet med «egne» definisjoner er at fortolkningen ikke nødvendigvis er den samme som ble lagt til grunn av sektorer og fagkyndige som var med å behandle planens utforming. I følge utbyggers referat, stopper ikke saksbehandler der, men gir videre opp en slags oppskrift for hvordan det lar seg gjøre å omgå 1,5m regelen via dispensasjon. Grovt oppsummert innebar dette en løsning hvor transparente rekkverk og vinduer fra gulv til himling, glass -skyvedør på minimum 1,6m + tilsvarende /sidefelt/passivt felt i glass. Noe som ville gi 3,2 meters glassfasade og ivareta TEK 97s krav til lys og utsyn – en løsning som ville kunne godkjennes av kommunen ved søknad om dispensasjon (avklaringsmøte datert 01.02.05). Med dette ble det mulig å prosjektere soverom mot svalgang, med frontfasade vendt den andre vegen.

Sammenkoblingen er ikke åpenbar. En liten presisering må derfor plasseres. Det er bygget 244 flere leiligheter enn planlagt. Jeg har derfor jobbet ut i fra en forståelse av at alle endringer som er gjort, har hatt som formål om å maksimere antall med leiligheter. En av metodene for å få inn flere leiligheter enn opprinnelig planlagt er å bygge leiligheter hvor soverom er plassert i motsatt ende av oppholdsrommet bestående av stue og kjøkken. En løsning som dette, ville gjøre det mulig med leiligheter i en moduls bredde. Dispensasjon fra 1,5 m regelen gjorde det

⁸⁵ Plan 1499 § III, 5, III

⁸⁶ Avklaringsmøte datert 01.02.05

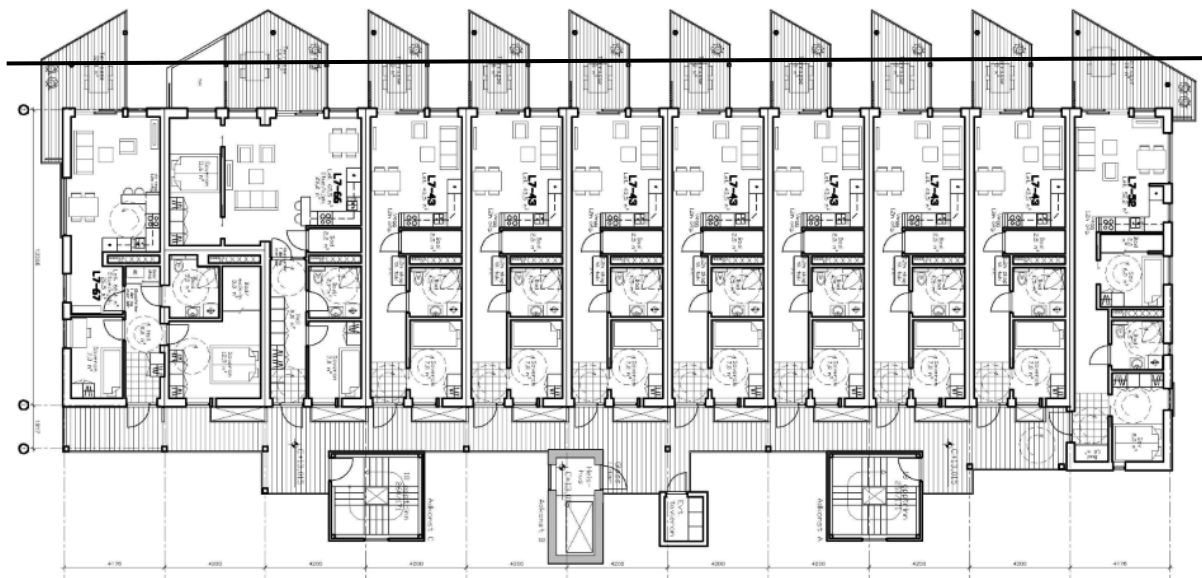
⁸⁷ Minstekrav til balkong, 5 m² for 2 – roms, 6m² for flere – roms, 8 m² for terrasse på bakken, plan 1499

⁸⁸ Først i forhåndskonferanse 29.10.04, senere i et eget avklaringsmøte dat 01.02.05 med same agenda

⁸⁹ TEK 97, side 91 (DIBK.no)

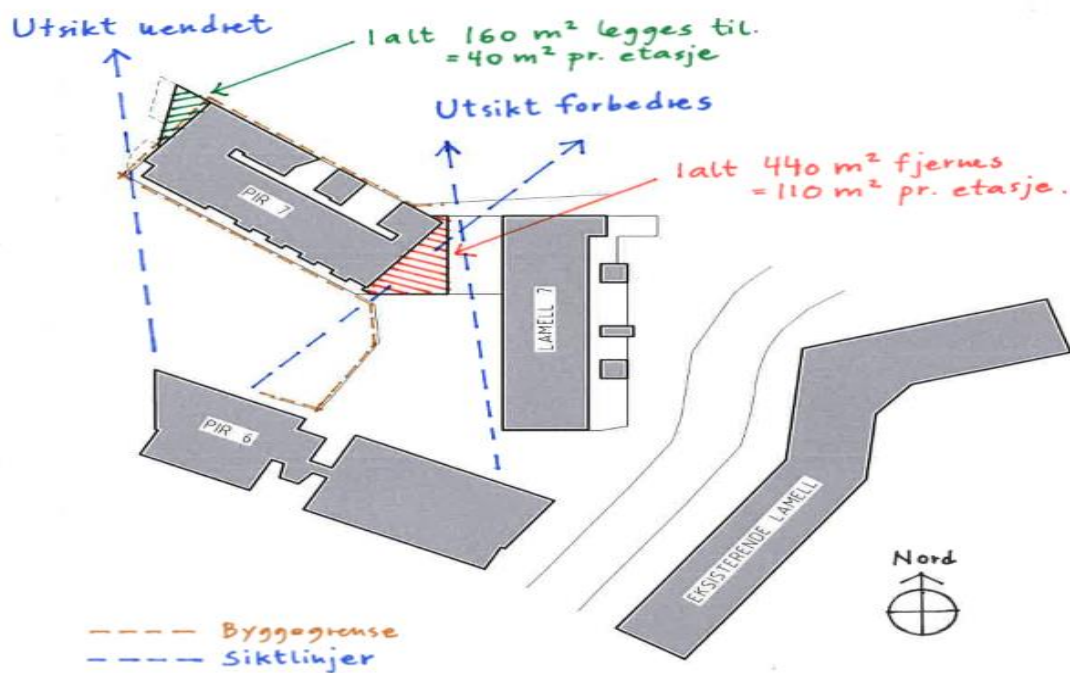
dermed mulig å øke antallet leiligheter i bredden. Det ville rett og slett ikke vært mulig å bygge like mange leiligheter uten dispensasjon fra dette kravet. En blankofullmakt fra kommunens saksbehandler må følgelig ha hatt stor betydning for utbygger som med denne var gitt fritt leide til å få inn flere leiligheter i modulbredden 4,2 meter.

Illustrasjon 1 er hentet fra lamell 7, viser hvordan det bygges leiligheter med front i modulbredde 4,2m. Frontene er i realiteten 3,8 meter bred, fratrukket vegger a. 20 cm. Andre leilighet til venstre i illustrasjonen viser hvordan det kunne vært bygget med to modulbredder i front. Man ville følgelig ikke ha fått inn like mange leiligheter. Poenget med balkongbredden kommer ikke til sin rett i dette eksempelet. Poenget er koblet opp mot byggegrensen, hvor en dyp balkong (slik som i eksemplet under) ville kreve at bygningskroppen ble trukket tilsvarende tilbake. Den sorte linjen som krysser balkongene kan sees som en imaginær byggelinje. Illustrasjon 1 viser hvordan det vil kunne oppnås fordeler ved å bygge balkongen i modulens bredde for å oppnå krav til arealstørrelse på balkong, uten å redusere bygningskroppen mer enn man må. Det jeg prøver å si er at 1,5 m regelen, krav til størrelse på balkong og byggelinje sammen ville kunne hatt en regulerende effekt på hva som kunne bygges.



Illustrasjon 1: viser 9 leiligheter med 4,2m brede fronter (modulbredden). Leilighet nr 2 fra venstres front er to modulbredder. Bildet er hentet fra byggesaken til lamell 7 (sak 16/590, vedtak 461/16, 14.03-16)

Grunnen til at dette forholdet ikke gjøres gjeldende her får man kun ved å løfte blikket i et større perspektiv. Da vil man kunne se at det ikke finnes noen byggelinje i byggets front og hvorfor. Illustrasjon 2, av utbygningsfelt B7 får frem dette:



Illustrasjon 2 – viser hvordan lamell 7 ikke har noen byggegrense mot offentlige rom, og således har «areal» å «ta av» i forhold til terrassenes dybde, særlig når areal i PIR7s bakdel reduseres, og legges til i pirens front. Illustrasjonen viser også hvordan Pirene og lamell 7 som er oppført hoisontalt blir som «murer» foran de bakenforliggende boligene på andre siden av internveien, omtalt som lameller. Internveien, blir nesten som en «8 mile», basert på den sosialtopologisk plasseringen.

Illustrasjon 2 viser siste utbygningsfelt på Solneset (nedre siden av veien), utbygningsfelt B7 og er hentet fra søknaden om dispensasjon til å bygge 8,5 utover byggegrensen i PIR7s front⁹⁰. Til gjengjeld kuttes det i bygningens bakre del, noe som frigir areal blant annet til dype balkonger på lamell 7. Byggegrensen er markert med rødt.

TEK 97⁹¹ beskriver krav til utsyn, og hvordan dette er tilfredsstillende oppnådd når vindusflater hindrer innestengtfølelse. Med bakgrunn i den kommunale saksbehandlerens tolkning av 1,5m regelen ble majoriteten av leilighetene på Solneset bygget i en moduls bredde med vinduer fra gulv til tak og glassbalkonger langs hele modulens front. Glassfasade i hele oppholdsrommets bredde gav stort utsyn, men også tilsvarende stort innsyn. Problemet er gjeldende for stort sett alle leiligheter, med unntak fra de eksklusive front leilighetene vendt mot sjø. Fra samtlige andre leiligheter vil hele fronten være eksponert for innsyn hvor man ville kunne se hele oppholdsrommet til de forskjellige leilighetene. Min familie eide en frontleilighet, og hadde derfor ikke dette problemet. Men fra soveromsvinduene ville vi kunne se over til nærmeste pir

⁹⁰ Også beskrevet tidligere i forbindelse med debatten rundt blokka i nord og den søndre delen av bystranda, og hvordan en forlengelse «ut i sjø» også ville forlenge skyggen på det verdifulle strandarealet

⁹¹ TEK 97 side 128

hvor menneskene fra vårt perspektiv levde sine liv i det som kan beskrives som tittekasser. I den ene satt kanskje noen å så på tv. I den under kokte noen mat. Noen hadde selskap og andre støvsugde, også videre. Mange dekte også for de store vinduene for å beskytte seg mot innsyn noe som også gav tilsvarende mindre utsyn og lys. I praksis så har mange av disse leilighetene, som konsekvens av dispensasjon fra 1,5 meters regelen og vilkår stilt i denne, ikke lys og utsyn fra rom til varig opphold i det hele tatt. Dispensasjon fra dette kravet ga derfor ikke bare mulighet for et større antall leiligheter, det ga også rom for et større antall leiligheter med dårligere kvalitet enn om dispensasjon ikke hadde vært gitt. Hadde man prosjekter i tråd med intensjonen til planen og ikke gitt dispensasjon fra kravene som skulle sikre gjennomføringen ville trolig resultatet blitt en helt annen, med flere gjennomgående leiligheter med oppholdsrom og balkong vendt mot sør, med inngang og soverom mot nord. Man ville ikke hatt den samme inn og utsynsproblematikken, og trolig heller ikke like mange leiligheter.

6.2.2 Kvalitet knyttet til private uteplasser

Når krav til kvalitet på uteplass skal beskrives så kan PIR6 fungere som eksempel. Byggefeltet er stadig det siste utbygningfelt, felt, B7.

Det er stilt krav om at alle leiligheter skal ha direkte tilgang til privat uteplass, min 5m², hvor hovedorientering *ikke* skal være vendt mot nord eller nord-øst. Uteplassen skal ha solinnfall minst 2 timer mellom kl 12 og kl 18 midtsommers. Det tillates heller *ikke* boliger med ensidig orientering mot nord eller nordvest⁹². Kravet har opphav i de stedlige kvalitetene, i forhold til sol og utsikt, men også i forhold til vær og vind. Beliggenhet på neset gav riktignok mye sol, men også mye vind. Som beskrevet tidligere ønsket man å skape bydelsfunksjoner i den nye bydelen, og at denne skulle fungere som et hjerte som via gangbruer i nord og sør skulle pumpe nytt liv til hele området og vekke til live den eksiterende sovebyen på andre siden av hovedvei. I denne forbindelse var det viktig å skape gode offentlige rom, men også påfølgende viktig å skape gode private uterom for de som valgte å bosette seg her⁹³.

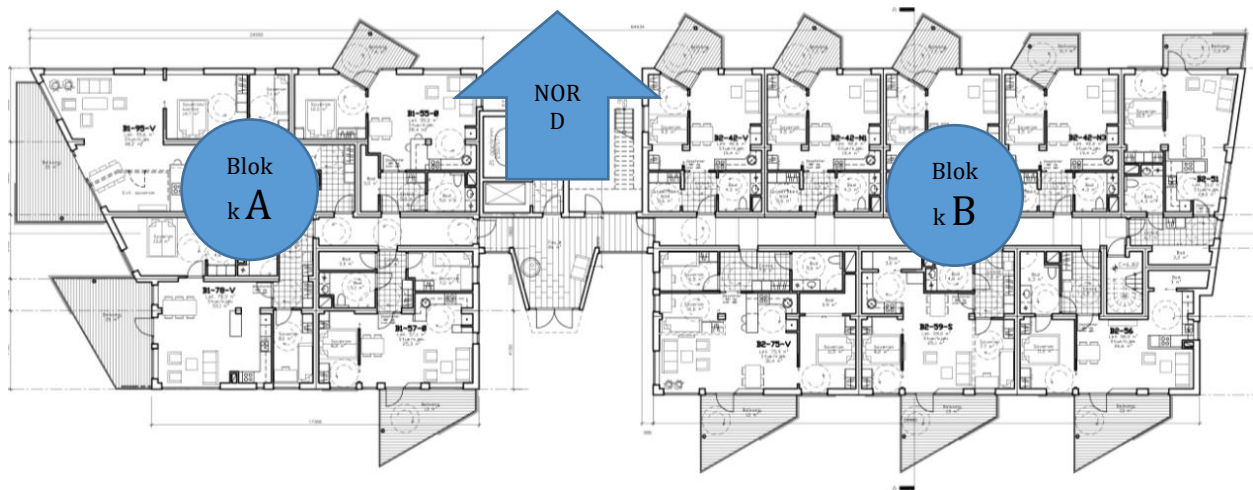
Husbanken sponset en utredning i denne sammenheng, hvor vind og snøforhold ble simulert og analysert av uavhengig konsulentfirma viss konklusjon ble lagt til grunn for reguleringsplanbestemmelsene⁹⁴. Her ble det kjent at vinden i sommermånedene kommer fra

⁹² Plan 1499 § III, 4 og 5

⁹³ Fra premissavklaringer datert 26.08.02, side 6

⁹⁴ Se vedtak 140/03, datert 24.09.03, vedlegg 6 – rapport 102-03, fra konsulentfirma, om vind og snøforhold

nord, noe som resulterte i forbudet mot uteplasser med hoved orientering mot nord og nordøst, og ensidige nord, og nordvest vendte leiligheter. I tilfeller det *ikke er mulig* å imøtekomme kravene til privat uteplass skal disse ha tilgang på felles, skjermet uteareal på minimum 20m², som disponeres av maksimalt 5 boenheter⁹⁵. Når det bygges nordvestvendte leiligheter med uteplasser orientert mot nord benyttes sistnevnte unntaksregel kreativt.



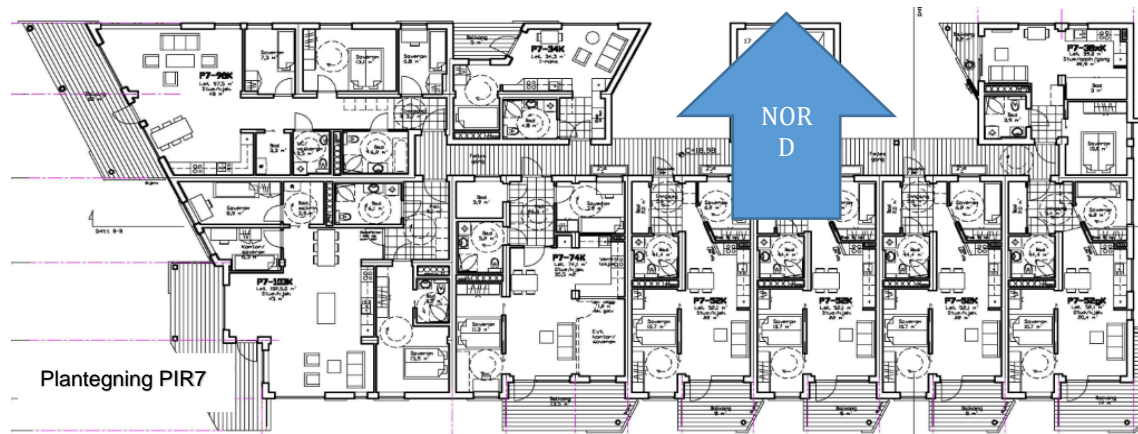
Illustrasjon 3 – viser plantegninger for PIR6. I Blokk B blir sosialtopologien synlig. Leilighetene som vender mot sør er arealet fordelt over tre boliger, mens det samme arealet, vendt mot nord (hvor solen aldri skinner) fordelt på fire leiligheter.

Plantegningen av PIR6 viser hvordan det er 6 leiligheter per plan, til sammen 29 stykk med orientering mot nord. Balkongene her vil aldri se annet enn midnattssol. Disse er kompensert med felles takterrasse, på 20m² per femte leilighet, som kompensasjon. En løsning planen åpnet for i unntakstilfeller hvor det ikke var mulig å imøtekomme krav til privat uteplass. I tilfellet PIR6 var det imidlertid mulig å imøtekomme kravet, noe prosjekteringen av PIR7 (plantegning under) viser. Man kan derfor si at utbygger har valgt å ikke imøtekomme plankravet i PIR6, noe som er noe annet enn at kravet var umulig å imøtekomme. På denne måten får utbygger inn flere leiligheter enn om kravet til plassering hadde blitt overholdt. Det er ikke søkt om dispensasjon. Forholdet er således ikke vurdert av byggesak.

⁹⁵ Plan 1499 § 4 c)

Forholdet kunne trolig ha vært avdekket på et tidlig stadium, i forbindelse med søknad om endret plassering av blokken. I tillatelsen, som også inneholder plankart som angir blokkas himmelretning, uttalte byggesak følgende:

«byggesakssjefen har ikke planfaglige merknader til at nedre del av Pir6 vinkles mot nord med ca. 3,5 grad i forhold til godkjent plassering⁹⁶».



Illustrasjon 4 - Plantegning PIR7. Viser hvordan hovedvekten av leiligheter er vendt mot sør. Det er to mindre enheter per etasje som er vendt mot nord. Disse vil være heleksponert mot vind, aldri se solen men til gjengjeld ha panoramautsyn over stranden og det som skjer der. Sosialtopologien er likevel best synlig i forhold til hvordan PIR7s boder er løst ved å plassere disse i kjelleren til Lamell 7, slik at «alt» areal på den flotteste topologiske plasseringen kunne benyttes til boligareal. Dersom de små leilighetene vendt mot nord hadde blitt brukt til boder til PIR7, ville Lamell 7 hatt areal til parkeringsplasser og stranden ville vært skjermet for innsyn.

Pir7 er tidligere omtalt som den nordligste blokken - blokken nærmest stranden i nord. I skrivende stund er denne under oppføring. Denne er med unntak fra to leiligheter på hvert plan som ensidig vender mot nord i fem etasjer, til sammen 10 stk - gjennomgående. Løsningen sikrer gode solforhold på privat uteplass som vender mot sør, samtidig som bygningskroppen skjermer for de kalde sommervindene fra nord for 37 av 47 boenheter. Det er imidlertid heller ikke i dette tilfellet søkt om dispensasjon i forhold til plassering av leiligheter mot nord. Utbygger skriver tvert imot følgende:

«Det planlegges noen mindre avvik fra plan, Avvikene har vi fått tillatelse til gjennom tre separate dispensasjoner. 1) innvilgelse av tillatelse til overskridelse av bygge og formålsgrænse, 2) innvilget dispensasjon i forhold til avkjørsel, 3) innvilget dispensasjon fra utfylling i sjø. For øvrig holder tiltaket seg til reguleringsplan – og til bestemmelser og gjeldende lover og forskrifter. Det er dermed ikke nødvendig å søke om ytterligere dispensasjoner i forbindelse med denne byggesøknaden⁹⁷»

⁹⁶ Vedtak 1106/15, 15.06.15, SAK 13/8584

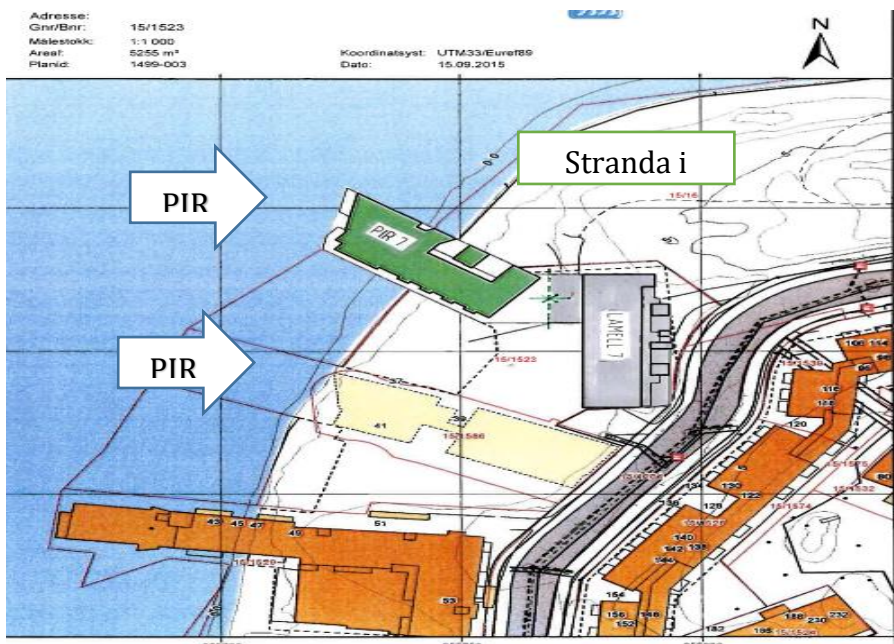
⁹⁷ Vedlegg F til søknad om ett - trinnsbehandling dat 22.01.15, se jupiter ref: 16/00590-001

I dette tilfellet kunne trolig unntaksbestemmelsen i forhold til terrassene vært benyttet, da det er en god variasjon i størrelser på leilighetene, fordelt på 10stk to- roms, 26stk tre – roms og 11stk fireroms. To – roms leilighetene er plassert mot nord, med utsikt over stranden hvor solen aldri skinner med nordavinden rett på, uten noen bygninger foran som tar av for vinden. Siden forholdet ikke er søkt dispensasjon for, er det heller ikke blitt vurdert i byggesøknaden. Dersom de hadde vært omsøkt kunne den i utgangspunktet trolig blitt godkjent. Med utsikt over stranden og direkte adkomst til denne via heis ville disse trolig kunne «passere» som ungdomsboliger for førstegangskjøpere. Spørsmålet er derfor hvorfor det ikke er søkt om dispensasjon i fra dette forholdet? En forklaring kan være at de ikke ønsket oppmerksomhet rundt dette forholdet, tilfelle det i den forbindelse skulle bli stilt spørsmål ved hvordan de ikke søkte dispensasjon fra PIR6 som trolig ikke ville kunne godkjennes. Kriteriet for å få innvilget dispensasjon er at denne skal skape et bedre alternativ enn utgangspunktet.

«planer er for å styre unna det en vil unngå, ikke for å si nei til gode ting» «Sitat fra en kommuneansatt i en omlandskommune til Oslo, Nordahl (2000)»

Hvor det i PiR7 kunne vært mulig å argumentere for valgt løsning I tilfelle PIR6 er det vanskelig å tenke seg argumenter for at en felles takterrasse i bygningens sjette etasje, hvor man er fullekspontert for vind fra alle himmelretninger skulle være en bedre løsning for tjue ni leiligheter. Det vil si en bedre løsning enn om de hadde hatt en privat uteplass på minimum 5m², i le for vind, med sol minimum to timer i tidsrommet 12-18 midtsommers, som planen faktisk krever. De nordvendte leilighetene i PIR7 utgjør 10 av 47 leiligheter. Mens de nordvendte i PIR6 utgjør mer enn 50 % av de totale leilighetene i bygget. At mer enn 50 % av beboerne deler solterrasse på taket kan vel vanskelig sies å være i tråd med planens intensjon om at alle skal ha direkte tilgang til privat uteplass med utvalgte kvaliteter, og er derfor neppe til det bedre for beboerne. Kreativ tolkning av reguleringsplanbestemmelsene som dette gjør det lite meningsfylt å telle antall dispensasjoner. Byggesak må stole på at utbyggers vurdering om når det er behov for dispensasjon. I tilfeller det ikke kommer søknad om dispensasjon må byggesak anta at det ikke var nødvendig. Forskere og gravende journalister må imidlertid gå dypere inn i enkeltkasus, som PIR6 og PIR7, for årsaksforklaringer. Problemet med dette igjen er å vite hva man skal se etter. Hvilken knagge man skal henge informasjonen på. Om man i det hele tatt får tak i informasjonen.

Situasjonskartet (under) viser bygningene i utbygningstrinn B7 plassering i terreng, og himmelretning.



Pir 6 er «stiplet bygg» sør for Pir7. Nord – pila i kartets høyre hjørnet angir himmelretningen. Kartet viser hvordan problemstillingen ikke er unik for siste byggetrinn, men at denne også er gjeldende for Pir 5, sør for Pir 6 og for lamellen på andre side av internvei.

Illustrasjon 5 - Utbygningsfelt B7 i fugleperspektiv

6.2.3 Parkering

Problemet med å bygge 244 flere leiligheter mer enn planlagt på Solneset, oppsto som følge av reguleringsplankrav til parkering. I planen var det avsatt 1 plass per boenhet fordelt på 0,75 egenparkering og 0,25 gjesteparkering. I tilfeller man kunne dokumentere et lavere behov, for eksempel ved ungdomsboliger, kunne kravet for disse tilfellene reduseres til 1 p-plass per annenhver bolig. Bestemmelsen skulle ha virket regulerende på antall boliger. Det ble derfor nødvendig å endre på denne, og søknad om MVE ble fremmet med ønske om tillatelse til å øke antallet parkeringsplasser fra 450 til 890, med mulighet for underjordiske p – kjellere i to etasjer for utleievirksomhet. Søknad om MVE, kalt MVE 003, ble lagt frem for planutvalget, og enstemmig vedtatt ⁹⁸. Kravet til egenparkering ble redusert til 0,50, og kravet til gjesteparkeringsplasser ble redusert til 0,20. Kravet til plasseringen ble skjerpet. Man krevde nå, med noen få unntak, at egenparkering skulle plasseres parkeringskjellere under eget bygg. Noe som i saksutredningen blir beskrevet som et regulerende grep i forhold til hva som var mulig å bygge over grunn. Plasseringen av gjesteparkeringen skulle samles på bestemt sted, i parkeringshus hvor betal parkering med parkometerløsning skulle sørge for sirkulasjon slik at ingen benyttet gjesteparkeringen til egenparkering. Tross argumentasjon i MVE 003 hvor utbygger argumenterer for egen erfaring med at alle har behov for parkering (noen familier har

⁹⁸ Endringen MVE003 - ble enstemmig vedtatt i planutvalget 18.01.05. Sak 0011/05 (arkivsak 04/06567)

kanskje flere biler), men at ikke alle har mulighet til å kjøpe p-plass i tråd med behovet, så legger utbygger inn en klausul om at markedet også skal regulere også dette punktet. Markedet blir på denne måten en slags buffer, som benyttes ved behov, som skaper fleksibilitet uten at utbygger er forpliktet seg til å bygge ut flere p-plasser enn nødvendig.

Antallet p –plasser henger sammen med antallet boliger. I søknaden om MVE 003 er det lagt til grunn en boligfordeling på 20% to-roms og 80% flere- roms, hvor kun to – roms gav anledning til å bygge færre p – plasser per boenhet⁹⁹. Sagt med andre ord, det argumenteres for en utbygning hvor 80 % har behov for parkering. Når Solneset nå står ferdig er prosenten nærmest halvert (47%), og andelen boliger med anledning å redusere antall p- plasser er økt tilsvarende. Antallet p –plasser er med dette ikke tilpasset det faktiske behovet, men utbyggers inntjeningskalkyle. Konsekvensen av dette er ifølge beboere på Solneset det reneste parkeringskaos, med det til resultat at det nærmest er umulig å ta imot besøkende med bil¹⁰⁰. Hvordan skal det bli når mer enn hundre båt eiere skal sette bilen fra seg ved bruk av den nye båthavna¹⁰¹?

Det grønnes skiftet og kasus kommunes uttalte mål i denne sammenheng om 0 vekst i biltrafikken gjør det i utgangspunktet meningsløst å dra frem og diskutere kvalitetskrav til antall parkeringsplasser (kommuneplanens samfunnsdel). Når parkeringsdekningen likevel nevnes så er dette i forhold til den regulerende effekten antallet regulerte biloppstillingsplasser ble antatt å ha i utbygningsprosessen. Det interessante i forhold til problemstillingen er hvordan MVE endret styringsverktøyet, reguleringsplanbestemmelsene, slik at det ble mulig å bygge flere leiligheter enn det som tidligere var planlagt og godkjent av kommunestyret. Endringen som ble vurdert som mindre vesentlig, var trolig ikke mindre vesentlig for utbyggers mulighetsrom, som med dette ble svært fleksibelt i forhold til markedstilpasset utbygning. Konsekvensen av dette oppleves trolig ikke som mindre vesentlig for de som er rammet av denne endringen. Eksemplet med parkering er derfor også relevant i forhold til definisjonen av hva som kan defineres som en mindre vesentlig endring, og hvordan dette er underlagt administrativt skjønn.

For utbygger er parkeringsplasser en vare som kan omsettes på et marked. De bosatte på Solneset er interessert i denne varen, som i dag omsettes for 250 000 kr stk¹⁰². Siden det trolig

⁹⁹ Der lavere behov kunne dokumenteres, eksempelvis delebilsordninger, ungdomsboliger eller lignende ville kravet til parkeringsdekning kunne fravikes, plan 1499 § 2 bokstav a)

¹⁰⁰ Se journalpost 17/00192-013 i Jupiter, sak 17/192

¹⁰¹ Se journalpost 17/00192-013 i Jupiter, sak 17/192

¹⁰² Avis kilde er anonymisert for ikke å avsløre kasus identitet

er bygd flere boliger enn parkeringsplasser på solneset er det oppstått en knapphet på parkering. Velforeningen til Solneset har bedt kommunen om å undersøke saken, det er i skrivende stund ukjent hva kommunen kan gjøre, da saken er under behandling. Siste registrerte uttalelse fra utbygger anledning saken viser til en statistikk utarbeidet i fra erfaringene ved siste utbygning, Lamell7. Denne viser hvordan 75 % av de store leilighetene, og 31 % av de små ønsker å kjøpe parkering. Metoden for hvordan man er kommet frem til disse tallene utelates. Det nevnes for eksempel ikke at bare flere – roms leiligheter var gitt anledning å kjøpe p – plass ved salg av PIR7¹⁰³. I salgsprospektet til PIR7, ble kjøpere opplyst om følgende:

«Leilighetene selges uten parkeringsplass. Det er 33 parkeringsplasser i byggets parkeringskjeller. 22 av disse kan kjøpes av den enkelte leilighetskjøper (kun 1 pr. seksjon). Kun leiligheter med 2 eller flere soverom har anledning til å kjøpe. Da det er begrenset med parkeringsplasser vil det være først til mølla-prinsippet som gjelder» «fra prospekt PIR7»

Utbygger nevner heller ikke til kommunen hvordan de store leilighetene det vises til i Lamell7, alene ville stilt krav til 8stk p – plasser, av disse 5 til egenparkering, som følge planen skulle plasseres i egen kjeller (skulle jo virke regulerende på hva som ble bygget)¹⁰⁴. Lamell7 har ingen p kjeller. Lamellens kjeller består av 7 stk 1 – roms leiligheter, og enorme mengder med boder, heriblant bodene tilhørende PIR7, som med sin bedre topografiske plassering i forhold til sol og utsikt i sin helhet er blitt utnyttet til boligareal. Lamell7 og PIR7 består til sammen av 97 leiligheter. 59 av disse er 2 – roms eller mindre. I byggesøknad er det ikke redegjort for delebilsordning eller andre forhold som skulle tilsi at disse ikke har behov for bil. For 97 boliger ville behovet for egenparkering vært 48,5 plasser + gjesteparkering¹⁰⁵.

Det at lamell 7 ikke har pareringskjeller burde trolig vært oppdaget og påpekt i byggesaken, hvor forholdet med å bygge en bygning uten p – areal ikke er vurdert. På den annen side er det ikke byggesaksbehandlers jobb å sjekke disse forholdene. Systemet er tillitsbasert og byggesaksbehandler skal som regel, med unntak av dispensasjonsvurdering og kanskje noe estetikk, bare kontrollere at alle nødvendige dokumenter foreligger i saken og se til at ansvarlig søker har varslet alle som skal varsles og lignende, ofte med utgangspunkt i en kryssjekkliste¹⁰⁶.

¹⁰³ Bolig – prospekt anonymisert for ikke å avsløre kasus identitet

¹⁰⁴ Plan 1499, § 2 a. II. c)

¹⁰⁵ Vedtak 16/590, sak 1106/15, 14.03.17 (lamell 7), Vedtak 127/17, sak 17/117.dat 13.01.17

¹⁰⁶ Pbl §21-2, Norges lover (2016)

Ansvarer ligger hos tiltakshaver, representert ved ansvarlig søker¹⁰⁷. Tiltakssiden vurderer hva som er nødvendig å informere om, og kommunen kan kontrollere dette ved tilsyn¹⁰⁸.

En siste refleksjon rundt dette med parkering. Hvorfor har ikke utbygger har benyttet seg av denne muligheten tidligere? Hvorfor gjøre seg bryderiet med å søke MVE? Et av svarene er trolig hvordan det i de senere år har vært et økt fokus på bærekraftig byutvikling og det grønne skiftet, hvor det tidligere (MVE 003 er datert 2004) ikke var like stort fokus på bilparken i byutviklingsprosjekter som det er i dag. Med bakgrunn i overnevnte faktaopplysninger kan imidlertid ikke en mer konspiratorisk forklaring utelukkes, at MVE 003 aldri hadde til hensikt å bygge ut det store antallet parkeringsplasser, men ble benyttet som et redskap for å åpne opp utbyggers mulighetsrom for en ytterligere markedstilpasset boligutvikling, herunder muligheten for et større antall leiligheter enn opprinnelig planlagt. At endringene var en bevist handlingsstrategi basert på utbyggers tidligere erfaringer, for kreativ tilpasning av plan?

Sosialtopologisk «teori» vil ikke bare hevde at dette er tilfelle, men vil også hevde at dette var en del av en mer helhetlig og overordnet «tenkning» for å styre den «faktiske» utbygningen (den som ikke har vært underlagt planjuridisk behandling), noe Børrud og Røsnes (2016) kanskje ville kalt «bransjeteft»?

Det hele kan visualiserer som et slags spill, hvor samfunnet er arena – og den fremtidige sosiale bærekraften «står på spill». Utgangspunktet for spillet er det gjensidige avhengighetsforholdet mellom utbygger og kommunen, med fullkommen informasjon og «spillere» som kjenner til hva som har skjedd tidligere i spillet når de selv skal velge. Markedet er spillets styringsmekanisme, slik at spillets likevekts punkt er en løsning som er økonomisk gjennomførbar for utbygger, og samtidig innenfor rammen av hva som kan godkjennes av kommunen. Problemet med spillet er at det er basert på perfekt informasjon. Utfordringene oppstår dermed i det en av de rasjonelle aktørene skjønner hvilke fordeler som kan oppnås ved å holde igjen informasjon, slik at den andre handler på ufullstendig grunnlag (Rasch, i Østerud (red): 2007).

Kommunen har i skrivende stund ikke tatt stilling til hvordan de skal håndtere denne saken. Men med bakgrunn i beboernes krav til kommunen om oppfølging av saken vil det trolig bli ført tilsyn med parkeringssituasjonen. Min erfaring fra ulovlighetsoppfølging i byggesak, er at

¹⁰⁷ Pbl § 23-1, Norges lover (2016)

¹⁰⁸ Pbl kapittel, 25 Norges lover (2016)

man, stilt ovenfor ulovligheter, stiller spørsmålet: «ville dette tiltaket kunne godkjennes i dag»? Dersom svaret er ja, vil tiltakshaver oppfordres til å omsøke tiltaket med veiledning om hva som skal til for å få dette godkjent. «Veiledningen» forgår sjeldent formelt i brev form, men over telefon eller på saksbehandlers kontor. Jeg skal skrive mer om tilsyn i neste avsnitt, men først noe om båthavna.

6.2.4 Båthavn

Båthavna ble holdt utenfor plan 1499, i den forstand at planen stilte krav til detaljplanlegging av denne¹⁰⁹. I opprinnelig plan, av september 2003, var det tegnet inn en marina med plass til 22 -25 båter. Da utbygger søkte om tillatelse til oppførelse av 120 båtplasser organiserte velforeningen på Solneset, med bakgrunn i parkeringssituasjonen, et innbyggerforslag jf., kommuneloven § 39a, kalt «nei til småbåthavn på Solneset», 349 personer underskrev forslaget - hvor det blant annet ble spurt om hvor båtplasseierne skal parkere¹¹⁰? Planutvalget avviste innbyggerforslaget, med 8 mot 2 stemmer, men valgte å redusere størrelsen til 87 båtplasser¹¹¹. Frp uttalte at de syntes det var greit at oppropet ble behandlet i kommunestyret, men mente at for framtiden måtte man forsøke å unngå underskriftskampanjer i byggesaker som er politisk vedtatt: «det må strammes opp. I saker som gjelder reguleringsplaner har vi en sterk plan- og bygningslov som ivaretar adgangen til å klage. Vi kan ikke ha omkamper etterpå»¹¹². Saken skal behandles i kommunestyret senere i år, så fremst kommunestyret ikke omgjør vedtaket blir denne sendt Fylkesmann for endelig behandling. Etter avvísningen av oppropet, uttrykte folk skuffelse på velforeningens hjemmeside på facebook:

«Ja, for det er viktigere å forholde seg til plan og tillatelser enn å bry seg om hva beboerne på Solneset mener om ulempene havna medfører. Kapitalen rår og kapitalens lakeier tør ikke å sette foten ned, for da kommer erstatningsspøkelset og tar dem. Tror både «navngir utbygger» og «navngir politikere» er sjeleglad for at de slipper å ha havna utfor stuedøra si»

«Kommunen legger opp til at folk ikke skal få klage når de har pisset i motvind. Nok en gang viser de fram sin korrupte holdning»

«Profitt foran sunn fornuft, klassisk idioti!!»

¹⁰⁹ Plan 1499, § 6 b: «det skal utformes detaljert plan for småbåthavna, som skal godkjennes før etablering»

¹¹⁰ Oppsettende virkning, sak 16/3716, 01.02.17: innbyggerforslag mottatt 08.04.16

¹¹¹ Saksprotokoll, sak 20/17, 06.04.17

¹¹² Avis kilde anonymisert for ikke å avsløre stedets identitet

«Er en ting jeg lurer på, hvor skal alle de med båtan parkere når dem drar ut på tur? Det er jo lite parkeringsplasser her fra før. Skal kommunen lage egen parkeringsplass tell dem?»

I påvente av kommunestyrebehandlingen har kasus kommunen tatt Velforeningens anmodning om utsatt iverksetting til følge¹¹³. Det skal bli veldig interessant å følge med på dette, særlig i forhold til hvordan Fylkesmann eventuelt stiller seg til den kaotiske parkeringssituasjonen Solneset er havnet i.

6.3 Hvordan håndteres avvik?

Byggesak som iverksettingssystem er tillitsbasert¹¹⁴. Grovt forklart innebærer dette at tiltakshaversiden innestår for at tiltaket blir utført i samsvar med krav gitt i eller i medhold av pbl, og kommunen fører tilsyn med dette. Kommunene er imidlertid ikke forpliktet til å føre tilsyn i alle byggesaker, men tilsynsplikten krever at omfanget er av en slik art at regelbrudd kan avdekkes¹¹⁵. Dette innebærer at kommunen i stor grad selv må vurdere hvilke saker og på hvilken måte, omfang og intensitet som er hensiktsmessig¹¹⁶. Utvalget blir dermed skjønnsvurdert. Jeg har allerede problematisert skjønnsvurdering i forhold til plan og byggesak, samme forhold som nevnt tidligere gjøres gjeldende også her.

For at tilsynsordningen skal fungere kreves det for det første at det faktisk blir utført tilsyn, og videre hva det føres tilsyn med. Med dette menes både hvordan tilsyns tilfeller plukkes ut, men også hva som er disse tilsynenes mandat. Med dette mener jeg at det ikke er sikkert at et temabasert tilsyn i forhold til brannkonsept avdekker andre avvik, eksempelvis i forhold til kvalitet. Min erfaring er at det aldri føres tilsyn utover enkeltstående bygninger, noe som nærmest umuliggjør en helhetlig oversikt som faktisk er påkrevd før en dispensasjon kan innvilges¹¹⁷. Kommunene plikter¹¹⁸ å føre tilsyn i byggesaker, og kan når som helst i løpet av 5 år etter at ferdigattest er gitt føre tilsyn med den intensitet kommunen finner hensiktsmessig¹¹⁹. I intervjuet beskrev byggesakssjefen tilsynsordningen slik:

¹¹³ Anmodning om utsatt iverksetting av vedtak 552/16 datert 01.11.16

¹¹⁴ Lovkommentar til plandelen av ny pbl, 01.07.09, side 6

¹¹⁵ Pbl § 25-1, tilsynsplikten, Norges lover (2016)

¹¹⁶ Pbl 25-2, gjennomføring av tilsyn, Norges lover (2016)

¹¹⁷ Pbl § 19-2, særlig hensyn til dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet, tilgjengelighet

¹¹⁸ Pbl § 25-1, tilsynsplikten

¹¹⁹ Pbl § 25-2, gjennomføring av tilsyn (Norges lover:2016)

K: Hvis noen ikke gjør det de skal, ikke følger reglene i reguleringsplanen, hva skjer etter de fem årene?

Byggesakssjef: Nei. Altså en sånn ulovlighet har vi egentlig ingen tidsbegrensning på å følge opp. Det er bare at vi blir gjort kjent med det. Sånn at det er jo det at, ja det er jo ofte naboer som gjør oss kjent med det. Sånn at når noen har satt i gang noe eller bygd utover tillatelsen eller sånn, så har vi jo tilsyn - men vi fører ikke tilsyn i alle prosjektene. Det er jo mer sånn tema baserte tilsyn, akkurat nå har vi fokus på tilgjengelighet og universell utforming.

K: Hvordan plukker dere ut prosjekter for tilsyn?

Byggesakssjef: Det skjer i byggesaken og stort sett på større bygg. Dersom vi godkjenner et forretningsbygg, så drar tilsynet automatisk ned etter hvert som de begynner å bygge og kontrollerer det. Vi utfører også «ferdig tilsyn» - det vil si at da drar vi ned etter at bygget er ferdig og ser at de har kontrastene riktig, at de har merket opp trappene med handikapmerker også videre

K: Har det noen ganger vært ført tilsyn mot en hel bydel? Altså et større område?

Byggesakssjef: nei, Jeg tror ikke en hel bydel. Nei. Men en hel blokk har det vært ført tilsyn mot.

K: Men ikke større kvartal eller lignende?

Byggesakssjef: nei det tror jeg ikke.

I Kasus solneset ble det for eksempel utført tilsyn med PIR6 før utstedelse av midlertidig brukstillatelse¹²⁰, uten at denne avdekket at 50 % av bygningens leiligheter hadde topologisk plassering i strid med planbestemmelsene. Tilsynet ble avsluttet med følgende konklusjon:

«Det ble ikke påvist noen forhold som er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Det presiseres at tilsynet er gjort på stikkprøvebasis og innebærer ingen godkjenning av eventuelle forhold i strid med bestemmelsene som ikke ble oppdaget ved besiktigelsen. Tilsynet avsluttes med denne rapporten (Tilsynsrapport sak 13/8584, 15.12.15)»

Eksempelet viser hvordan, selv når det føres tilsyn, ikke er gitt at ulovligheter avdekkes. Jeg mener med bakgrunn i materialet fra kasus Solneset at det er grunn til å stille spørsmål ved om tilsynsordningen fungerer slik som den skal? Og videre, hva skulle eventuelt skje, dersom avviket som beskrevet over faktisk ble oppdaget? Hva skulle en gjøre da? Skulle en rive blokken? Skulle en tvinge alle som bor der til å flytte ut?

¹²⁰ Tilsynsrapport 15/1586, etter tilsyn i sak 13/8584 15.12.15

I et tidligere byggetrinn på Solneset var det søkt om tillatelse til å bygge verandaer på 4 m², mens kravet var 6m² for til sammen 18 leiligheter. Tillatelsen ble innvilget, men verandaene som ble bygget var knappe 2m². I intervjuet fremvistes byggesakssjefen bilde av det aktuelle bygget, og spurte hvilken praksis kommunen hadde i forhold til tilfeller som dette, hvorpå hun svarte følgende:

«For å si det sånn, i de der tilfellene der så slipper de trolig unna. Vi har så utrolig masse å gjøre, jeg tror ikke vi kommer til å prioritere det for å si det sånn. Altså det er jo ikke bygd i henhold til tillatelsen. Men nå er det slik at folk har sett disse og likevel valgt å kjøpe. Boligene har kanskje vært solgt flere ganger, også er han som uskyldig har kjøpt sist som vi eventuelt måtte ta. Skulle vi ha gjort noe med dette så måtte vi ha gjort det for lenge siden. Hadde dette vært omsøkt i dag, så hadde vi mest sannsynlig godkjent det. Om de som bor der ønsker å utvide balkongene så vil de kunne få dette innvilget (Ref: transkript side 8)»

I praksis er det trolig ikke like enkelt som byggesakssjefen fremstiller det, for dersom den aktuelle blokken faktisk skulle søke byggetillatelse til å utvide de 18 terrassene dette gjelder, med 4m hver, så ville dette kreve dispensasjon, både fra formålsgrensen og i forhold til overskridelse av areal, noe som trolig ikke kunne vært innvilget grunnet den offentlige parken som terrassen er vendt mot – hvor en utvidelse av disse ville ha kommet i konflikt med offentlig asfaltert gangvei som passer gjennom parken like ved terrassene, noe som ville måtte vektet tyngre i en dispensasjonssak enn individuelle balkonger¹²¹. Arealet som skulle vært brukt til terrasse, er trolig benyttet til å få inn mer bo- areal til leilighetene¹²². Tabell 4 og 5 viser noen nøkkeltall for antall utførte tilsyn i Norge:

Tilsynsår	Byggesaker (behandlet)				Byggesaker m/tilsyn			
	Norge	Kasus kommune	Fredrikstad	Drammen	Norge	Kasus kommune	Fredrikstad	Drammen
2012	92465	613	1093	557	7698	80	62	0
2013	91379	796	924	457	6125	76	79	1
2014	96859	1127	760	776	6355	94	11	13
2015	93745	1336	990	599	6835	130	69	13

Tabell 4 – viser antall byggesaker, og antall tilsynssaker i kasus kommune, i landet og i referansekommuner. Referanse: KOSTRA, ssb.no (se vedlegg 6)

¹²¹ Se lamell 2 (fysisk, eller på foto) for referanse

¹²² Siden dette ikke er omsøkt kommer det ikke fram hva som faktisk har skjedd gjennom byggesakspapirene, det blir derfor bare synsing, for valid viten måtte utbygger vært spurt om dette

Tilsynsår	Norge	Kasuskommune	Fredrikstad	Drammen
2012	8,33%	13,05%	5,67%	0,00%
2013	6,70%	9,55%	8,55%	0,22%
2014	6,56%	8,34%	1,45%	1,68%
2015	7,29%	9,73%	6,97%	2,17%

Tabell 5 – viser antall tilsyn i kasus, landet og referansekommunen angitt i prosent.

Referanse: KOSTRA, ssb.no (se vedlegg 6)

Tallene viser at det er liten sjanse for å bli kontrollert. Temabasert tilsyn gjør trolig denne sannsynligheten enda mindre.

I alvorlige tilfeller, hvor foretaket gjennom sin praksis har vist at det ikke oppfyller pbl krav til pålitelighet og dugelighet kan sentral ansvarsrett tilbaketrekkes¹²³. Det kan i denne sammenheng også utstedes overtredelsesgebyr. Dette hendte med utbygger av første og siste trinn i Kasus Solneset¹²⁴. Det er samme person, og samme morselskap som står bak begge utbygningene, men prosjektforetakene er organisert i ulike juridisk foretak. Et grep Børrud og Røsnes beskriver som en mulig metode for å begrense den økonomiske risikoen i byggeprosjekter. I forbindelse med første byggetrinn, ble alvorlige feil i forhold til innrapporteringer til bygningsmyndighetene avdekket. Blant annet ble det avdekket hvordan det var søkt om brukstillatelse for leiligheter som ikke var påbegynt oppført. I forlengelsen av dette ble utbygger fratatt det som den gang het lokal godkjenning for ansvarsrett, men også den sentrale godkjenningen for ansvarsrett¹²⁵. Det å miste ansvarsretter er ansett som noe veldig alvorlig, media beskrev dette som en «vinge-klipping av utbygger¹²⁶». Utbygger fikk ingen bot, men måtte fjerne alle loger som indikerte foretakets sentrale sertifiseringer fra prosjektforetaket. Utbygger valgte etter dette å endre navn på prosjektforetaket, og fusjonere dette inn i søsterselskap som hadde alle nødvendige sertifiseringer. Neste utbygningstrinn ble siden organisert under nytt prosjektforetak med nytt navn. «Avstraffelsen» er kollektiv, det fulgte ingen offentlige konsekvenser for den som vitnet falskt (Grange:2004). Dette betyr at aktørene i bygge bransjen løper større personlig risiko ved å ha med seg en flaske konjakk for mye hjem fra utlandet, enn om de påfører andre lidelse som følge av at de vitnet falsk.

¹²³ Byggesaksforskriften §13-6, lovdata.no

¹²⁴ Statens byggt tekniske etat, sak 05/201, datert 31.08.05, referansenr:963514301

¹²⁵ Statens byggt tekniske etat, sak 05/201, datert 31.08.05, referansenr:963514301

¹²⁶ Avisreferanse anonymisert for ikke å avsløre stedets identitet

Systemet gir utbyggere rett til å organisert utbygninger i prosjektforetak (Børrud og Røsnes:2016). Dette redusere den personlige risikoen til utbygger, som kan fusjonere søster selskapene sammen, slik som på Solneset, og starte på nytt under nytt prosjektforetaksnavn.

Områdets attraktivitet påvirkes imidlertid ikke bare av det faktiske tilbud, men også av bildet som skapes av området i media (Hansen og Brattbakk, i Barlindhaug:2005). Dersom utbygger har stor nok kapital, betyr dette at han kan «sitte ut situasjonen», og vente på bedre tider, det vil si, bygge andre steder til markedet tar seg opp igjen. Solneset slet lenge med det negative bildet som media hadde tegnet i den pågående konflikten. Min erfaring som beboer er at det oppsto en «ikke uttalt» men likevel omforent enighet om å frem – snakke stedet. Forsøk på å uttrykke seg annerledes til media ble ikke sosialt akseptert. Jeg husker særlig en kvinne som skrev et leserinnlegg i avisen, at det ikke var gravemaskinene og boring i betong som holdt henne våken om nettene, men de vanskelige naboene og media. En annen skrev i et leserinnlegg:

«Nå har vi tålt nok her på Solneset, det går ikke en uke uten at vi må lese eller høre negative oppslag. Stadig er det noen som må bruke sin rettighet til ytring ved å stå frem i media og svartmale våre hjem. Kan dere være så snill å gi oss litt ro (Avisinnlegg 24.03.07)»

Å snakke med media ble etter dette ansett som «å skyte seg selv i foten». Med dette ble konfliktene tilslørt for å unngå negativ oppmerksomhet som kunne ramme salgsprisen. Utbygger og beboere fikk med dette en felles interesse, hvor begge var interesserte i å gjenopprette markedsinteressen for området¹²⁷.

Og til slutt, en siste refleksjon i forhold til ansvar. Tiltakshaver er riktignok ansvarlig jf. pbl § 23-1. Men kommunen er ikke helt fritatt for ansvar likevel. I kasus Solneset er det nedfelt i planbestemmelsene at før prosjektering påbegynnes, skal det avholdes forhåndskonferanse¹²⁸. Bestemmelsen gjelder for hvert byggetrinn. En forhåndskonferanse etter pbl § 21-1¹²⁹ skal avklare tiltakets forutsetning og rammene for videre saksbehandling. Forhåndskonferansen er et avklaringsmøte mellom partene, hvor tiltakshaver får belyst aktuelle problemstillinger ved tiltaket, og samtidig blir gjort kjent med alle relevante krav og forutsetninger for gjennomføring. Forhåndskonferansens funksjon er kvalitetssikring:

¹²⁷ Nordahl, kapittel 9 i Aarsæther et al (2016), og Hansen og Brattbakk i Barlindhaug (2005)

¹²⁸ Plan 1499 § 5 VII, e)

¹²⁹ Lovdata.no, pbl § 21-1, se også byggesaksforskriftene § 6-10

«Utstrakt bruk av forhåndskonferanse vil sikre forutsigbarhet og ivaretagelse av kvalitet i det fremtidige tiltaket. Nødvendige avklaringer og informasjon på et tidlig tidspunkt vil dessuten føre til en mer effektiv bygge – og saksbehandlingsprosess og virke tids – og kostnadsbesparende for tiltakshaver og kommunen¹³⁰»

I Kasus Solneset ble det for byggetrinn B7 ikke avholdt forhåndskonferanse, med henvisning til forhåndskonferanser fra tidligere år, og at alle faktiske forhold i saken derfor allerede var kjent¹³¹. I fra søknad om igangsettingstillatelse Lamell7, som var første utbygning i siste byggetrinn, trinn B7, skriver tiltaksaversiden blant annet følgende:

«Det er ikke avholdt en formell forhåndskonferanse med kommunen. I forbindelse med et tidligere prosjekt på samme eiendom ble det avholdt formell forhåndskonferanse hvor det foreligger et referat. Kommunen vurderte i denne sammenheng det som «overflødig» med en ny formell forhåndskonferanse. I stedet er det avholdt adskillige uformelle samtaler med kommunen, uten offisielle referater (vedlegg F1, til ett –trinnsøknad Lamell 7, datert 22.1.16¹³²,»

Min erfaring som saksbehandler med forhåndskonferanser i byggesak er at disse stiller store krav til saksbehandler som på forhånd, og på svært grundig vis, må sette seg inn i saken. Min opplevelse er at dette «lenker» saksbehandler til masta. Det vil si, at alt som ikke blir opplyst om og vurdert i forhåndskonferansen, senere vil kunne bli brukt i mot kommunen. Det er også min erfaring at trusselen om søksmål fungerer som et ris bak speilet, da slike saker er svært omfattende og tidkrevende, noe som gjør at utbygger og saksbehandler får en gjensidig interesse av å ikke avholde forhåndskonferanser. Utbygger beholder sin fleksibilitet og saksbehandler slipper fremtidige ubehageligheter. I fravær av en klart definert politikk og ansvar risikerer kommunen at det utvikles handelsmønster for maktutøving med hensikt å verne om egen arbeidssituasjon, heller enn at forhåndskonferansen benyttes som styringsredskap, slik en er ment som¹³³. Et eksempel fra Solneset kan illustrerer dette poenget.

Det ble totalt sett, i lys av samtlige byggesaker funnet et avslag på søknad om dispensasjon¹³⁴. Dispensasjonen omhandlet en vesentlig økning i areal, og avvikende plassering i forhold til plankrav. Avslaget ble påklaget, hvor utbygger blant annet uttrykte følgende:

¹³⁰ Se veileder til SAK 10 - § 6-1

¹³¹ Se journalpost 12/00455-004, i Jupiter, datert 23.02.12

¹³² vedlegg F1, til ett –trinnsøknad Lamell 7, datert 22.1.16, se journalpost 16/00590-001 i Jupiter

¹³³ Slik Amdam (2011), beskriver bakkebyråkraten hos Lipsky, side 167 til 170

¹³⁴ Se klagebehandling sak 144/06 side 3

«før det ble utarbeidet byggesøknad ble forprosjektet presentert byutvikling i forhåndskonferanse den 28.03.06. Hvert eneste forhold med byggesaken ble grundig belyst og gjennomgått i den hensikt å bekrefte/avklart byggesaken. Byutvikling var representert med tung faglig saksbehandlerkompetanse, hvor saksbehandler byggesak og saksbehandler fra plan med inngående kjennskap til planen konkluderte med at ønsket om økt utnyttelse var akseptabelt slik at avgjørelsen kunne tas gjennom dispensasjon. Med bakgrunn forhåndskonferansen ble det iverksatt prosjektering og utarbeidelse om søknad om dispensasjon. Tiltakshaver, prosjekterende og ansvarlig søker oppfattet i forhåndskonferansen at det var en omforent forståelse med kommunen angående overnevnte forhold. Kommunens saksbehandling i denne saken er ikke i henhold til god forvaltningspraksis, og er et brudd på forvaltningsloven. Kommunen har sviktet sin veiledningsplikt ved å endre saksbehandlingsform etter at tiltakshaver har satt i gang prosjektering i tråd med kommunens avklaringer i forhåndskonferansen. Endring av saksbehandlerpraksisen er av stor økonomisk betydning, har stor fremdriftsmessig konsekvens for prosjektet og undergraver kommunens rolle som etterrettelig forvaltningsorgan (klage avslag, vedtak 1091/06).

I klagebehandlingen vurderte kommunen utbyggers kommentarer på avslaget på følgende måte:

«Det er vanskelig å kommentere klagers påstand om hvilke signaler saksbehandlere fra plan og byggesak skal ha gitt om behandlingsmåte, da begge har sluttet i kommunen. Dette er imidlertid et poeng av underordnet betydning, da det er åpenbart at saksbehandlere uten myndighet til å treffe vedtak, ikke kan binde kommunen opp til en bestemt behandlingsprosedyre (fra klagebehandling av sak 144/06, side 3).

Saksbehandler plan var i dette tilfellet den samme som sto for utarbeidelsen av plan 1499, og hadde således dybdekunnskap til planen, noe de fleste byggesaksbehandlere i forhåndskonferanser med utbygger ikke har. I lys av denne fremstillingen fra kasus kommunen, mener jeg det er grunn til å stille spørsmål ved forhåndskonferansen som styringsteknologisk verktøy, hvem som skal ha ansvar for å avholde disse, og med hvilket mandat? Den faktiske funksjonen til forhåndskonferansen er trolig en del av iverksettelses praksisen det burde forskes mer på.

I det konkrete eksemplet ble klagen først avvist administrativt, og senere fremlagt det faste planutvalget for politisk behandling, hvor politikerne valgte å overprøve administrasjonen – og godkjente dispensasjonen¹³⁵.

¹³⁵ Se saksprotokoll sak 146/06, planutvalget, møtedato 24.10.06 – klagen tas til følge, dispensasjon gis

7 Analyse kapittel 2) – svar på forskningsspørsmål

7.1 Hvilke hensyn blir ivaretatt ved behandling av dispensasjoner?

Svaret på hvilke hensyn som blir ivaretatt ved dispensasjonsbehandling lar seg ikke enkelt besvare, men må sees i en større sammenheng. Inspirert av Børrud og Røsnes tok jeg utgangspunkt i at det var hensynet til utbyggers økonomiske risiko som lå til grunn for fleksibel tilpasning av prosjektet. Etter å ha studert kasus Solneset har jeg ikke funnet noen grunn til å endre denne oppfatningen. Motivet med å gjennomgå kasus Solneset var å se hvilken effekt dispensasjoner hadde på sluttresultatet. Jeg hadde en forforståelse av at dette trolig lot seg gjøre ved å samle inn alle dispensasjonene og analysere innholdet opp imot intensjonene i planen. Det som kan beskrives som «forvirrende» motiver bak dispensasjonssøknadene vanskeliggjorde imidlertid dette. Med «forvirrende» motiver mener jeg for eksempel hvordan det kunne argumenteres for at man ønsker balkonger i hele leilighetens bredde, og begrunne dette med skråstilte leiligheter for mest mulig lys og utsikt, mens det senere fremkommer at den skråstilte utformingen var en nødvendighet for å tilfredsstille krav til svalgang, hvor «lommene» som skråstillingen skapte fungerte som fysiske buffere slik at kravet til svalgangsløsninger ble tilfredsstillt. Det var mange slike koblinger mellom kravene i utbygningen, noe som ikke bare gjorde det krevende å sette seg inn i, men også å formidle på en lesbar måte.

Analyse av byggesakene avdekket også noen forhold som trolig burde vært søkt om dispensasjon for, heriblant topologisk plassering og krav til parkeringsplasser. Noen endringer kunne ikke tilskrives dispensasjoner, men var løst med det som kan sees som dispensasjonens slektning, MVE. I praksis er fremgangsmåten og den juridiske prosedyren lik for begge disse endringsverktøyene, hvor forskjellen er at dispensasjoner skjønnsvurderes av byggesak, mens MVE skjønnsvurderes av planavdelingen. Ingen av disse behøver å fremlegges til politisk behandling, og i de tilfeller de likevel gjør det, fremlegges endringsforslaget oftest det faste planutvalg, og ikke nødvendigvis kommunestyret som er den ansvarlige planmyndigheten i den kommunale styringskjeden. Det ble derfor naturlig å analysere begge «teknikkene» i sammenheng. Det ville ikke vært mulig å bygge like mange leiligheter uten at MVE 003 åpnet for et større antall p – plasser. Samtidig ville de trolig ikke vært behov for like mange p- plasser dersom det ikke var blitt gitt dispensasjoner fra 1,5 meterregelen, svalgangsløsninger, utkragede

balkonger i høyden utover formålsgrenser som blant flere planregler skulle ha virket regulerende på hva som kunne bygges. Resultatet, en større konsentrert samling små boenheter med begrensede parkeringsmuligheter, oppleves problematisk av de som er bosatt på Solneset. Fra et beboerperspektiv vil man derfor kunne argumentere for at endringene har ført til en dårligere løsning enn hva som var planlagt, og at hensynene som er tatt ved innvilgelse av dispensasjoner har vært i utbyggers favør. En kvantitativ telling av antall dispensasjoner ville trolig ikke kunne si så mye mer enn antall dispensasjoner sortert under type dispensasjoner. Innholdsmessig blir dette et problem når ikke alle forhold er søkt endret. Det syntes derfor som en bedre løsning å skissere dispensasjonene tematisk, for så å analysere disse kvalitativt. Boksene under viser hva som er søkt dispensasjon for, og hva som ikke er søkt dispensasjon for. Tabell 7 viser hvordan de omsøkte tilfellene hver for seg kan virke som «mindre vesentlige endringer», noe som ville gi grunnlag for innvilgelse av disse hver for seg. Tabell 6 viser hvordan forholdene som ikke omsøkes dispensert trolig ville krevd en mer omfattende vurdering. Poenget med dette er hvordan virkningen av endringen ikke blir kjent før i ettertid, noe som innebærer at beslutningstaker, plan eller byggesak, ikke hadde et fullstendig grunnlag å fatte en helhetlig beslutning på.

Forhold det ikke er søkt dispensasjon for:	
Forbud mot hoved orientering av balkong mot nord, nord- øst	Forbud mot boliger med ensidig orientering mot nord eller nord øst
Forbud mot terrasse som ikke har to timer sol i tidsrommet 12-18, eller mer ¹³⁶	Krav til 1m høyere gulvnivå enn utenivå for boliger i 1 etasje

Tabell 6 – viser temaer det ikke er søkt dispensasjon for.

¹³⁶ Er omsøkt i minst 1 tilfelle tidligere, er tatt med her siden det gjelder et større antall boliger og ikke er omsøkt konsekvent

FORHOLD DET ER SØKT OG INNVILGET DISPENSASJONER FOR:

1. Krav til størrelse på balkong (5 -6m²)
2. Bygge utenfor regulert byggegrense
3. Utnyttelsesgrad
4. Krav til sol på terrasse (men bare i noen tilfeller, gjelder ikke for utbygninger)
5. Krav til størrelse på balkong (5 -6m²)
6. Bygge balkong mot, støy/støvbelastet side
7. Erstatte balkong, med fransk balkong (rekkverk foran vindu)
8. Tillatelse til å bygge utkragede balkonger «i luften» utenfor formåls grensen mot torg
9. Overskridelse av «volum» i høyden, fremkommer av plankart, ikke bestemmelsene
10. Midlertidig dispensasjon, støyskjerm mot hovedvei
11. Forskriftskrav i forhold til lydstandard NS 8175, i vegg mellom fellesgang og bolig
12. Midlertidig dispensasjon fra ferdigstillelse av torg, adkomstvei, andre uterom, ballbinge, lekeplass mm
13. Større parkeringskjellere
14. Dispensasjon på plassering /areal i forhold til teknisk sentral
15. Byggehøyde «for mindre deler av konkret bygning»
16. Dispensasjon for levering av produktgodkjennelse av Estlandske moduler
17. Dispensasjon for utfylling i sjø, og bygging utover formåls grensen for allmenntilgjengelig formål (sjø)

Tabell 7 – viser temaer det er søkt dispensasjon for.

Jeg mener, med bakgrunn i kasus Solneset, at det er grunn til å stille spørsmål ved adgangen til å skjønnsvurdere endringer fra planer som har vært underlagt planjuridiske prosesser. Jeg mener også at materialet viser et grunnlag for en debatt om hvor grensen for denne fullmakten eventuelt skal trekkes? Kasus Solneset gir også grunn til å stille spørsmål med forhold som ikke er omsøkt som dispensasjon. Hvilke sanksjonsmuligheter har myndighetene når systematiske avvik avdekkes? I forhold til underkapitelets overskrift, så er utvalget begrenset til `en bydel, det er derfor vanskelig å generalisere. Men skulle jeg gjentatt denne undersøkelsen, ville jeg med bakgrunn i temalistene for innvilgede dispensasjoner utarbeidet en survey til kommunale saksbehandlere, politikere og utbyggere i flere kommuner. En sammenfatning av disse ville trolig kunne si noe om de faktiske hensynene som ivaretas ved dispensasjonsbehandling fra plan. Alt annet blir i beste fall kvalifisert synsing. Det er nesten lettere å beskrive hensyn som ikke ble tatt. Her er et eksempel fra Solneset:

Det voksne paret hadde kjøpt en større fire roms leilighet på prospekt. Mannen var pensjonist og kona profilert politiker. De hadde behov for et hjemmekontor, og et rom med plass til dobbeltseng slik at de kunne ta imot barnebarn, annen familie og venner. På overtakelsesdagen ble skuffelsen stor. Soverommet som var tiltenkt venner og familie hadde en sjakt på den ene vegg. Denne var så stor at det ikke var mulig å få inn en dobbeltseng. Paret ønsket å heve

handelen, men ble frarådet dette. De flyttet dermed inn i boligen i troen på at dette ville løse seg i minnelighet. Det gjorde det ikke. Etter flere år inngikk utbygger forlik med paret kl 16:00 dagen før de skulle i retten. Jeg sendte kvinnen, en forespørsel på facebook, om hun kunne tenke seg å si noe om denne prosessen i anledning masteroppgaven min. Her er hva hun svarte:

«Vi fikk ikke vite om sjakten før selve overtakelsen. Jeg ble først rasende og sa til takstmannen som skulle gjennomføre overtakelsen at jeg ville heve kjøpet. Dette var ikke det vi hadde kjøpt. Han svarte at det kunne vi ikke gjøre, vi ville i så fall pådra oss et erstatningsansvar på minst 500 000 kroner hvis vi gikk fra kontrakten nå. Vi ble fortvilte og ba om betenkningstid til dagen etter. Det kunne han ikke tillate, sa han. Vi måtte overta nå og heller klage i ettertid. Jeg har aldri følt meg så skviset noen gang. I ettertid viste det seg at takstmannen ikke var en nøytral part slik han ga seg ut for. Han løy for oss. Vi hadde helt klart kunne gå fra kjøpet der og da uten konsekvenser. Vi hadde heldigvis ikke solgt eneboligen på det tidspunktet og var ikke i en tvangssituasjon, men bare tanken på å måtte betale en halv million ekstra for en leilighet vi ikke ville ha, var ikke til å holde ut. Vi skrev under på papirene, samtidig som vi skrev at vi ville holde igjen noe av kjøpesummen pga sjakten. I ettertid har jeg snakket med arkitekten som bekrefter at sjakten var tegnet inn før blokk ble bygd fordi utbygger ville dele de store leilighetene under vår i to små og derfor måtte ha en ekstra luftesjakt. Vi ble regelrett svindlet. Megleren tok heller ikke ansvar. De mente det var en sak mellom selger og kjøper»

I tillegg til den private konflikten involverte paret seg i forhold til feil og mangler med blokkens fellesarealer. Denne konflikten skulle vare i 10 år før de til slutt, etter flere rettsavgjørelser vant frem også her¹³⁷. Politikeren beskriver prosessen slik:

Det var satt av tre dager til rettsforhandlingene både i tingretten og i lagmannsretten. Det var en påkjenning å sitte der og høre på utbyggers advokat som hele tida prøvde å få det til å høres ut som vi overdrev, at det egentlig bare var bagateller vi klagde over, at vi ikke hadde klaget i rett tid osv. Selv om det var vi som var den fornærmede part, ble vi forsøkt framstilt som noen skurker. Vi som representerte sameierne var redde for å ikke være 100% nøyaktig i alt vi sa, vi hadde jo avlagt ed på å si bare sannheten, og det gjorde at vi kanskje var litt for forsiktige. Motparten framstilte seg som de som alltid var på tilbudssida mens vi ikke ville anerkjenne deres velvilje. Det var et absurdteater til tider. Spesielt i lagmannsretten for da var det befarings og rettens medlemmer hadde selv fått se skadene, feilene og manglene vi hadde klagt på. Da utbyggers takstmann sa at vi overdrev lekkasjen fra kjøkkentaket i den ene leiligheten, ved å si at det var jo bare en halv liter, ikke fem-seks liter! Jeg tror de tapte saken på slike useriøse uttalelser»

¹³⁷ Avis kilde er anonymisert for ikke å gjenkjenne stedet

Denne beretningen er interessant for analysen av flere grunner. For det første viser den en annen risiko i utbyggingsprosjekter - kjøpers risiko – en risiko det snakkes lite om i planleggingsdebatten. Det synes å være en allmenn forståelse av at kjøpers interesser ivaretas i planprosessens, i form av medvirkning. Eller i ettertid, i lys av privatrettslige utprøvnings mellom kjøper og selger, som det offentlige følgelig ikke er en del av.

I tilfellet med det voksne paret så var sjakten, etter ønske fra utbygger, tegnet inn før blokken var bygget, som følge av utbyggers ønske om å dele de underliggende «store» leilighetene i flere små, og derfor behøvde en ekstra luftesjakt. Paret hadde behov for et gjesterom. Sjakten umuliggjorde dette, ved at det likevel ikke ble plass til dobbeltseng. Dersom paret hadde kjent til forholdet med sjakten, ville de ikke ha kjøpt leiligheten.

Eksemplet kan benyttes til å illustrere det Børrud og Røsnes (2016) beskriver som «en del av det økonomiske risikobildet» til utbygger, hvor man ved presalg av leiligheter reduserer risikoen ved markedssvikt, men samtidig øker risikoen for at resultatet ikke står til forventningene til fremtidige kjøpere. Relevansen til dispensasjoner og markedet er indirekte. Med indirekte menes at når de underliggende leiligheter deles i flere mindre enheter så krevde ikke dette ifølge plan 1499 dispensasjon, da antallet skulle bestemmes av markedet. Endringen ville imidlertid ikke vært mulig uten at det ble innvilget dispensasjon fra 1,5m kravet som beskrevet tidligere. En dispensasjon fra dette kravet gav derfor ikke bare flere leiligheter, men var også årsaken til den privatrettslige tvisten mellom paret og utbyggeren. En konflikt som trolig aldri hadde oppstått, dersom utbygger ikke hadde fått innvilget dispensasjon fra 1,5m regelen.

Virkningsforholdet er innfløkt, og først kjent i ettertid. Saksbehandler på byggesak kunne følgelig ikke kjenne til de fulle virkningene, ved innvilgelse av dispensasjon - likefullt er det saksbehandler rolle å skjønnsvurdere denne. Spørsmålet i forlengelsen av dette er hvorvidt utbygger, og arkitekt kjente til virkningen av endringen? Kanskje er dette et eksempel på hvordan kontakten mellom utbygger og arkitekt synes å være viktigere enn kvaliteten i prosjektet slik Nordahls studie viste (Nordahl:2000)? Hvorfor endringen ikke ble gjort kjent for kjøper ville trolig bare kunne kommet frem gjennom en rettsprøving, eller ved å intervju utbygger. Her ville det for eksempel kunnet kommet frem at kompleksiteten i prosjektene, og kanskje i organisasjonen til utbygger er så sammensatte at utbygger rett og slett mistet oversikten? Dette er imidlertid en antagelse og lar seg ikke dokumentere ut i fra tilgjengelig data materiale. Spørsmålet burde trolig undersøkes nærmere ved senere anledning. Dette da en

rettsprøving om privat eiendom er en prøvelse for alle involverte som derfor burde forsøkes unngått. I en helt annen sammenheng forklarte et advokatpar som hadde vunnet frem mot en annen utbygger om den menneskelige belastningen ved rettsprøvingen¹³⁸. Sitatet er relevant, fordi dette er fagkyndige advokaters beretning om egen rettsprosess mot utbygger. For «vanlige folk» kan denne opplevelsen trolig oppleves enda tyngre:

«Jeg tror at mange boligkjøpere ikke orker den potensielt langdryge kampen mot en utbygger (..) vi satt på en rapport som var klokkeklar, men det er ikke noe artig med en sånn prosess. Vi synes begge det har vært en kjempebelastning! Uten rapporten fra Sintef hadde ikke vi kommet videre. Jeg tror mange gir opp. Selv for oss – som jobber med dette til daglig som advokater – og som følte oss helt sikker på å vinne frem - har vurdert om vi orket belastningen»

Journalisten spør så, «enn hvis det blir anke?», hvorpå advokatparet svarer:

«Hvis «navngir utbygger» anker etter denne dommen, med uttalelsene fra alle de sakkyndige - da begynner jeg å lure. Da har det gått prinsipp i saken. Da skjønner jeg ingenting. Alle som vitnet for utbygger i saken var enten ansatte eller hadde økonomiske bindinger. De har ikke brukt en krone på eksterne rapporter – i stedet er det vi som boligkjøpere som har hentet inn eksterne vurderinger (..) de klarte til og med å presse oss - som forbruker står du på bar bakke» «lokavis, 26.03.17¹³⁹»

En rettsprosess på 10 år var trolig ikke hva det voksne paret i beretningen over hadde sett for seg da de solgte eneboligen for å tilbringe pensjonisttilværelsen i leilighet. De vant imidlertid frem, og flyttet umiddelbart til annet sted i byen. Funnet kan være interessant knyttet opp imot Barlindhaug mfl (2012) forskning, hvor små boliger knyttes opp imot unges betalingsevne. Spørsmålet i denne sammenheng er om unge kjøpere, med begrenset betalingsevne har den samme kompetanse og ressurser, som i eksemplene over, til å få saken rettslig prøvd? Og i forlengelsen av dette, om dette kan sees som en annen dimensjon av utbyggers metode for å redusere egen risiko i utbyggingsprosjekter? Dette leder over til et siste poeng i forhold til kjøpers risiko.

Utbygger er ifølge plan 1499 forpliktet til å skape en viss blanding innafor de enkelte utbyggingsområdene. Dette for å unngå en for homogen befolkningssammensetning. Måten de i kasus Solneset har valgt å løse dette på er å konsentrere de små leilighetene i egne blokker

¹³⁸ Ved behandling av folkeoppøpet mot Båthavnen uttalte partiet FRP at det i saker som gjelder reguleringsplaner finnes en sterk plan- og bygningslov som ivaretar adgangen til å klage, uttalelsen fikk støtte fra blant annet AP, kilde anonymisert for ikke å avsløre kommunens identitet

¹³⁹ www.nord24.no

med den dårligste topologisk plassering, mens flere – roms leilighetene plasseres i blokkene med bedre topologisk plassering. Jeg har tidligere omtalt dette som en sosialtopologisk plassering, et begrep utviklet etter inspirasjon fra Børrud og Røsnes (2016). Utbygger har ifølge plan 1499 anledning å bygge slik, spørsmålet er hvor lurt det er? Lamell1 med sine 156 leiligheter (tidligere benyttet som eksempel i denne oppgaven), var organisert som lavinnskuddsboliger. Den lave innskuddsordningen gjorde prosjektet interessant som investeringsobjekt for investorer. Da finanskrisen kom, fikk ikke investorene solgt leilighetene videre, og noen betalte heller ikke fellesomkostningene. Mislighold av fellesgjeld gjorde at borettslaget gikk konkurs¹⁴⁰. Beboerne mistet med dette hele sitt innskudd og gikk, i motsetning til utbygger som var organisert i prosjektforetak, personlig konkurs, noe som innebar et tap av flere hundre tusen kroner, hver. Innskuddene varierte fra 50.000 til 1070.000 kr¹⁴¹.

Før konkursen hadde borettslaget forsøkt å snu på hver eneste sten for å finne en løsning. Blant annet tryglet de kommunen om å slippe å betale den siste eiendomsskatt regningen på 160 000 kr – noe kommunen ikke hadde mulighet til¹⁴². De menneskelige og samfunnsøkonomiske omkostningene når 156 boligeiere taper hjemmet sitt behøves ikke utdypes, man kan tenke seg konturene av dette.

Med bakgrunn i overnevnte kasus er det merkelig å beskue hvordan Regjeringen med nye TEK 17 ønsker å premiere denne type utbygging¹⁴³. Ved å kutte i kvaliteten på leiligheter under 50 m², ser en for seg en besparelse på inntil 100 000 kr per leilighet. På Solneset er det 245 leiligheter som er 50m² eller mindre. Dette ville gitt utbygger en besparelse på 245 millioner, noe som ikke bare legitimerer denne type utbygging, men også trolig vil stimulere til at det bygges flere mindre leiligheter. Kanskje det må aksepteres at det bygges mindre og tettere som følge av fortetning og bærekraftige prinsipper, men forskning viser at dette stiller skjerpede krav til kvalitet for å forhindre følelse av relativ deprivering¹⁴⁴, og for å motvirke levekårsutfordringer som følge av en for homogen boligsammensetning¹⁴⁵. Spørsmålet er om utbyggers besparelser med nye TEK 17 står seg i forhold til de eventuelle samfunnsmessige omkostningene utbygning som i kasus Solneset risikerer å avføde?

¹⁴⁰ Referanse anonymisert for ikke å gjenkjenne stedet

¹⁴¹ Kilde anonymisert for ikke å gjenkjenne stedet

¹⁴² Referanse anonymisert for ikke å gjenkjenne stedet

¹⁴³ Se Høringsnotat 10/11-16, forslag til ny teknisk forskrift, DIBK.no

¹⁴⁴ Schmidt (2015)

¹⁴⁵ Hansen og Brattbakk (2005) i Barlindhaug (2005)

Arkitekt Saga Andersen spør i et debattinnlegg i Dagbladet¹⁴⁶ om ikke noen av disse pengene kunne blitt kanalisert inn i nærområdets infrastruktur, til opprettelse og vedlikehold av parker, klatrevegger og andre felles goder? Hun viser til at boligprisene i 2016 steg med åtte prosent, mens bygge kostnadene i samme periode bare steg med 3,2 prosent slik at det faktisk er blitt billigere å bygge boliger i Norge slik markedet er nå. Ifølge markedsteorien skulle dette være initiativ i seg selv til å bygge mer – rett og slett fordi utbygning i dette markedet er lønnsomt - uten at det skulle være nødvendig å kutte i bokkvaliteten til de som bare har anledning til å kjøpe en begrenset mengde bolig areal (Dagbladet meninger, nettartikkel trykket 9 feb.2017).

Forutsetningen for at usynlig hånd teori skal fungere er at markedet får virke fritt. Dersom alle er «grådige», det vil si bygger smått, vil markedet «mettes» noe som ifølge teorien vil komme samfunnet til gode i form billigere varer, i dette tilfellet billigere boliger. Dette er ikke en mulighet, dersom store utbyggere med mye kapital og muligheter for tidlig tomteoppkjøp, «sitter på gjerdet» i nedgangstider, eksempelvis under finanskrisen¹⁴⁷, og venter på oppturen før de bygger (Barlindhaug og Nordahl:2005). Markedet får med dette ikke virke fritt, noe som kan resultere i monopolsituasjoner (Barlindhaug og Nordahl:2005). Effekten av regjeringens forsøk på å styre, og en eventuell monopolsituasjon kan derfor i ytterste konsekvens føre til boliger med dårligere kvaliteter til samme, eller høyere markedspris.

7.2 Hvilket system har byggesaksavdelingen for å sikre helhetlig kvalitet ved behandling av dispensasjonssøknader?

Kasus Solneset viser hvordan det private planforslag er tett koblet på det tekniske byggeprosjektet. Dette krever et tettere samarbeid mellom plan og byggesak. I Nordahl sin studie (2000) av omlandskommunene til Oslo, har alle fire kasus kommuner et formalisert samarbeid på tvers av seksjonene. Dette er også min erfaring. I dette samarbeidet ligger det et stort potensiale for kvalitetssikring (Nordahl:2000). Dette da byggesaksbehandleren lettere vil kunne se saken fra tiltakshavers ståsted, mens planleggeren vil kunne vurdere saken fra mer allmenne hensyn nedfelt i styringsverktøyet i form av lover og overordnede føringer

¹⁴⁶ <http://www.dagbladet.no/kultur/vi-vil-bo-tett-ikke-trangt/67017696>

¹⁴⁷ Snl.no

(Nordahl:2000). Ordningen er imidlertid under press¹⁴⁸, noe Nordahl sin forskning (2000) også viser:

«en ser at ukentlige postmøter ville vært tjenlig, men effektivitetskravet er for stort til at det prioriteres¹⁴⁹»

Dagens regjering ønsker å forenkle og effektivisere plan og bygningsloven ytterligere med mål om mindre byråkrati¹⁵⁰. Dette vil kunne svekke kvaliteten, ved at avgjørelser som tidligere ble tatt i fagkollegier nå håndteres av leder. Både i forhold til skjønnsvurderingen, men også i forhold til at fagmiljøet risikerer å miste den totale oversikten som til en viss grad kunne vært ivarettatt her. Samordningsløsningen er også mindre sårbar enn et system som bare baseres på leders hukommelse, hvor mye kunnskap ville bli igjen på avdelingen ved bytte av leder. Kasus kommune har ikke postmøter. Det er leder som fordeler sakene. Slik jeg ser det, er ikke spørsmålet hvilket koordinerende system byggesaksavdelingen har, men heller om avdelingen i det hele tatt har noe system som på en enkel måte fanger opp totalen/helheten av dispensasjoner for et område? Min erfaring er at man i den enkelte sak, kan få opp tidligere informasjon, begrenset til det aktuelle gårds og bruksnummer. Oppmerksomme byggesaksbehandlere vil likevel få et problem når en sak kommer over en viss størrelse og strekker seg over en lengre tidsperiode. Det kompliserte og sammensatte systemet som planlegging er, synes ikke å samsvare med systemet for helhetlig iverksetting hvor koordinerende sentrum for helheten er basert på byggesaksleders hukommelse. Dersom jeg skulle gjort dette om igjen ville jeg i intervjusituasjonen utforsket dette nærmere.

7.3 Er det en sammenheng mellom kvaliteten på plan og antall omsøkte dispensasjoner?

Min tilnærming, hvor jeg skulle se på antallet dispensasjoner og vurdere innholdet i forhold til planen og sluttresultatet ble for enkel. Det er derfor ikke mulig å gi et svar på aktuelle forskningsspørsmål. Planer kan være fylt med av gode intensjoner, og det kan være mange gode grunner til å dispensere fra disse underveis i et byggeprosjekt. Noe som også er intensjonene

¹⁴⁸ Regjeringen ønsker en forenkling og effektivisering av plan og bygningsloven: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Forenkling-og-effektivisering-av-plan--og-bygningsloven/id759489/>

¹⁴⁹ Nordahl (2000:38)

¹⁵⁰ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Forenkling-og-effektivisering-av-plan--og-bygningsloven/id759489/>

bak dispensasjonsadgangen¹⁵¹. Dispensasjonen skal likevel neppe være et redskap for fleksibel markedstilpasning av private utbyggingsprosjekter? Forskningsspørsmålet er derfor likevel relevant, men da i en større sammenheng og i en bredere kontekst. Det som kan være mer interessant å se på ved senere forskning er ordlyden i planen. Dersom man mener at det ikke bør bygges prosjekter med svalganger så bør dette komme klart frem av lovteksten, og ikke åpne for alternativer som siden underlegges kreative utbyggeres tolkninger. I alle fall når det kommer til overordnede hensyn, for eksempel de som skulle motvirke sovebyen, iblant dette, kafeen i tilknytning til båthavnen. Planen sier i forhold til denne at næringsvirksomhet tillates for det aktuelle areal. Planen «bandt» dermed ikke næring til det aktuelle areal, noe som resulterte i at arealet allerede i 2006 ble innredet og solgt som leiligheter¹⁵². Forholdet trengte ikke å omsøkes som dispensasjon. Dette gir grunn til å stille spørsmål ved hvorfor regelen var tatt med i utgangspunktet? Dette er et spørsmål også byggesakssjefen bringer på banen under intervjuet. Her sier hun blant annet følgende:

«Planavdelingen er godt bemannet, men jeg tror at de bruker ressursene feil. De konsentrere seg om ting som tar tid, ting dem kanskje ikke behøver å konsentrere seg om. Det er vi på byggesak som godkjenner byggene og som skal se til at det er i henhold til teknisk forskrift. Når planavdelingen legger seg bort i prosjekteringen av selve bygningene, sånn at planavdelingen sitter med fullstendige tegninger av hvordan det blir seende ut, hvor mange leiligheter og vinduer og – ja noen ganger henger de seg opp i vindusstørrelse også, så kan resultatet bli at når vi får byggesaken, så er det de samme tegningene som fulgte med reguleringsaken. Dersom det er da er regulert inn svalganger fra planavdelingen, som vi byggesak ut fra visuelle kvaliteter ikke kan godkjenne fordi vi har gått bort i fra sånne løsninger, da får jo utbygger bakoversveis når vi avslår. Jeg mener derfor at planavdelingen skal konsentrere seg om hvorvidt reguleringsplanen har tilfredsstillende uterom, veiløsninger, byggevolum, antall leiligheter, høyde - det er liksom det jeg mener at man skal konsentrere seg om i reguleringsplanen. Og hadde man konsentrert seg om det så hadde reguleringsarbeidet gått raskere. Også skal byggesak ta seg av tekniske løsninger»

Samtidig sier hun at:

«Byggesak skal se til at alt er i henhold til bestemmelsene. Men samtidig skal vi legge til grunn det ansvarlig søker sier. Dersom ansvarlig søker ikke søker om dispensasjon, så skal vi legge det til grunn for byggesaksbehandlingen. Vi skal ikke gå inn å se om det er fakta»

Utsagnene over kan illustrere spenningsfeltet mellom plan og byggesak. Byggesakssjef sier det er byggesak som skal kontrollere at byggesakene er i tråd med bestemmelsen, og hun ønsker at planene skal være så «åpen» og overordnet som mulig. Holdningen er rasjonell sett i fra et

¹⁵¹ Pbl kapittel 19, Norges lover (2016)

¹⁵² Se vedtak 817/06 datert 19.07.06, j – post 36097/06

byggesaksperspektiv og i samsvarer med mine erfaringer, som kan sies å være opphavet til denne oppgavens problematisering. For byggesaksbehandler er ikke bare dispensasjonsvurderingene en tidkrevende hverdagslig aktivitet, den kan også oppleves om en paradoksal aktivitet. Hvorfor legges det ned så mye arbeid i planprosessene, når en stor del av byggesaksbehandlers hverdag er å innvilge dispensasjoner fra de samme planene?

Praksisen fremstår urasjonell ut i fra et mål- og resultatstyrings perspektiv. Dette kan være bakgrunnen til at Byggesakssjefens ikke legitimerer den rollen planleggerne har i styringskjeden, hvor hun henviser planleggers rolle til en mer overordnet planlegging med fokus på struktur.

Min erfaring fra byggesak er lik byggesakssjefens holdning. Med dette mener jeg at så lenge byggesak har anledning til å skjønnsvurdere dispensasjoner fra planer underlagt juridiske planprosesser, så er det i realiteten byggesak som styrer hva og hvordan det skal bygges, og ikke planen som ligger til grunn for byggesaken. Planen risikerer dermed, fra et mål- og resultatstyrings perspektiv, å bli en meningsløs ressurskrevende arbeidsrutine som i tillegg er en økonomisk belastning for tiltakshaver. Byggesak jobber tett med tiltakshavere, og min opplevelse av dette er at det er svært få tiltakshavere som anerkjenner dispensasjonsgebyrer (særlig i forhold til LNFR, og 100m beltet)¹⁵³. Når hovedregelen er at dispensasjonene innvilges, så står planer i fare for å miste sin funksjon, med det som resultat at også byggesaksbehandler begynner å stille spørsmål ved dens legitimitet. Dette kan medføre at det økonomiske fokuset kan innvirke på den administrative avgjørelsesprosessen, hvor økonomi kan komme til å settes foran kvalitet. Kvalitet i denne sammenheng er ikke begrenset til den fysiske utbygning, men må også sees i forhold til kvaliteten på selve saksbehandlingen.

¹⁵³ Litt spissformulert, men min erfaring i forhold til dette er en «klipp og lim» rutine fra sak til sak. Hvor dispensasjonstiltakene knapt behøvde endres fra den ene saken til den andre, annet enn en tilføyelse av adresse, gård og bruksnummer. Likefult må saken på høring, noe som legger 12 ekstra uker til saksbehandlingstiden. Den samme rutinen som ved dispensasjoner gjelder også for saksutredninger til høring (anledning dispensasjoner), hvor man tilpasser ferdig utfylte maler til den aktuelle saken, uten at tilfellet egentlig er særlig nøye vurdert. Ikke fordi man er en dårlig, eller uetisk saksbehandler som tar lett på ting, men fordi det er begrenset «hva» som faktisk er mulig for en saksbehandler, gjerne med teknisk bakgrunn, å vurdere i forhold til samfunnskonsekvensene av tiltakene – om noen – i skjønnsvurderingssaker. For ordens skyld. Alle tilgjengelige databaser blir selvsagt sjekket (NVE, miljødata, matrikkedata, kilden skog og landbruk mfl), og en forenklet risiko og sårbarhetsanalyse blir med utgangspunkt i dette formulert. Jeg mener dette er et problem i seg selv, fordi rutinen gi inntrykk av kvalitet, mens dens egentlige substans er mer tilfeldig («hva» som er vektet «hvordan» er en del av skjønnsvurderingen) - og generelt svært rutinemessig og overfladisk behandlet.

Plansystemets iverksettingsdel, slik det fungerer i dag, baserer kvaliteten i saksbehandlingen på «det ansvarlig søker sier». Dette betyr at dersom ansvarlig søker ikke søker om dispensasjon, eller oppgir feilaktige opplysninger til bygningsmyndighetene, så skal dette legges til grunn for byggesaksbehandlingen. Byggesak skal ikke sjekke om dette er fakta (se uttalelse fra byggesakssjef over). Avvik skal avdekkes ved kontroll i ettertid. Funnene fra kasus Solneset gir grunn til å stille spørsmål med denne praksisen. Kasuset viste hvordan kontrollfunksjonene, som gjerne er temabasert, ikke er i stand til å fange opp avvik. Erfaringene fra kasuset reiser derfor spørsmål ved hva som «faktisk «kjer» dersom det i ettertid oppdages at byggene er ført opp i strid med planbestemmelsene? Kontrollfunksjonen «tilsyn i byggesak¹⁵⁴» rommer muligheten for nærmest ubegrenset kontroll i alle utbygningsfaser, kasus Solneset har vist hvordan dette ikke fungerer i praksis.

Teoretisk kan kanskje dette forklares på minst to måte. Den første i forhold til forventningene til NPM som driftsmodell. Teorien bak modellen søker å bemyndiggjøre innbyggerne, gi valgfrihet, service garantier og klageadgang på kommunes saksbehandling. Det er forventet at kommunen er i takt med sine omgivelser og brukernes valg og ønsker skal være styrende for virksomheten (Mydske mfl:2007). Samtidig stiller modellen krav til den enkelte virksomhets resultater som måles opp imot de strategiske styringsmålene som igjen ofte er knyttet opp imot økonomi (Mydske mfl:2007). Økonomien har dermed direkte innvirkning på den enkelte virksomhets drift, blant annet i forhold til tilgjengelige menneskelige ressurser. Disse risikerer å bli skviset i mellom forventninger til økonomisk målstyring (i forhold til avdelingens økonomi, fra administrativ strategisk ledelse, som igjen er underlagt politisk ledelse) og forventninger om service til brukerne.

Hva brukere kan forvente av service på byggesaksavdelingen er en konstitusjonalisert rett, jf. blant annet byggesaksforskriften¹⁵⁵, pbl § 21 -7¹⁵⁶og forvaltningsloven¹⁵⁷. Blant annet stilles det krav til saksbehandlers tidsbruk, hvor oversittelse kan straffes med ettergivelse av byggesaksgebyret¹⁵⁸. En annen og kanskje mer alvorlig konsekvens i forhold til oversittelse av saksbehandlertid, er hvordan tiltak i samsvar med bestemmelser i eller i medhold av pbl, hvor naboer ikke har protestert, og som ikke krever samtykke fra andre myndigheter kan ansees som

¹⁵⁴ Pbl - kapittel 25, omhandler tilsyn

¹⁵⁵ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-03-26-488>

¹⁵⁶ Pbl § 21 – 7 definerer tidsfrister i byggesaken

¹⁵⁷ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10/>

¹⁵⁸ Pbl § 21-7, ettergivelse av byggesaksgebyr etter nærmere bestemmelser i byggesaksforskriften § 21-8

gitt, dersom saksbehandler oversitter fristen¹⁵⁹. Spørsmålet er om saksbehandlers servicerolle i forhold til tid er forenelig med det samfunnsansvaret saksbehandler faktisk er tildelt i styringshierarkiet?

7.4 En sosiologisk avrunding av analysen

Begrepet forventninger synes å være sentralt i forhold til kommandoer ovenfra (internt i kommunehierarkiet) men også i forhold til relasjonelle føringer til brukere som byggesak i stor grad samhandler med. De relasjonelle føringene kommer som beskrevet ovenfor til uttrykk gjennom formelle lover og vedtekter som definerer grensene for hva brukere kan foreta seg. En stor del av lovverket, heriblant vurdering av dispensasjoner, er imidlertid basert på skjønn. Dette innebærer at relasjonelle føringer også kommer til uttrykk gjennom allmenne verdier og formelle og uformelle normer (Grange:2004; Schiefloe:2010). Dermed kan det oppstå ulike oppfatninger for hvordan normer skal forstås og anvendes – opplevelsen av akseptabel adferd vil derfor kunne variere ut i fra ulike grupper med ulike gruppekulturer. Poenget med denne sosiologiske tilnærmingen er å peke på hvordan den normative samfunnsmessige konsensus er sosialt konstruert, og hvordan planleggingens legitimitet står og faller på at det finnes en slags enighet i samfunnet om hva slags normer som skal gjelde¹⁶⁰. Dersom byggesak påvirkes av impulser utenfra (markedet), og samtidig presses på tid og tilgjengelige ressurser innenfra (NPM) så kan dette føre til et gradvis kulturelt skifte innad i avdelingen, med det til resultat at de normative grensene for hva som oppleves som akseptabel adferd forflyttes (Grange:2004). Dersom distansen mellom allmenne rettsoppfatning og den faktiske praksis i plan og byggesak blir for stor, vil dette kunne svekke legitimiteten til planlegging som styringsverktøy.

Det samme forholdet gjøres gjeldende i forhold til byggesaks reaksjonsmønster ved avvik. Denne bør samsvare med den allmenn rettsoppfatning i forhold til avvikets karakter (Grange:2004; Schiefloe:2010). Dersom straffen ikke står til forseelsen vil dette ikke bare utfordre legitimiteten til planen, men legitimiteten til hele styringssystemet, hvor det også vil være rom for ukultur (Grange:2004). I eksemplet med Solneset signerte lederen for prosjektselskapet falskt i forbindelse med søknad om brukstillatelse, noe som beskrevet tidligere, fikk alvorlige følger for prosjektforetaket. Prosjektlederen derimot skjedde det

¹⁵⁹ Pbl § 21-7 andre ledd (gjelder ikke ved dispensasjoner. Brukes i denne sammenheng i generell term).

¹⁶⁰ Schiefloe:2010 s.358-359 , men også Grange (2004)

ingenting med. Om en annen profesjonsgruppe med overlegg hadde gjort det samme, eksempelvis en lege eller en advokat, så ville denne trolig ha mistet løyvet sitt. Det at det offentlige ikke har sanksjonsmuligheter som står i stil til forseelsen, og med svært liten risiko for å bli oppdaget eller anmeldt øker trolig sannsynligheten for at fenomenet finner sted (ibid). Min erfaring som byggesaksbehandler er at denne type lovbrudd sjeldent oppdages, og at i de tilfeller de gjør det blir det ansett som mindre forseelser som verken de som begår lovbruddene eller det offentlige ser som særlig alvorlig. En hypotese i forhold til dette er bakkebyråkrater som byggesaksbehandleren risikerer å utvikle aksept for ting som ikke nødvendigvis samsvarer med den allmenne rettsoppfatningen i samfunnet (Lipsky, som omtalt i Amdam:2011, side 167-170).

En mulig forklaring på dette er hvordan normsetting og definering av grenser for akseptabel adferd har å gjøre med interesser, konflikt og makt (Grange:2004). Schiefloe (2010) beskriver hvordan grupperinger med sterke overbevisninger om hva som er riktig og galt, kjemper for å få sine tolkninger akseptert som allmenngyldige og forankret i lovverket, og hvordan dette er typisk for grupperinger med eiendom og makt, som gjerne bruker lovverket som et virkemiddel for å forsvare sine økonomiske interesser (Schiefloe: 2010; Grange:2004). Media har trolig et ekstra ansvar i denne forbindelse, både i forhold til «hva», men også i forhold til hvordan «ting» blir fremstilt. Kapitalsterke utbyggerne kan være en gruppe som kan tenkes å ha interesse i å påvirke politikere og saksbehandlere.

Avisartikler med overskrifter som hevder det er vanskeligere og vanskeligere for unge i boligmarkedet, og at det er grunn til å rope varsko, gjerne illustrert med «krigstype overskrift» og intervjuer med eiendomsmevlere som hevder løsningen må være å være boliger som unge har råd til å kjøpe – bidrar trolig til dette (Barlindhaug mfl:2009). Det at det offentlige i tillegg står i et avhengighetsforhold til utbyggeren gir trolig gode forhold for å kunne påvirke opinionen og lovgiverne. Et eksempel på dette er hvordan Solberg regjeringen inviterte utbyggerne inn i forhandlingene ved utarbeidelsen av nye TEK 17 – et samarbeid som resulterte i kutt i krav til kvalitet på små boenheter og en besparelse på 100 000,- per enhet til utbygger, uten at det fulgte samfunnsnyttige krav med denne endringen¹⁶¹. På sikt, vil en slik utvikling trolig kunne utfordre den politiske jevnbyrdighet og således også demokratiet (Kleven:2011; Mydske mfl:2007).

¹⁶¹ Regjeringen.no

Et maktperspektiv på plan og byggesak som organisasjon, sammen med begrepet normativ konsensus både innenfor, men også i omgivelsene til plan og byggesak, koblet opp imot teorien om ubundet suksessjon og «sosialtopologi» vil trolig kunne åpne opp nye perspektiver om praksisfeltet plan og byggesak.

Et eksempel på dette er hvordan dispensasjonene i plan 1499 ikke «hver for seg» kvalifisere til å endre en plan. Dette faktumet sier trolig like mye om størrelsen på bydelen som om størrelsen på dispensasjonene. Når det for eksempel søkes om dispensasjon til å overskride utnyttelsesgraden med 309m²¹⁶², eller 280m²¹⁶³ så er dette for smått til å endre en plan, men samtidig nesten sekshundre kvadrat, like stort som flere eneboliger. Endringen er derfor ikke uvesentlig. Men den kan oppleves som uvesentlig i «forhold» til «noe annet». Min erfaring er at store utbyggere latterliggjør byggesaksbehandlere, blant annet som følge av sin helt særegne sjargong – som byggesaksbehandler kunne jeg velge å spille med, eller stritte imot, resultatet ble uansett det samme – i tråd med det utbygger ville. Her er et eksempel fra min karriere som byggesaksbehandler som illustrerer dette poenget:

Da jeg jobbet som byggesaksbehandler ble jeg gjort kjent med at et større publikumsbygg jeg tidligere hadde gitt tillatelse til ombygging og utvidelse av var tatt i bruk, uten at brukstillatelse var innvilget. Jeg og min kollega kledde på oss uniform og reiste ned til bygningen for å utføre et uanmeldt tilsyn med byggeplassen, hvor vi straks fikk bekreftet forholdet. Utbyggeren av bygget som hadde kontor like ved, kom kjørende. Da han så oss snudde han bilen og kjørte igjen. Det tok bare en liten stund før han var tilbake, og samme mønster gjentok seg – flere ganger. Jeg og min kollega ble stående utenfor bygningen å diskutere adferden, da utbygger plutselig kom kjørende opp til oss, sveivet ned vinduet og uttalte: «åh, er det bare dere – jeg trodde det var arbeidstilsynet».

Jeg mottok søknad om brukstillatelse samme dag, hvor denne søknaden ble gitt fortrinn foran de andre sakene i bunken min (søknader som var omsøkt på ordinært vis) og ekspressbehandlet. Avviket ble av leder ansett som en mindre forseelse (og trolig vurdert opp imot et kost - nytte perspektiv i forhold til tilgjengelige saksbehandlerressurser og den medgåtte tiden en klagebehandling ville føre med seg). Utbygger mottok ingen reaksjoner på lovbruddet.

¹⁶² Se Rammesøknad pir 3-4, datert 02.12.04,

¹⁶³ Se Rammesøknad Pir 7, blokka i nord

8 Oppsummering og konklusjon

8.1 oppsummering

Kasus kommunen har stor tilvekst og store utfordringer i forhold til økende boligpriser. I bolig politiskhandlingsplan kommer denne utfordringen til uttrykk gjennom utsagnet «nok og riktige boliger på riktig sted». Oppgavens utgangspunkt var ikke den norske tradisjonen med å eie egen bolig. Temaet gjorde seg likevel gjeldende da boligprisene også er med på å regulere leiemarkedet. Schmidt (2015) viste en avstand mellom hva informantene mente var «høvelige» kvaliteter og kvalitetene på det som faktisk ble bygget, og hvordan det synes å være en sammenheng mellom boligens størrelse, sosialtopologiske plassering og folks inntekt – hvor de med lav inntekt, synes å være synonymt med lave bokkvaliteter. Dette kan ifølge Schmidt (2015) føre til deprivering og i ytterste konsekvens segregerte samfunn. Dette er et paradoks, den tid det tverrpolitisk er uttalt at segregerte samfunn er noe en bør forsøke å unngå¹⁶⁴ Denne oppgaven har undersøkt gapet mellom plan og gjennomføring, i et konkret kasus. Kasuset indikerer at den liberalistiske tenkningen som tradisjonelt har stått i et motsetningsforhold til velferdsstaten synes å ha fått godt fotfeste i byutviklingen, særlig når det gjelder boligbygging.

Barlindhaug mfl (2009) viste hvordan unges boligsituasjon er gjenstand for stor politisk oppmerksomhet, og påviste en sammenheng mellom uttalt politikk, høye tomtepriser i sentrumsnære strøk, unge menneskers lave betalingsevne og små leiligheter – men de fant også ut at mindre leiligheter gir høyere salgpris per kvadratmeter, enn større leiligheter, og at utbygger tenderer til å bygge mer av det samme. De teoretiske diskusjonene fra Schmidt og Barlindhaug ble testet på et kasus som jeg kalte Kasus Solneset. Kasuset illustrerer både Smiths (2000) og Barlindhaug mfl (2009) forskning.

Børrud og Røsnes (2016) mener at eiendomsutvikling ikke utelukkende dreier seg om inntjening, og argumenterer for at eiendomsutvikling kan fremstå som en tiltrekkende, visjonær og verdiskapende aktivitet i seg selv, hvor drivkraften også kan være å skape noe som begeistrer (Børrud og Røsnes: 2016:184). Utsagnet bygger trolig på forfatterens sammenligning med andre europeiske byer. Disse har imidlertid en annen styringsteknologi, og andre kulturer for historisk ekspropriering og maktutøvelse en vi er kjent med i Norge. Utsagnet synes ikke å være gjeldende for kasus Solneset som er det som er interessant i denne sammenheng. Kasus

¹⁶⁴ Ref, kaskuskommunes samfunnsdel og Regjeringens politiske mål for 2017: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sektorvist-styringsmote/id2518371/>

Solneset er oppført i opptil syv etasjers blokker med moduler fra Baltikum, noe som har gjort at stedet på folkemunne er gitt tilnavnet, lille-Murmansk - en billedlig beskrivelse av bygningene. Med bakgrunn i det tilgjengelig materialet synes motivet utelukkende å ha vært et ønske om å maksimere det totale antallet leiligheter.

På samme måte som mine erfaringene som beboer/kjøper, og som offentlig byggesaksbehandler preger meg og mitt syn, er trolig Børrud og Røsnes også preget av sin arkitektfaglige profesjonsbakgrunn. Min virkelighetsoppfatning er mer i samsvar den beskrivelsen Nordahl (2000), og Grange (2004) viser til, enn den til Børrud og Røsnes (2016) gir. Dette henger sammen med at arkitekter, blant flere eksperter, ikke er altruistiske – men avhengig av å få solgt sin kompetanse på et marked etter prinsipp om tilbud og etterspørsel, hvor selv arkitekteliten er avhengig av å få solgt sine tjenester (Grange:2004). Nordahls (2000) studie viste hvordan utbygger er mer interessert i en arkitekt de kan styre, enn hva arkitekten kan tilføre av kvalitet til et utbyggingsprosjekt (Nordahl: 2000:24). I Grange (2004) ble dette poenget synlig gjennom en spørreundersøkelse som viste stor «avstand» i mellom den rollen de svenske arkitektene ønsket å ha i utbyggingsprosjekter (rangert som nr 1, det viktigste av 138 punkter), hvor den svenske utbygger rangerte det samme forhold på 137 plass. Virkningene av dette forholdet burde det forskes mer på (Grange:2004) - også i Norge.

Denne oppgaven kan med utgangspunkt i overnevnte forstås som en kritikk av en nyliberal markeds – entreprenørstyrt byutvikling. Børrud og Røsnes (2016) mener det blir «for enkelt» å være for eller imot markedsstyringen av boligmarkedet. De ønsker å heve blikket slik at man ser «over» den tilsynelatende forvirrende situasjonen i spenningsfeltet mellom reguleringsmyndighetene og den private eiendomsretten, for på den måten å bli i stand til å kunne se det faktiske handlingsrommet i et større perspektiv, og derigjennom bedre kunne håndtere det (Børrud og Røsnes: 2016:380). I fra et mer overordnet perspektiv vil man kunne få øye på løsninger for en mer fleksibelt håndtering av byutviklingen – og ut i fra dette utvikle redskaper for faktisk styring av faktisk praksis – noe som ikke er tilfelle i dag (Børrud og Røsnes: 2016:380-381). Poenget deres er at de markedsliberale mekanismene allerede innvirker på norsk planlegging og at disse får virke mer eller mindre fritt fordi styringsmodellen ikke har verktøy eller virkemidler til å håndtere dette. Funnene fra Kasus kommunen underbygger dette utsagnet. I oppgaven sto styringsverktøyet dispensasjon i fokus, men andre styringsverktøy ble også vurdert, heriblant tilsynsordningen og forhåndskonferansen. Ingen av disse synes å fungere i tråd med intensjonen, noe som kan synes å henge sammen med et manglende teori

om faktisk praksis, og i fravær av et koordinerende sentrum for helhetlig styring og kontroll av iverksettelsen. Børrud og Røsnes (2016) foreslår derfor en mer prosjektstyrt byutvikling fremfor den tradisjonelle hierarkiske, hvor man «løser opp» hierarkiet og plassere planleggeren i sentrum, som en slags styringskoordinator for kommunikasjon, dialog og forhandling (Børrud og Røsnes: 2016:380).

Kasuset viste spenningsforholdet mellom de to idealtypene for styring, med den institusjonelle/kollektive velferdsstaten på den ene siden og den individrettede/markedsorienterte liberalistiske modellen på den andre siden – og stilte spørsmål ved om velferdsmodellens styringsteknologi (heriblant dens redskaper for styring) i det hele tatt kan fungere i en driftsmodell etter NPM prinsipper? Motsetningsforholdet skapte en formell side med forventninger om hva planen kunne gjøre, og en reell side som viste det faktiske handlingsrommet ved iverksettelsen av planen– hvor bruk av dispensasjoner (og MVE) har potensiale til å svekke planleggingens legitimitet, og således også de folkevalgtes legitimitet.

Aktører i boligmarkedet som sosialt system er ikke bare rasjonelle, men også formet av sine strategiske og kulturelle omgivelser, noe som kan føre til at viktige beslutninger blir tatt på ufullstendig grunnlag. Figur 1 viste hvordan styringskjeden synes å virke ned til arealdelen, og hvordan styringskjeden etter dette åpner for tilpasninger. Men dersom det er slik at noen med makt påvirker aktørene i styringskjeden (aktører i vid forstand, heriblant, media, velgere og folkevalgte), hvordan kan man da vite at arealdelen ikke er infisert av noens vilje? Dette forholdet fortjener å bli forsket mer på, fordi konsekvensene av dette kan føre til demokratisk ujevnhet og i ytterste konsekvens uthule demokratiet.

Adferd som oppleves sosialt uakseptabelt i allmenheten risikerer å alminneliggjøres innenfor adferdens sosiale omgivelser, noe som kan skape avstand mellom kulturer, både innad i kommuneorganisasjonen, men også i forhold til omgivelsene. Dispensasjoner i byggesak er underlagt skjønnsvurderinger. Kasus Solneset har vist hvordan virkningene av disse ofte ikke er synlige før i ettertid, og da først gjennom en dyptgående analyse av hele utbygningsfeltet. Det er ingen utsikter til at en slik kontrollordning skal finne sted i byggesaken, da dette ville krevd langt større ressurser enn noen kommuneadministrasjon i dag trolig er villige til, eller har mulighet til å bruke. Regjeringen ønsker tvert imot mindre byråkrati og mer tillitt til utbyggerne, oppfulgt av kontroll i, under og etter byggesak.

Kasuset viste hvordan tilsyn ikke er noen garanti for at avvik oppdages, og stiller spørsmål ved hva som faktisk kan gjøres etter at byggene er oppført og kanskje solgt flere ganger? Kasuset

viste også hvordan aktørene i utbyggersystemet ikke holdes personlig ansvarlig, selv når påviste falske forklaringer påfører andre lidelse, noe som innenfor andre profesjonsgrupper ville vært helt uakseptabelt (i hvert fall ved gjentakelser). En spennende videre forskning i forlengelsen av dette ville være å undersøke holdningene innad i bygebransjen i forhold til aktører som avgir (gjentatte) falske forklaringer. Blir disse sett på som avvikere i bransjen, eller blir denne type adferd ansett som «dristig» med positivt fortegn, slik at adferden kan føre til nye karrieremuligheter? En videre forskning vil derfor kunne ta utgangspunkt i «hvor» en eventuelt grense for akseptabel adferd «trekkes» av aktørene i bygebransjen (og tanker om sanksjoner) - og sammenlignet funnene med andre grupper (kjøpere, politikere, offentlige saksbehandlere mfl) holdninger/grenser for akseptabel adferd.

8.2 Konklusjon

8.2.1 Et firkløver?

Børrud og Røsnes (2016) beskriver relasjonen mellom arkitekten, utbygger og kommunen som et trekløver. Spørsmålet mitt er hvor kjøperen er i denne metaforen? Og om ikke kjøperen, som jo danner utgangspunktet for selve boligutbyggingsvirksomheten, ikke burde vært tildelt en kløver? Uten kjøperen ville det ikke vært et marked hverken for utbyggere eller offentlige byggesaksbehandlere i boligmarkedet. Med bakgrunn i kasus kan det synes som det ikke er tilstrekkelig at kjøpers interesser ivaretas i de innledende rundene i planprosessen, og med utgangspunkt i kasus mener jeg derfor at fremtidig forskning også må inkludere kjøpers «faktiske» risiko ved kjøp av nybygg – og ikke bare utbyggers. I litteraturen synes poenget med kjøperen å sortere under paraplyen tilbud og etterspørsel. Noen som leder over til poeng nummer to i konklusjonen.

8.2.2 Et utvidet mulighetsrom?

I markedsøkonomisk litteratur styres tilbud av etterspørsel. I dette tilfellet ville dette markedsprinsippet innebære at markedets behov for en gitt type bolig, er lik den type bolig som faktisk produseres. Men hvordan vet man at det som produseres av boliger faktisk er en gjenspeiling av markedets behovet, og ikke et resultat av noe helt annet – for eksempel utbyggers økonomi – hvor interesseårsaken til den store konsentrasjonen av små boliger kan liksågodt være en gjenspeiling av utbyggers behov for å redusere den økonomiske risikoen i prosjektet,

heller enn det faktiske markedsbehovet? Dette ville i så fall innebære at markedet ikke fikk virke fritt etter markedsliberale prinsipper, og ville falsifisert hypotesen min i forhold til at gapet mellom plan og iverksetting kan tilskrives markedsstyringen. I overnevnte ligger det imidlertid en ansats til en ny hypotese, om at det ikke er markedet som styrer boligutbyggingen, men utbyggers kreditt i forhold til gjennomføring og risiko i utbyggingsprosjektene. Denne hypotesen burde undersøkes nærmere. For dersom denne er riktig, innebærer det at *mulighetsrommet* for utbyggere med stor økonomisk kredibilitet utvides i slik grad at de trolig kan styre utbyggingen sosialtopologisk. Dette med at kapitalsterke utbyggere har muligheten til tidlige tomteoppkjøp, gjør det også mulig for disse å «sitte på gjerdet» i nedgangstider og bygge når markedet er på topp. Et mønster som kan føre til monopolsituasjoner, med det til resultat at det som tilbys av boliger på markedet, slettes ikke behøver å samsvare med det reelle behovet. Utbyggere med nok kapital ville dermed kunne styre tilbud og etterspørsel, og dermed også markedsprisen.

8.2.3 Boligmarkedet – en sosialt konstruert virkelighet?

Hvorvidt en slags utbyggerstyrt virkelighet er tilfelle eller ikke kan jeg ikke med bakgrunn i denne oppgaven alene, svare valid på (Thagaard:2003). Jeg håper likevel at denne erfaringsbaserte masteroppgaven kan være et bidrag til det praktiske forskningsfeltet om byutvikling. Et forskningsfelt som ifølge Børrud og Røsnes (2016) har et underskudd på teori om faktisk praksis. Fravær av teori av faktisk praksis er ikke bare et akademisk problem men også et potensielt demokratisk problem. Dersom det kan synliggjøres at utbyggere bevist benytter en sosialtopologisk strategi for å redusere risikoen i byggeprosjektene (men også for best mulig profitt¹⁶⁵), samtidig som samfunnet mangler relevant teori til å diskutere og håndtere fenomenet så har vi ikke bare et teoretisk problem, men også et potensielt styringsproblem. Uten teori om faktisk praksis vil planteori inkludert planprosess og medvirkning risikere å fremstå som utopiske fremtidsdrømmer løsrevet fra virkeligheten. Dette blir stående i kontrast til den fysiske virkeligheten som byggesaksbehandler og utbygger faktisk forholder seg til. Disse risikerer å utvikle felles sympatier mot en felles begrensende part, planen, som risikerer å fremstå som et pliktløp, heller enn et samfunnsnyttig verktøy for politisk styring. Det at

¹⁶⁵ Med mest mulig profitt menes hvordan det ifølge den sosialtopologiske teorien bygges store og flotte leiligheter på areal med best topologisk plassering, forbeholdt en annen sosialt tilhørende gruppe, enn de små leilighetene med beliggenhet på areal med lavere kvaliteter.

utbyggere og deres konsulenter ser planer som pliktløp, er alvorlig. Men dersom det faktisk er slik at offentlige ansatte som forplikter å følge opp planene står i fare for å utvikle egne normer og regler for hva som er akseptabel adferd så er det fare på ferde – for hvem skal følge opp planene da – og videre, uten at planene blir fulgt opp, hvorfor bruke tid på planprosesser?

Børrud og Røsnes (2016) mener det må forskes mer på faktisk praksis, og at fravær av teori om faktisk praksis kan forsterke utbygningsmønstre som vist på kasus Solneset. Dette er et mønster som kan avføde andre samfunnsutfordringer blant annet følelsen av relativ deprivering – en utvikling som ikke er til samfunnets beste, eller i tråd med det samfunnet behøver og etterspør, men trolig en fordel for kapitalsterke utbyggere – et mønster som i fravær av teori og fungerende offentlige funksjoner for kvalitetssikring og kontroll reproduserer og forsterkes.

Hernes beskrev dette som «et kapitalstyrt mønster som i fravær av teori om praksis, og som følge av lange og uklare virkningskjeder, innfløkte saksforhold vil kunne reproduserende seg selv og potensielt tilsløre det virkelige behovet under en falsk bevissthet om hva markedet faktisk etterspør (Hernes: 1982:137)». Dette er maktforhold og trekk med den norske styringskjeden som Hernes under maktutredningen i 1974 -75, gjorde kjent¹⁶⁶. Hernes beskrev blant annet den gang hvordan «bruk av strategisk adferd, med tilsløring av virkningsforhold kunne føre til feiltolkninger av årsakssammenhenger og avledning av oppmerksomhet kunne føre til en falsk bevissthet (Hernes: 1982:137)». Når Hernes nevnes avslutningsvis i konklusjonen, så er dette ment som en ansats til videre forskning som kan ta utgangspunkt i

Børrud og Røsnes teori om ubundet suksesjon, min sosialtopologiske forklaring og maktutredningen av 1974-75, og gjennom disse undersøke hvordan og hvorfor 1) planprosessen ikke stopper der den ifølge planteorien skal stoppe. Men istedenfor gjennom privat initieringsrett og ubundet suksesjonsmuligheter lever videre inni byggesaksterritoriet hvor saksbehandlere uten planteoretisk bakgrunn har anledning å skjønnsvurdere endringer fra planer underlagt demokratiske prosesser, og 2) hvordan den faktiske påvirkningsmuligheten på beslutningene, avhenger av hvor synlige overnevnte forhold er. Med sistnevnte legger jeg Hernes formulering til grunn, den er som følger: *når viktige beslutninger og virkningsforhold fremstilles som rutinemessige og kles i et strategisk ekspertspråk vil dette kunne virke tilslørende på beslutningstakere (Hernes: 1982:137)*. Den tilslørte virkeligheten vil også være gjeldende for journalister og forskere, og dermed gi gode vekstvilkår til kapitalsterke utbyggere.

¹⁶⁶ Hernes, makt og avmakt, (1982)

Fravær av relevant teori om faktisk praksis, vil trolig kunne forsteke og reproducere faktisk utbygningsmønster. Enn så lenge kan boligbyggingen som sosialt system visualiseres som en flaskeånd som har sluppet ut og driver omkring uten at plansystemet som institusjon har kontrollen med hva den bedriver (Hernes: 1982:136).

Børrud og Røsnes (2016) stiller viktige spørsmål, og det er interessant å drøfte alternative styringsformer til den tradisjonelle blåkopimodellen. Med bakgrunn i kasus Solneset, er jeg imidlertid skeptisk til en ytterligere desentralisering av makt. Et siste eksempel fra et folkemøte i kommunestyresalen kan illustrere dette¹⁶⁷:

Norske arkitekters landsforbund v/arkitekt Øystein Bull Hansen holdt et innlegg hvor han snakket om dispensasjoner, kunnskap og tillitt. I denne sammenheng refererte han til et utsagn fra en utbygger i Drammen hvor utbygger hevdet at «*dersom politikerne oppfører seg som sauer, blir vi ulver*». I lys av denne oppgavens problematisering av skjønnsvurderinger, fravær av kontroll og sanksjoner samt et normativ konsensus av hva som oppleves som akseptabel adferd i samfunnet er det mitt syn at Børrud og Røsnes (2016) synes å ha overdreven tiltro til planleggerens «ulvetemming». For å spille videre på analogien fra Bull Hansen, hvordan beskytte samfunnet mot ulv i fåreklær?

Utbyggers kompetanseopprustning blir beskrevet som en av metodene for å redusere utbyggers økonomiske risiko. Spørsmålet er om en kompetansehevende opprustning som trolig vil føre til ytterligere spesialisering er veien å gå, og om dette er et opprustningskappløp det offentlige har ressurser til å vinne? Med bakgrunn i kasus og egne praksiserfaringer er jeg av den oppfatning at ytterligere spesialisering vil føre til mer «utilgjengelighet», og derigjennom mindre demokrati.

Jeg er derfor langt på vei enig med Børrud og Røsnes, det behøves mer forskning og teori rundt den faktiske praksis. Jeg vil imidlertid foreslå en annen tilnærming til hvilken endringer som er nødvendige. Mitt forslag er en endring i form av sanksjoner som samsvarer med forseelsene og den allmenne rettsoppfatning. Det holder ikke å ta ifra foretakene symboler for sentral godkjenning. På dette punktet synes eiendomsutviklingsbransjen å sakne etter i individualiseringen som fulgte med den nyliberale bruker og rettighetssystemet - som har hatt innstrammende effekt på andre bransjer, heriblant helsesektoren med økende pasientskadeerstatningssaker. Dette kan trolig sees som en forlengelse av paradokset beskrevet

¹⁶⁷ Folkemøte som skulle evaluere parallelloppdrag, Tromsø kommunestyresal 01.09.16

innledningsvis, hvor det offentlige er redusert til en tilrettelegger for boligutvikling, men fortsatt forplikter å håndtere krevende samfunnsoppgaver slik som bærekraftig utvikling, miljø, klima, sikkerhet og folkehelse i plan (Kleven:2011). I tillegg vil jeg foreslå en standardisering/minstekrav til hva som kan kalles en tre, eller fire roms leilighet. Med dette mener jeg at en fireroms leilighet på 52m²¹⁶⁸ er et annet produkt enn en fireromsleilighet på 145m²¹⁶⁹.

8.2.4 Er åpningen i dispensasjonspraksisen i byggesak så vid at den kan endre en plan?

Problemstillingen om dispensasjonspraksisen i byggesak er så vid at den kan endre en plan, krever at må først definere hva man legger i begrepet endring. Min forenklete definisjon av dette er at dispensasjoner som skissert i tabell 7, «alene» ikke kvalifiserer. Men dersom det kan synliggjøres at formålet med dispensasjonene er del av en større «plan», med mål om å oppnå noe helt annet, eksempelvis å maksimere antallet leiligheter, eller strategisk sosialtopologisk plassering så er min mening at dette kvalifiserer til definisjon av hva som endrer en plan. Spørsmålene i denne sammenheng er mange. Og det er begrenset hvilke svar denne oppgaven kan gi. Hvorvidt kasus Solneset ble til som følge av noen beviste vilje, eller om resultatet er tilfeldig krever mer forskning. I begge tilfeller, og det er dette som er relevant for problemstillingen, så mener jeg kasuset viser hvordan åpningen for å dispensere fra planer (som har vært underlagt juridiske planprosesser) i byggesak, faktisk kan endre planen – noe som betyr at dispensasjonspraksisen kan svekke planens legitimitet, og dermed risikerer også de folkevalgte å miste legitimitet. Dette er en annen problemstilling som følge av iverksettelsespraksisen, som det trolig burde forskes mer på (Børrud og Røssnes:2016).

¹⁶⁸ PIR 1

¹⁶⁹ PIR 5

Referanseliste

Bøker:

Amdam, Roar (2011) – Planlegging og prosessleing – korleis lykkast i utviklingsarbeid, side 167-170, Det norske samlaget, Oslo, 2011, Valdres Trykk AS, Otta. ISBN: 978-82-521-7907-1

Børrud, Elin, og Røsnes, August E (2016), «Prosjektbasert byutvikling – mot en kvalitativ, prosjektrettet byplanlegging». Fagbokforlaget, Bergen. ISBN: 978-82-450-1899-8

Kleven, Terje (2011). «Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging – norsk kommuneplanlegging 1965-2005». Tapir Akademisk forlag (2011) Trondheim, Trykk: AIT Oslo AS. ISBN:978-82-519-2691-1

Hernes, Gudmund (1982), «makt og avmakt – et utgangspunkt for kartlegging av de faktiske maktforhold i det norske samfunn», side 133 – 140, Universitetsforlaget, 1975 ISBN: 82-00-05235-4

NORGES LOVER(2016). Plan og bygningsloven, lov 27 juni 2008 nr 71 om planlegging og byggesaks behandling, sist endret ved lo 4 sep. 2015 nr 89 fra 1 januar 2016. Tekst levert av lovdata. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS (2016), Bergen. ISBN: 978-82-450-8454-2

Rasch, Bjørn Erik (2007), «spillteori» side 262 -263, i Østerud, Øyvind (2007) «Statsvitenskapelig leksikon», universitetsforlaget 2007, Oslo. AIT Trykk as, Otta. ISBN:978-82-15-011977-4

Repstad, Pål (2009), «Mellom nærhet og distanse – kvalitative metoder i samfunnsfag». Universitetsforlaget (2007), Oslo. Trykk: AIT Otta.as. ISBN: 978-82-15-01123-3

Schiefloe, Per Morten, (2010), «innføring i sosiologisk forståelse» side 355-361. Fagbokforlaget, Bergen. ISBN: 978-82-7674-769-0

Thagaard, Tove (2003), «Systematikk og innlevelse – en innføring i kvalitativ metode». Fagbokforlaget, Bergen. Trykt i Polen. ISBN: 82-7674-875-9

Artikler:

Aarsæther, Nils, Hilde Bjørnå (2017) – «Skjønnskompenten i utøvelsen av kommunal ledelse»

Barlindhaug, Rolf, Astrup, Kim Kristian og Nordahl, Berit (2009) «Lavinnskuddsboliger - et egent virkemiddel i boligpolitikken?», publisert i tidsskriftet «Praksis, økonomi og Finans, nr 2 – 2009.

Barlindhaug, Rolf, Nordahl, Berit (2005), i Barlindhaug (red), 2005 – Storbyens boligmarked – drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg- Spartacus Forlag 2005, Valdres trykkeri, Fagernes. ISBN: 82-304-001103

Grange, Kristina (2004) «Kris i byggebranchen? - om behovet av att re – designe praktiken», Nordisk arkitekturforskong nr 2, 2004 side 59-72

Hansen, Thorbjørn og Brattbakk, Ingar «Drabantbyene bedre enn sitt rykte?», kapittel 3 i Barlindhaug (red), 2005, «Storbyen boligmarked», Spartacus Forlag (2005), Oslo. Valdres trykkeri, Fagernes. ISBN: 82-304-0011-03

Mydske, Per Kristen, Claes, Dag Harald og Lie Amund (red) (2007), «kap 1 politikk, virkelighet og vitenskap» og kap. 18, konklusjon, i «Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet» (pp 11-21 og 362 -369), Universitetsforlaget (2007), Oslo. ISBN 978-82-15-0162-2

Nordahl, Berit (2000), prosjektrapport «Private planer – offentlige utfordringer – behandling av kompliserte byggesaker og private planforslag i fire kommuner. Byggforsk, Norges byggforskningsinstitutt. <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2417131> (Lesedato: 28.03.17)

Nordahl, Berit, kapittel 9 «planlegging og marked – arealplanlegging som arena for dialog og forhandling» i Aarsæther mfl (2015), «Utfordringer i norsk planlegging – kunnskap, bærekraft og demokrati». Cappelen Damm Høyskoleforlaget, Kritiansand (2015). ISBN: 978-82-7634-901-6

Skirbekk, Gunnar og Gilje, Nils (2007) «Filosofihistorie» (pp 278-281), Universitetsforlaget, 2 opplag (2009), Oslo. Trykk, AIT Otta AS. ISBN: 978-82-15-01004-5

Schmidth, Lene (2015). «Bokkvalitet og sosial bærekraft. In G.S Hanssen, H Hofstad, & i,L Saaglie (Eds), kompakt byutvikling. Muligheter og utfordringer (pp 193-207). Universitetsforlaget. ISBN: 978-82-15-02421-9

Thorsen, Dag Einar og Amund Lie (2007) «Kva er nyliberalisme», kapittel 2 i Mydske, Per Kristen, Claes, Dag Harald og Lie Amund (red) (2007) «Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet» (pp 31-47), Universitetsforlaget (2007), Oslo. ISBN 978-82-15-0162-2

Andre kilder:

Debattinnlegget til arkitekt Sara Andersson; MNAL (på trykk 09.02.17):

<http://www.dagbladet.no/kultur/vi-vil-bo-tett-ikke-trangt/67017696> (lesedato 12.05.17)

DIBK «fra TEK 10 til TEK 17»: <https://dibk.no/byggereglene/regelverksutvikling/tek17-prosjektet/> (Lesedato: 12.05.17)

DIBK: <https://dibk.no/om-oss/Nyhetsarkiv/forslag-til-ny-byggteknisk-forskrift-tek17-pa-horing/> (Lesedato 12.05.17)

DIBK, «veileder til TEK 97»:

https://dibk.no/globalassets/byggeregler/tidligere_regelverk/veiledning_til_teknisk_forskrift_4.utg.2007.pdf (Lesedato 12.05.17)

DIBK: «Høring TEK 17»:<https://dibk.no/om-oss/Nyhetsarkiv/forslag-til-ny-byggteknisk-forskrift-tek17-pa-horing/>

DIBK: «Veiledning om byggesaksforskriften»:

<https://dibk.no/globalassets/byggesaksforskriften-sak10/byggesaksforskriften-sak-10.pdf> (Lesedato 12.05.17)

Lovdata, forvaltningsloven: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven> (Lesedato 12.05.17).

Miljødepartementet, veileder 01/11-01 «Reguleringsplan, bebyggelsesplan:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/md/bro/2001/0014/ddd/pdf/v/149315-t1381_lav.pdf (Lesedato 12.05.17)

Nord 24: «advokatparets skildring av rettsprøvnningen» :
<https://www.nord24.no/bolig/sintef/tromso/fikk-erstatning-etter-boligkjop-na-frarader-de-andre-a-kjope-bolig-hos-utbyggeren/s/5-32-83679> (Lesedato 12.05.17)

Regjeringen: [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/boligkarriere-for-startlanesokere/id667597/?q=egenkapital bolig](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/boligkarriere-for-startlanesokere/id667597/?q=egenkapital+bolig) (Lesedato 12.05.17)

Regjeringen, Sundsvoldplattformen:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/> (Lesedato 12.05.17)

Regjeringen, ny boliglånsforskrift: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fastsetter-ny-boliglansforskrift/id2523967/> (Lesedato 12.05.17)

Regjeringen, forenklinger i Pbl: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Forenkling-og-effektivisering-av-plan--og-bygningsloven/id759489/> (Lesedato 12.05.17)

Snl, begrepet «borger». (2014, 6. mai). I Store norske leksikon. Hentet 14. mai 2017 fra <https://snl.no/borger>

Snl, begrepet «teknologi», definert av Gursli-Berg, Gunhild. (2015, 5. mars). Teknologi. I Store norske leksikon. Hentet 13. mai 2017 fra <https://snl.no/teknologi>.

Snl begrepet «finanskrisen» definert av Notaker, Hallvard. (2016, 21. november). Finanskrisen I Usa 2008 2009. I Store norske leksikon. Hentet 12. mai 2017 fra https://snl.no/Finanskrisen_i_USA_2008-2009.

SSB, hvor 81 % av befolkningen bor på 0,7% av Norges areal:
<https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/befsett> (Lesedato 12.05.17)

SSB: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/befsett> (Lesedato 12.05.17)

SSB: [http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/bli-kjent-med-kommune-norge#KOSTRA siden 2001](http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/bli-kjent-med-kommune-norge#KOSTRA+sidene+2001) (Lesedato 25.04.17)

SSB «om befolkningstetthet» : <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/befsett> (Lesedato 12.05.17)

Suksesjon, hentet fra følgende nettsted:
<https://sites.google.com/site/naturfag1stc/home/gruppe-3/oekologi/suksesjon>
(Lesedato: 12.05.17)

Tønnesson, Kåre. (2015, 20. februar). Tredjestanden. I Store norske leksikon. Hentet 14. mai 2017 fra <https://snl.no/tredjestanden>

Østlandsrevisjon for Halden kommune datert 06.10.09, side 3
<http://www.okrev.no/download/Likebehandling%20i%20saksbehandling%20etter%20Plan-%20og%20byggningsloven%20-Halden%20kommune.pdf> (Lesedato 25.04.17)

SAKSREFERANSER SOLNESET:

Kommune XXX samfunnsdel (kommuneplan)

Kommune XXX boligpolitisk handlingsplan

Hovedreferanser fase 1 er premissavklaring, datert 26.08.02

Hovedreferanse fase 2 er reguleringplan kommunestyresak 140/03, datert 24.09.03

Hovedreferanse fase 3 er utbygningstrinn B7, bestående av Lamell7, PIR7 og PIR6.

Utfyllende referanser og henvisninger til offentlige saksnummer, vedtak, forhåndskonferanser mm er ført som fotnoter. Det er til sammen 167 anonymiserte fotnoter i tekst. Dette er valgt løst slik med hensyn «plass».

Vedlegg

Vedlegg 1 – rominndeling per blokk

Blokk	2 - roms	3 - roms	4 - roms	Totalt
BH	16	0	0	16
PIR 1	17	8	10	35
PIR 2	11	11	18	40
PIR 3&4	42	56	18	116
PIR 5	20	22	19	61
PIR6	28	18	6	52
PIR7	16	21	11	47
Lamell 7	43	6	0	49
Lamell 3 Ø	46	9	0	55
Lamell 3 N	46	24	0	70
Lamell 2	11	21	0	32
Lamell 1	70	38	13	121
	366	234	95	694

Vedlegg 2 – leilighet per blokk, sortert ut fra areal

Blokk	32- 44m ²	45- 50m ²	51- 54m ²	55- 61m ²	62-69m ²	70- 79m ²	80m ² +	Totalt:
BH	16	0	0	0	0	0	0	16
PIR 1	17	0	8	1	6	2	1	35
PIR 2	3	0		8	0	0	29	40
PIR 3&4	9	4	19	8	5	19	52	116
PIR 5	5	3	1	8	1	8	35	61
PIR6	0	16	0	12	7	0	17	52
PIR7	11	0	20	0	0	6	10	47
lamell 7	7	0	34	4	2	2	0	49
Lamell 3 Ø	39	6	0	10	0	0	0	55
Lamell 3 N	16	30	0	24	0	0	0	70
Lamell 2	2	0	0	5	3	20	2	32
Lamell 1	54	11	19	14	11	7	5	121
Total:	179	70	101	94	35	64	151	694

Tabell som viser leiligheter sortert på areal. Tabellen er opphavet til figur 4 (søylediagram) og figur 5 (kakediagram)

Vedlegg 3 – Matrikkeldata sortert på antall rom og kvadratmeter, lamell 7

VEDLEGG 3 - MTRIKKEL

BLG 1 BY 1

GIS/LINE WebMatrikkel Eiendom: 15 /1600 /0 /0

BYGG TYPE	BYGNINGSNR	BYGGTYPE	STATUS	NÆRING	ANT. BOENH	ETG	BRA BOL.	BRA ANNET	BRA TOT.	BEBYGD AREAL	ENDRET	KOORD/KART
Bygning	300551438	143 - Stort frittliggende boligbygg på 5 etg. et. mer	Midlertidig brukstillatelse	Bolig	49	0	3270	0	3270	915	15.09.2016	N:7733921 E:655789

ETASJER

ETASJE	ANT. BOENH	BRA BOLIG	BRA ANNET	BRA TOTALT	ALT. AREAL	ALT. AREAL2	BTA BOLIG	BTA ANNET	BTA TOTALT
H05	10	578	0	578	0	0	0	0	0
H04	10	578	0	578	0	0	0	0	0
H03	11	578	0	578	0	0	0	0	0
H02	11	608	0	608	0	0	0	0	0
H01	7	928	0	928	0	0	0	0	0
sum	49	3270	0	3270	0	0	0	0	0

BRUKSENHETER

ADRESSE	BOLIG	BRA BOL	BAD	WC	ROM	TYPE	KJØKKEN	EIENDOM	ETABLERT	SKAL UTGÅ
	H0108	93	0	0	1	Annet enn bolig	Ikke kjøkken	15/1600/0/50	15.09.2016	
	H0201	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/18	15.09.2016	
	H0202	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/17	15.09.2016	
	H0203	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/16	15.09.2016	
	H0204	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/15	15.09.2016	
	H0205	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/14	15.09.2016	
	H0206	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/13	15.09.2016	
	H0207	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/12	15.09.2016	
	H0208	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/11	15.09.2016	
	H0209	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/10	15.09.2016	
	H0210	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/9	15.09.2016	
	H0211	61	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/8	15.09.2016	
	H0301	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/29	15.09.2016	
	H0302	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/28	15.09.2016	
	H0303	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/27	15.09.2016	
	H0304	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/26	15.09.2016	
	H0305	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/25	15.09.2016	
	H0306	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/24	15.09.2016	
	H0307	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/23	15.09.2016	
	H0308	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/22	15.09.2016	
	H0309	52	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/21	15.09.2016	
	H0310	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/20	15.09.2016	
	H0311	61	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/19	15.09.2016	
	H0401	73	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/39	15.09.2016	
	H0402	73	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/38	15.09.2016	
	H0403	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/37	15.09.2016	
	H0404	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/36	15.09.2016	
	H0405	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/35	15.09.2016	
	H0406	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/34	15.09.2016	
	H0407	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/33	15.09.2016	
	H0408	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/32	15.09.2016	
	H0409	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/31	15.09.2016	
	H0410	61	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/30	15.09.2016	
	H0501	73	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/49	15.09.2016	
	H0502	73	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/48	15.09.2016	
	H0503	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/47	15.09.2016	
	H0504	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/46	15.09.2016	
	H0505	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/45	15.09.2016	
	H0506	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/44	15.09.2016	
	H0507	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/43	15.09.2016	
	H0508	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/42	15.09.2016	
	H0509	51	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/41	15.09.2016	
	H0510	61	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/40	15.09.2016	
	H0101	37	1	1	1	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/7	15.09.2016	
	H0102	37	1	1	1	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/6	15.09.2016	
	H0103	37	1	1	1	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/5	15.09.2016	
	H0104	37	1	1	1	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/4	15.09.2016	
	H0105	37	1	1	1	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/3	15.09.2016	
	H0106	37	1	1	1	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/2	15.09.2016	
	H0107	37	1	1	1	Bolig	Kjøkken	15/1600/0/1	15.09.2016	

REG. BYGNINGSTATUSER

STATUS	DATO	REG. DATO
Igangsettingstillatelse	21.03.2016	04.04.2016
Midlertidig brukstillatelse	09.09.2016	12.09.2016

BYGNINGSREFERANSER

TYPE	REFERANSE
Bygningsrådvedtak	461/16

Vedlegg 4 – Matrikkeldata sortert på antall rom og kvadratmeter, pir 5

WEDMATTRIKKEL - DISKILL

SIDE 1 av 2

PIRS

GIS/LINE WebMatrikkel Eiendom: 15 /1529 /0 /0

BYGG TYPE	BYGNINGSNR	BYGGTYPE	STATUS	NÆRING	ANT. BOENH	ETG	BRA BOL.	BRA ANNET	BRA TOT.	BEBYGD AREAL	ENDRET	KOORD/KART
Bygning	22388215	143 - Start frittliggende boligbygg på 5 etg. et. mer	Midlertidig brukstillatelse	Bolig	61	0	6241	0	6241	1	16.12.2015	N:7733858 Ø:655745

ETASJER

ETASJE	ANT. BOENH	BRA BOLIG	BRA ANNET	BRA TOTALT	ALT. AREAL	ALT. AREAL2	BTA BOLIG	BTA ANNET	BTA TOTALT
H06	2	207	0	207	0	0	0	0	0
H05	13	1108	0	1108	0	0	0	0	0
H04	19	1108	0	1108	0	0	0	0	0
H03	13	1108	0	1108	0	0	0	0	0
H02	14	1019	0	1019	0	0	0	0	0
H01	0	1691	0	1691	0	0	0	0	0
sum	61	6241	0	6241	0	0	0	0	0

BRUKSENHETER

BOLIG	BRA BOL	BAD	WC	ROM	TYPE	KJØKKEN	EIENDOM	ETABLERT	SKAL UTGÅ
H0201	88	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/60	26.05.2011	
H0202	145	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/61	26.05.2011	
H0301	444	1	1	4	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/45	26.05.2011	
H0302	89	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/46	26.05.2011	
H0303	144	1	1	4	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/47	23.06.2011	
H0401	111	1	1	4	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/29	26.05.2011	
H0402	88	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/30	26.05.2011	
H0403	142	1	1	4	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/31	26.05.2011	
H0501	111	1	1	4	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/16	26.05.2011	
H0502	88	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/17	26.05.2011	
H0503	159	1	1	4	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/18	08.10.2012	
H0601	92	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/1	26.05.2011	
H0602	148	1	1	4	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/2	26.05.2011	
H0201	82	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/59	10.12.2012	
H0201	92	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/58	26.05.2011	
H0201	75	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/56	10.12.2012	
H0202	61	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/57	26.05.2011	
H0301	76	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/40	26.05.2011	
H0302	83	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/41	26.05.2011	
H0401	78	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/27	05.10.2012	
H0402	78	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/28	05.10.2012	
H0403	85	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/42	26.05.2011	
H0404	115	2	2	4	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/43	26.05.2011	
H0405	116	2	2	4	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/44	26.05.2011	
H0406	116	2	2	4	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/15	10.12.2012	
H0407	114	2	2	4	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/14	10.12.2012	
H0408	81	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/13	10.12.2012	
H0501	76	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/11	26.05.2011	
H0502	83	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/12	26.05.2011	
H0101	18	0	0	0	Annet enn bolig		15/1529/0/62	26.05.2011	
H0102	15	0	0	0	Annet enn bolig		15/1529/0/63	26.05.2011	
H0103	16	0	0	0	Annet enn bolig		15/1529/0/64	26.05.2011	
H0104	21	0	0	0	Annet enn bolig		15/1529/0/66	26.05.2011	
H0105	14	0	0	0	Annet enn bolig		15/1529/0/65	16.04.2008	
H0201	60	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/52	26.05.2011	
H0202	61	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/51	26.05.2011	
H0203	53	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/53	26.05.2011	
H0204	41	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/54	26.05.2011	
H0205	88	1	1	4	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/55	09.10.2012	
H0301	58	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/36	26.05.2011	
H0302	61	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/35	26.05.2011	
H0303	75	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/37	26.05.2011	
H0304	41	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/38	26.05.2011	
H0305	89	1	1	4	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/39	26.05.2011	
H0401	58	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/23	26.05.2011	
H0402	61	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/22	26.05.2011	
H0403	75	1	1	3	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/24	05.10.2012	
H0404	41	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/25	05.10.2012	
H0405	88	1	1	4	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/26	05.10.2012	
H0501	59	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/7	26.05.2011	
H0502	62	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/6	26.05.2011	
H0503	75	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/8	26.05.2011	
H0504	41	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/9	26.05.2011	
H0505	89	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/10	26.05.2011	
H0201	98	1	1	4	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/48	26.05.2011	
H0202	40	1	1	2	Bolig	Kjøkken	15/1529/0/49	26.05.2011	

matrikkelid=19070001515290000000&t 03.04.2017

**Informasjonsbrev – masteroppgave i Samfunnsplanlegging og kulturforståelse
høst 2015/vår 2016**

Overordnet tema for masteroppgaven er fortetning/utbygning i etablerte byområder hvor bærekraft og kvalitet sees som mål for ønsket byutvikling nasjonalt (planstrategi) og lokalt (bolig politisk handlingsplan). På generelt grunnlag benyttes det store ressurser lokalt, regionalt og nasjonalt på planarbeid. Det er derfor interessant å vite mer om hvordan planene fungerer i praksis. For å finne ut om planleggingen i Norge foregår i tråd med intensjonene i pbl ble det i 2014 påbegynt et større forskningsarbeid hvor flere sentrale forskningsinstitusjoner i inn og utland deltar, heriblant UIT. Formålet er å finne flaskehalser og forbedringspotensialer. Prosjektet, som har en ramme på 12,5 millioner, avsluttes i 2018 kan leses mer om her:

<http://norut.no/nb/prosjekter/evaluering-av-plan-og-bygningsloven-eva-plan>

Masteroppgaven min er inspirert det pågående evalueringsarbeidet - og har derfor valgt tema og undersøkelse for masteroppgave i denne kontekst. Helt konkret vil jeg «fiske» ut alle søknader om dispensasjon og påfølgende dispensasjonsbehandlinger, merknader, høringer, mindre endringer mm i en eller flere utvalgte bydeler - for å analysere hvilken effekt (om noen) disse har hatt på prosjektet i forhold til opprinnelig plan. I tillegg vil samtlige planer, omreguleringer, høringer, innsigelser og merknadsbehandlinger i forbindelse med planarbeidet gjennomgås.

Bydelen vil, så fremst ikke sensitive opplysninger fremkommer, gjøres kjent i masteroppgaven. Den enkelte saksbehandlers navn er uinteressant for oppgaven og vil derfor ikke nevnes. Det samme forhold gjøres gjeldende for eventuelle intervjurespondenter. Eventuelle intervju vil bli tatt opp ved hjelp av lydopptaker og transkribert til bruk i denne konkrete masteroppgaven. Respondentens identitet vil være kjent for undertegnede mastestudent og veileder ved Universitetet i Tromsø, Professor Torill Nyseth.

Professor Torill Nyseth kan nås på følgende epost Torill.Nyseth@UIT.no.

Intervjurespondentene vil når som helst, ubegrunnet, kunne trekke seg fra hele eller deler av intervjuet. Innsamlet data vil da anonymiseres.

Prosjektet er innmeldt og godkjent av Personvernforbundet for forskning (NSD)

Mvh Kristina Jakobsen tlf 40003069, epost: kja018@post.uit.no

Vedlegg 6 – Referanse til antall innvilgede byggesøknader

Side 1 av 1



Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway

Bygge- og delesaksbehandling. Hovedtall og bakgrunnstall for omfang og ressursbruk. Grunnlagstall, etter region, statistikkvariabel og tid

	2015
0106 Fredrikstad	
Antall byggesøknader innvilget gjennom vedtak i samsvar med plan	784
Antall byggesøknader innvilget gjennom vedtak om dispensasjon	278
Antall vedtak om avslag på byggesøknader	28
Antall byggesøknader innvilget i samsvar med plan i områder med restriksjoner	4
Antall byggesøknader innvilget ved dispensasjon i områder med restriksjoner	22
Antall vedtak om avslag for byggesøknader i områder med restriksjoner	5
0602 Drammen	
Antall byggesøknader innvilget gjennom vedtak i samsvar med plan	512
Antall byggesøknader innvilget gjennom vedtak om dispensasjon	30
Antall vedtak om avslag på byggesøknader	44
Antall byggesøknader innvilget i samsvar med plan i områder med restriksjoner	0
Antall byggesøknader innvilget ved dispensasjon i områder med restriksjoner	26
Antall vedtak om avslag for byggesøknader i områder med restriksjoner	4
0103 Fredrikstad	
Antall byggesøknader innvilget gjennom vedtak i samsvar med plan	965
Antall byggesøknader innvilget gjennom vedtak om dispensasjon	156
Antall vedtak om avslag på byggesøknader	59
Antall byggesøknader innvilget i samsvar med plan i områder med restriksjoner	5
Antall byggesøknader innvilget ved dispensasjon i områder med restriksjoner	1
Antall vedtak om avslag for byggesøknader i områder med restriksjoner	0

Fotnote(r):

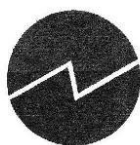
region

Fredrikstad

1. januar 1994 ble kommunene 0103 Fredrikstad, 0113 Borge, 0131 Rolvsøy, 0133 Kråkerøy og 0134 Onsøy slått sammen til ny kommune 0106 Fredrikstad.

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectout/ShowTable.asp?FileformatId=2&Query...> 22.05.2017

Vedlegg 7 – Referanse til utligningsgrunnlag for antall tilsyn



Statistisk sentralbyrå Statistics Norway

Bygge- og delesaksbehandling. Omfang og saksbehandlingstid.
Grunnlagstall, etter region, rammevilkår for søknader, tid og
statistikkvariabel

	2012	2013	2014	2015
	Antall søknader kommunen behandlet ferdig (fattet vedtak om)	Antall søknader kommunen behandlet ferdig (fattet vedtak om)	Antall søknader kommunen behandlet ferdig (fattet vedtak om)	Antall søknader kommunen behandlet ferdig (fattet vedtak om)
0106 Fredrikstad				
Søknader i alt	1 093	924	760	990
0602 Drammen				
Søknader i alt	557	457	776	599
[REDACTED]				
Søknader i alt	613	796	1 127	1 336
Totalt Totalt				
Søknader i alt	2 263	2 177	2 663	2 925

Fotnote(r):

Tallene for 2009-2015 ble rettet 29. august 2016.

region

Fredrikstad

1. januar 1994 ble kommunene 0103 Fredrikstad, 0113 Borge, 0131 Rolvsøy, 0133 Kråkerøy og 0134
Onsøy slått sammen til ny kommune 0106 Fredrikstad.

Bygge- og delesaksbehandling. Hovedtall og bakgrunnstall for omfang og ressursbruk. Grunnlagstall, etter region, tid og statistikkvariabel

	2012	2013	2014	2015
	Antall byggesaker med tilsyn	Antall byggesaker med tilsyn	Antall byggesaker med tilsyn	Antall byggesaker med tilsyn
0106 Fredrikstad	62	79	11	69
0602 Drammen	0	1	13	13
[REDACTED]	60	76	94	130

region

Fredrikstad

1. januar 1994 ble kommunene 0103 Fredrikstad, 0113 Borge, 0131 Rolvsøy, 0133 Kråkerøy og 0134 Onsøy slått sammen til ny kommune 0106 Fredrikstad.

NORGE

92465

91379

96889

93745