



MASTEROPPGAVE

Kommunens tilnærming til transformasjon av Bjørvika og Dokken

- Samhandling og samordning

The municipality's approach to the transformation of Bjørvika and Dokken

- Interaction and coordination

Martina Halrynjo og Iselin Heggheim

Areal og eiendom

Institutt for byggfag

Veiledere: Sjur Kristoffer Dyrkolbotn og Hans Jacob Roald

11. juni 2021

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på et to-årig masterstudium i Areal og eiendom ved Høgskulen på Vestlandet. Oppgavens omfang er 30 studiepoeng. Veiledere i arbeidet med denne oppgaven er Sjur Kristoffer Dyrkolbotn og Hans Jacob Roald ved institutt for byggfag.

Først og fremst vil vi takke våre gode veiledere, uten dere hadde det nok ikke blitt noe oppgave. Vi vil takke for god og jevn oppfølging, og roen dere har beholdt når vi har tatt til tårene. Videre vil vi også takke for deres faglige kompetanse, engasjement og inspirasjon.

Vi ønsker også å rette en stor takk til våre informanter, som stilte opp og bidro med sin kunnskap og sine refleksjoner på et ganske komplekst og omfattende område. Vi hadde ikke klart det uten dere.

En stor takk må også rettes til Sarah Sætveit for korrekturlesing. Denne oppgaven er ikke akkurat liten, så vi setter stor pris på tiden du har ofret for oss. En stor takk går også til Kristin Harris som ville bidra med sine gode språkkunnskaper og hjelpe oss med det engelske sammendraget.

Sist, men ikke minst skal det rettes en meget stor takk til våre bedre halvdel, som har fungert som støttekontakt, krisehjelp, hushjelp, barnevakt, hundevakt, matlager og trøster. Vi hadde aldri klart dette uten dere og deres tålmodighet.

Avslutningsvis ønsker vi å sitere to meget kloke menn, sitat som har hjulpet oss på det mørkeste;

«Tverrfaglige oppgaver som denne møter ofte utfordringer som dette - man kan ikke være ekspert på alt! - men det gjelder å ikke miste motet. Disse oppgavene er jo gjerne de aller kjekkeste, når man først har kommet i mål» (Dyrkolbotn)

«Ingen kan bedre dette enn dokke!» (Roald)

Bergen, juni 2021

Martina Halrynjo

Iselin Heggheim

Sammendrag

Historisk sett har havnen vært av stor betydning for de viktigste havnebyene, det var havnen som skapte byen og ikke omvendt. Etter den industrielle revolusjonen fikk havnen en annen innplassering i byen, både fysisk og organisatorisk. I nyere tid har samhandling og samordning blitt en grunnsten i føringene for hvordan man ønsker byutvikling. Dette henger blant annet sammen med behovet for bærekraftig utvikling gjennom fortetting og transformasjon av industri- og havneområder til moderne byområder. Denne oppgaven skal undersøke hvordan kommunen har gått frem for transformasjon av havnearealene i Bjørvika og Dokken. Oppgaven baserer seg på to caseområder; Bjørvika i Oslo og Dokken i Bergen. For å belyse denne hovedproblemstillingen, har vi utarbeidet fire delproblemstillinger; hvordan har kommunen tilnærmet seg havnevesenet, hvordan har kommunen tilnærmet seg Statens vegvesen (SVV), hvordan har kommunen lagt til rette for samhandling og samordning og hvilken rolle har kommunen for gjennomføring ved transformasjon av Bjørvika og Dokken. Studien er gjennomført med kvalitative tilnæringsmåter. Det ble gjennomført intervju av åtte sentrale aktører.

De to caseområdene er tilnærmet like, men skiller seg i tid og rom og har ulike premisser for samhandling og samordning. Bjørvika er i siste gjennomføringsfasen og er ansett som en vellykket byutvikling, mens Dokken er i startfasen. På bakgrunn av studien kan det konkluderes med at de to kommunene har gått ulikt frem for transformasjon av Bjørvika og Dokken. Kommunenes tilnærming til havnevesenet skiller seg i det forstand at man i Oslo klarte komme frem til en felles løsning til fordel for en ny bydel og ny havn. I Bergen har det vært flere utfordringer som kommunen har måtte løse for å kunne starte en transformasjonsprosess. Videre ser man at de institusjonelle rammene for samhandling og samordning mellom kommune og havnevesenet, som kommunal sektormyndighet, skiller seg fra de institusjonelle rammene for samhandling og samordning mellom kommune og SVV som statlig sektormyndighet. Videre har Oslo kommune inntatt en tydeligere rolle i planprosessen til Bjørvika, enn det en kan se Bergen kommune har gjort på Dokken så langt. Bergen kommune valgte derimot å gå inn i prosjektet med åpnere prosesser i et forsøk på å dele eierskapet til prosessen med mange, mens i Oslo har disse prosessene blitt oppfattet som mer lukket.

Abstract

Historically, the port has been of great importance to the most important port cities, it was the port that created the city and not the other way around. After the industrial revolution, the port was given a different location in the city, both physically and organisationally. In recent times, collaboration and coordination has become a foundation in the strategies for desired urban development. This is partly related to the need for sustainable development through densification and transformation of industrial and port areas into modern urban areas. This thesis will investigate how the municipality has proceeded for the transformation of the port areas in Bjørvika and Dokken. This thesis is based on two case-areas: Bjørvika in Oslo and Dokken in Bergen.

To enlighten the main problem, we have prepared four sub-problems; how has the municipality approached the port authority, how has the municipality approached the Norwegian Public Roads Administration, how has the municipality facilitated collaboration and coordination and what role does the municipality have for implementation in the transformation of Bjørvika and Dokken. This study had a qualitative approach. Interviews were conducted with eight key informants.

The two areas in this study are almost identical but differ in time and space and have different premises for collaboration and coordination. Bjørvika is in the final implementation phase and is considered as a successful urban development, while Dokken is in the start of the developing phase. Based on this study, it can be concluded that the two municipalities have proceeded differently for the transformation of Bjørvika and Dokken. The municipalities' approach to the port authority differs in the sense that in Oslo they managed to reach a common solution in favour of a new district and a new port.

In Bergen, there have been several challenges that the municipality has had to solve to be able to start the transformation process. Furthermore, it can be seen that the institutional framework for cooperation and coordination between the municipality and the Port Authority, as a municipal sector authority, differs from the institutional framework for cooperation and coordination between the municipality and the Norwegian Public Roads Administration as a state sector authority. However, Oslo municipality has taken on a clearer role in the planning process for Bjørvika compared with what Bergen municipality has done at Dokken so far. Bergen municipality, on the other hand, chose to enter the project with more open processes

in an attempt to share ownership of the project with many, while in Oslo these processes is perceived as more closed.

Innhold

Forord	1
Sammendrag	2
Abstract	3
Ordlister	9
Figurliste.....	10
Tabelliste	11
1. Innledning.....	12
1.1. Bakgrunn og forskningsspørsmål	12
1.2. Avgrensning	14
1.3. Disposisjon.....	16
2. Teori	17
2.1. Transformasjon og bærekraftig byutvikling	17
2.2. Aktører og roller	19
2.2.1. Statens rolle	19
2.2.2. Statsforvalterens rolle	20
2.2.3. Fylkeskommunens rolle.....	21
2.2.4. Kommunens rolle	21
2.2.5. Samferdsel	23
2.2.6. Vernemyndighet	27
2.2.7. Utbygger	28
2.2.8. Innbygger.....	28
2.2.9. Grunneier	28
2.2.10. Betydningen av en tydelig rollefordeling	29
2.3. Samhandling og samordning.....	31
2.3.1. Samhandling	31
2.3.2. Samordning.....	33

2.3.3. Samhandling og samordning i planlegging	33
2.3.4. Institusjonelle rammer for samhandling og samordning	34
2.4. Interkommunalt samarbeid	38
2.4.1. Interkommunale samarbeidsformer	39
2.4.2. Kommunal bedrift.....	45
2.4.3. Eiendomsregistrering	45
2.5. Styringsformer i planleggingen.....	47
2.5.1. Hierarkisk styringslogikk	47
2.5.2. Markedsorientert styringslogikk.....	48
2.5.3. Nettverksorientert styringslogikk	49
2.5.4. Forhandling makt og konflikt	49
2.6. Transformasjon av havnearealer	52
2.6.1. Havnens innplassering i byen	52
2.6.2. Stamnett og farvanns- og beredskapsmessige hensyn.....	54
2.7. Organisering av havnevirksomheten.....	56
2.7.1. Havnekassen – et viktig element	56
2.7.2. Forholdet mellom havnevesen og kommune.....	62
2.7.3. Interkommunalt samarbeid	65
3. Metode.....	67
3.1. Forskningsdesign	67
3.1.1. Casestudiet som forskningsdesign.....	67
3.1.2. Tilnæringsstrategi – abduksjon.....	69
3.2. Kvalitativ forskning	69
3.2.1. Dokumentstudier	70
3.2.2. Observasjon	71
3.2.3. Semistrukturerte intervju	72
3.3. Bearbeiding og analyse	76

3.4. Forskningens kvalitet (metodisk refleksjon).....	78
3.4.1. Reliabilitet	78
3.4.2. Validitet	80
3.4.3. Etske avvenninger	81
4. Redegjørelse av empiri.....	83
4.1. Caseområde Bjørvika.....	83
4.1.1. Beskrivelse av caseområdet.....	83
4.1.2. Kronologisk utvikling.....	88
4.1.3. Redegjørelse av funn	96
4.2. Caseområde Dokken	104
4.2.1. Beskrivelse av caseområdet.....	104
4.2.2. Kronologisk utvikling.....	109
4.2.3. Redegjørelse av funn	115
4.3. Likheter, aktørkategorier og roller	139
5. Drøfting	141
5.1. Innledning	141
5.2. Delproblemstilling 1	142
5.2.1. Introduksjon – Institusjonelle rammer.....	142
5.2.2. Oslo kommune og Oslo Havn	143
5.2.3. Bergen kommune og Bergen Havn	145
5.2.4. Interkommunalt samarbeid	149
5.3. Delproblemstilling 2	152
5.3.1. Statens vegvesen rolle i planlegging	152
5.4. Delproblemstilling 3	155
5.4.1. Bergen kommune.....	155
5.4.2. Oslo kommune.....	159
5.5. Delproblemstilling 4	161

5.5.1. Bergen kommune.....	162
5.5.2. Oslo kommune.....	165
6. Konklusjon	167
6.1. Konklusjon på delproblemstilling 1	167
6.2. Konklusjon på delproblemstilling 2.....	168
6.3. Konklusjon på delproblemstilling 3.....	169
6.4. Konklusjon på delproblemstilling 4.....	170
6.5. Konklusjon på hovedproblemstilling.....	171
7. Etterord.....	173
Referanser.....	174
Vedlegg 1: Forhandlinger mellom Bergen kommune og BOH	194
Vedlegg 2: Godkjenning NSD	198
Vedlegg 3: Samtykkeerklæring/informasjonskriv	200
Vedlegg 4: Overordnede intervjuguider.....	204

Ordliste

SVV	Statens vegvesen
BOH	Bergen og Omland havnevesen
BOH AS	Bergen og Omland havnevesen Aksjeselskap
SF	Statsforvalteren
FK	Fylkeskommune
u.d	Uten dato
NOU	Norges Offentlige Utredninger
Ot.prp.	Odelstingsproposisjon
St.meld.	Meldinger til Stortinget
St.prp.	Proposisjon til Stortinget
Innst.	Innstillinger til Stortinget
VPOR	Veiledende plan for offentlig rom

Figurliste

Figur 1: Illustrasjon av koblingen mellom sektorlover og plan- og bygningsloven.	27
Figur 2: Illustrasjon av samhandling	32
Figur 3: Tabell som viser vertikal og horisontal samordning i en planprosess etter plan- og bygningsloven (2008).....	34
Figur 4: Medvirkningsbestemmelser for lovens ulike planverktøy	36
Figur 5: Interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27	41
Figur 6: Interkommunale aksjeselskaper.....	42
Figur 7: Interkommunale selskap (IKS).....	43
Figur 8: Bjørvika.	83
Figur 9: Plankart for reguleringsplan for Bjørvika - Bispevika – Lohavn	85
Figur 10: Plankart for reguleringsplan for operatomten.....	86
Figur 11: Bjørvika ukjent dato.	86
Figur 12: Rød ring viser caseområdet Dokken.....	104
Figur 13: Planområde Dokken/Jekteviken markert med rødt.	105
Figur 14: Grunneier på Dokken, øvrige farger enn blå, rød og gul, er andre grunneier.	106
Figur 15: Oversikt bilde over bygninger på Dokken/Jekteviken.	106
Figur 16: Plan for Bergen Havn - Oversiktskart fra 1903.....	107
Figur 17: Havneplanen for Bergen 1995	108
Figur 18: Illustrasjon av Havnevirksomheten etter 01.05.2019	124
Figur 19: Program modell.	127
Figur 20: Deltakerliste intern og ekstern ressursgruppe.....	130
Figur 21: Tidslinje for politiske saker for Dokken.....	136

Tabelliste

Tabell 1. Selskapsformer og finansieringsmåter for samferdselsinfrastruktur..	24
Tabell 2. Identifisering av aktører, roller og posisjon i forhold til planlegging (subjektrolle og objektrolle)	30
Tabell 3. Sammenfatning av likheter.	139
Tabell 4. Sammenfatning av ulikheter.	139

1. Innledning

1.1. Bakgrunn og forskningsspørsmål

I dagens arealplanlegging står bærekraftig utvikling sentralt, og det er et av formålene i plan- og bygningsloven (2008);

«Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner» (2008, § 1-1 første ledd).

Ifølge Hanssen mfl. har den «kompakte byen» gradvis blitt symbolet for en bærekraftig byutvikling, da den «søker å balansere økonomisk, sosial, miljømessig utvikling» (2015, s. 13) som skal sikre at både dagens og fremtidige generasjoner får sine behov dekket. Et sentralt kjennetegn for den kompakte byen er fortetting og tett bebyggelse. Fortetting defineres som en «økning i arealutnyttelsen i eksisterende bebyggelse» (Anderssen, 2021), og kan ifølge Hanssen mfl. (2015, s. 16) deles inn i tre hovedtyper; transformasjon, intensivering og ekspansjon. *Transformasjon* innebærer en omskaping av næringsområder eller industriområder til nye arealformål, som regel bolig og mindre arealkrevende næring som arbeidsplasser og servicenæring. *Intensivering* kan skje gjennom tre ulike måter, gjennom innfylling mellom eksisterende bebyggelse, gjennom økt utnyttelse i etablert bebyggelse (for eksempel å ved å bygge på i høyden), eller gjennom intensivering i spredtbygde nabolag (for eksempel ved fradeling av tomter). Denne formen for fortetting kan kombineres med transformasjon ved at man tilknytter nye bygg til eldre bygninger i et transformasjonsområde (Swensen mfl., 2012, s. 35). En slik kombinert fortetting kan sikre at områdene beholder noe av sin historiske identitet og særpreg, og byen kan således gjøres mer attraktiv og levende. *Ekspansjon* dreier seg om utbygging av ubebygde mark. Alle former for fortetting er forutsatt at de skjer innenfor etablert tettstedsgrænse (Hanssen mfl., 2015, s. 16-17).

Historisk sett har havnene vært av stor betydning for byer over hele verden.

Handelsaktiviteter, fiske og skipsfart har medført at mange store byer vokste frem av egen kraft – havnen skapte byen (Roald, 2015, s. 18). I ettertidene av den industrielle revolusjonen kan man derimot se en endring rundt havnens innplassering og rolle i bybildet. I den postindustrielle tiden, når samfunnet beveget seg fra industrisamfunnet og mer mot servicesamfunnet, ble også industriområdene flyttet ut av sentrale byområder. Byene sto igjen med store, tomme industriareal, som nå kunne integreres i byutviklingen (Roald, 2012).

Frigjøring av slike areal kommer også som en følge av at havne- og terminalfunksjoner relokaliseres (Farsund og Leknes, 2010, s. 18). Denne endringen i næringsstrukturen medførte

dermed at en fikk muligheten til å transformere større areal innenfor tettstedsgrensen (Hanssen mfl., 2015, s. 16). Transformasjon av slike havneareal er ifølge Prelorenzo (referert i Diedrich, 2013, s. 28), et internasjonalt fenomen innen urbanisme og urbane studier og denne trenden er også å se i Norge. Slike transformasjoner har vært og er fortsatt viktig for byutviklingen med hensyn på regionale fortettingsstrategier som kom i fokus tidlig på 90-tallet (St.meld. nr. 46 (1996-1997)).

Videre har den moderne byutviklingen siden midten av 1980-tallet blitt mer prosjektbasert, som en følge av politiske og lovmessige endringer som medførte at det private markedet i større grad involverte seg i planlegging og utvikling (Børrud og Røsnes, 2016, s. 11; Nordahl, 2012). Dette omtales som en markedsbasert styringslogikk innen byplanlegging, og legger til grunn at byutvikling er «et politikkområde som ikke kan drives av offentlige myndigheter alene» (Saglie, Hofstad og Hanssen, 2015, s. 30). Gjennom en markedsdrevet gjennomføringsmodell blir styringen av byutviklingen et resultat av et samspill mellom mange aktører (ibid.).

Ved transformasjon av et industriområde, kreves det som regel en kapasitetsheving av teknisk infrastruktur og nyetablering av grøntstrukturer og felles møteplasser. Kravene til kvalitet og utforming er kostbare, og det er i hovedsak områdets utbyggere som må finansiere dette (Nordahl mfl., 2019, s. 12). Ifølge Farsund og Leksnes (2010, s. 18-19) løser ikke tradisjonell arealplanlegging spørsmålet om hvordan dette skal finansieres. Den løser heller ikke utfordringer med komplekse eiendomsforhold med både private og offentlige eiendomsbesitter med ulike interesser, som gjerne er tilfellet for større transformasjonsområder. Heller ikke det å bruke markedets løsningsmekanismer som tilbud og etterspørsel har vist seg å være tilfredsstillende for utvikling av større transformasjonsområder (ibid.). Behovet for å skape helhetlige løsninger, med koordinering mellom de ulike eiendomsbesitterene og sikring av offentlige interesser¹ medførte at nye styringsmodeller vokste frem. «Governance» er en nettverksbasert styringsform som kjennetegnes som «en relativt stabil sammensetning av gjensidig avhengige, men autonome aktører fra offentlig, privat og frivillig sektor som samhandler gjennom forhandlinger» (Farsund & Leknes, 2010, s. 12). Governance, kan ifølge Røiseland og Vabo (2008, s. 91) oversettes til samstyring på norsk, og kan defineres som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (2008, s.

¹ For eksempel uterom og infrastruktur.

90). Dette er en styringsform som baserer seg på et samarbeid mellom det private og det offentlige, der alle settes som mer eller mindre likeverdige aktører og «samhandler i forbindelse med en eller annen oppgave» (Røiseland & Vabo, 2016, s. 22).

For at transformasjon og fortetting skal kunne gjennomføres, er det ifølge Nordahl mfl. (2019, s. 12) essensielt at kommunen har vilje til dette, og at kommunen legger til rette for at utbyggere på best mulig måte kan gjennomføre sine prosjekt. I tillegg må kommunen være samkjørt i sin dialog med de ulike aktørene, gjennom koordinering og tette dialoger på alle hold. Det innebærer at samhandling og samordning er essensielt for å kunne lykkes med byutvikling og transformasjon. Videre er det kommunen, som planmyndighet, som har det overordnede ansvaret i arealplanlegging, og kommunen må derfor forholde seg til svært mange ulike aktører og interesser ved gjennomføring av en transformasjon. Denne oppgaven er avgrenset til å gjelde transformasjon av havnearealer, nærmere bestemt Bjørvika og Dokken. På bakgrunn av dette, er masteroppgavens hovedproblemstilling;

Hvordan har kommunen gått frem for transformasjon av Bjørvika og Dokken?

For å besvare hovedproblemstillingen og tydeliggjøre studiets fokusområde har vi valgt å utarbeide fire delproblemstillinger;

- 1. Hvordan har kommunen tilnærmet seg havnevesenet ved transformasjon av Bjørvika og Dokken?*
- 2. Hvordan har kommunen tilnærmet seg Statens vegvesen ved transformasjon av Bjørvika og Dokken?*
- 3. Hvordan har kommunen lagt til rette for samhandling og samordning ved transformasjon av Dokken og Bjørvika?*
- 4. Hvilken rolle har kommunen for gjennomføring ved transformasjon av Dokken og Bjørvika?*

1.2. Avgrensning

Hovedproblemstillingen *Hvordan har kommunen gått frem for transformasjon av Bjørvika og Dokken?* åpner opp for mange spennende problemstillinger, og som dere snart vil finne ut er

denne oppgaven allerede av et ganske betydelig omfang. På bakgrunn av det og på bakgrunn av noen etiske avvenninger vi har måtte ta, har vi valgt å avgrense oppgaven.

Ved transformasjon av havnearealer er det i hovedsak to aktører som peker seg ut; Kommunen og havnevesenet, det er derfor naturlig at disse har tatt mest plass i denne oppgaven. Vi har også valgt å se på samhandling og samordning mellom kommunen og Staten vegvesen, dette ble gjort for å belyse en kontrast mellom hvordan samhandling og samhandling foregår mellom kommunen og en kommunal sektormyndighet, versus kommunen og en statlig sektormyndig. For å gjøre dette ryddig valgte vi å lage en egen delproblemstilling for Statens vegvesen (delproblemstilling 2), men den har ikke blitt tildelt like stor vekt som de andre delproblemstillingene i denne oppgaven. Videre når vi startet arbeidet hadde vi sett for oss å utrede samhandling og samordning mellom flere aktører, men grunnet en begrenset empiri var dette ikke mulig.

Videre omfavner begrepene samhandling og samordning så mangt, det kan strekke seg helt fra den sosiologiske og menneskelige til det juridiske og konkrete, og vi har prøvd å finne en balanse. Videre skal det sies at det er flere tema som vi ser kunne vært interessante å forske nærmere på, og som man til dels kan kjenne «dette vil jeg vite mer om». Dette kan være temaer som; forhandlingsteknikker, eiendomshistorie og, konflikt og konflikthåndtering. Forhandlinger i seg selv er etter denne oppgaven ansett for å være en form av samhandling, og det hadde vært spennende å undersøke nærmere på hvilke teknikker kommunen og havnevesenet bruker når de forhandler, men vi mener at det er noe snevert med hensyn på vår problemstilling. Eiendomshistorie eller eiendom i seg selv er alltid et aktuelt tema når man skal gjøre tiltak i fast eiendom, og det hadde vært veldig interessant og lærerikt å undersøke hver enkelt matrikkelenhet. Dette arbeidet ville i seg selv vært meget omfattende, og kan utgjøre en egen oppgave, og ble derfor valgt vekk. Når det gjelder konflikt og konflikthåndtering var det noe vi i utgangspunktet hadde tenkt å forske mer på, og det hadde nok vært mulig for caseområdet Bjørvika. For Dokken derimot, kunne dette temaet ha hindret oppgaven. Med hensyn på de politiske prosesser som foregår² og den fasen Dokken nå befinner seg i, ville/kunne ikke informantene verken utdype eller uttale seg om dette. Hadde vi vært for pågående om dette temaet, kunne vi risikere å miste informantens tillitt og vilje til å delta. Dette hadde fått konsekvenser for oppgaven, da dokumentstudiet alene ikke hadde vært dekkende. Konflikt og konflikthåndtering ble derfor valgt vekk, da vi mener at dette ikke

² Se kapittel 4.2.3.1. Dokken – på et sårbart stadium

vil gagne oppgaven, men heller svekke tilliten til informantene. Dette kan i sin tur kan gjøre det vanskelig for andre som ønsker å forske om prosessen på Dokken i fremtiden.

1.3. Disposisjon

Kapittel 1 - Innledning

Her introduseres leseren for studien. Oppgavens tema, forskningsspørsmål, avgrensing og disposisjon presenteres.

Kapittel 2 – Teori

Her presenteres vårt teoretiske utgangspunkt for masteroppgaven.

Kapittel 3 – Metode

Dette kapitlet redegjør for valg av metode i oppgaven.

Kapittel 4 - Redegjørelse av empiri

Dette kapitlet redegjør for oppgavens empiri i en tematisk presentasjon. Empirien er samlet inn gjennom et omfattende dokumentstudier og kvalitative, semistrukturerte intervjuer.

Kapittel 5 - Drøfting

Her vil empirien drøftes opp mot teori for å besvare forskningsspørsmålene.

Kapittel 6 – Samlet konklusjon

I dette kapitlet vil vi legge frem en oppsummering av våre konklusjoner fra drøftingen.

Kapittel 7 – Etterord

Dette er oppgavens avsluttende del, som inneholder egne refleksjoner rundt studiens resultater og personlige opplevelser fra oppgaveskrivingen.

2. Teori

I dette kapittelet skal vi gjøre rede for vårt teoretiske utgangspunkt for oppgaven.

Først vil vi gi en kort introduksjon til begrepene transformasjon, fortetting og bærekraftig utvikling, samt de grunnleggende forutsetningene for å lykkes med en transformasjon. Videre vil vi presentere de mest aktuelle aktørene, og identifisere hva som er deres rolle i planleggingen ved en transformasjon, samt betydningen av en tydelig rollefordeling. Deretter skal vi se på begrepene samhandling og samordning, og hvilke virkemidler vi har i lovverket for å sikre dette ved planlegging, samt en kort gjennomgang av ulike styringsformer innen byplanlegging. Til sist skal vi se nærmere på fenomenet havn, hvilken betydning havnen har for byene, hvordan den er organisert og rammevilkårene for en transformasjon av et havneområde.

2.1. Transformasjon og bærekraftig byutvikling

Transformasjon er en form for fortetting (Hanssen mfl., 2015, s. 16). Ifølge Børrud og Røsnes har «fortetting innenfor eksisterende bebygde areal blitt en førende politisk utviklingsretning» (2016, s. 11). Fortetting regnes som et virkemiddel for å oppnå en mer bærekraftig utvikling, blant annet gjennom å redusere transportbehovet og forhindre videre byspredning, slik at «morgendagens by skal være kompakt rundt kollektivknutepunkt» (ibid.). Fortetting er også et virkemiddel for å oppnå en bedre og mer tidsriktig arealutnyttelse innenfor eksisterende bystruktur (ibid.).

Begrepet bærekraftig utvikling bygger på rapporten «Vår felles fremtid»³ som ble lagt frem av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling⁴ i 1987, og defineres som «... en holdning til fremskritt som tilfredsstillende dagens behov uten å svekke fremtidige generasjoners muligheter til å fylle sine egne behov» (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, 1987, s. 255-266). Innenfor byplanlegging har den kompakte byen blitt et symbol for en bærekraftig byutvikling, da den søker å «balansere økonomisk, sosial og miljømessig utvikling får å sikre at så vel dagens som framtidige generasjoner kan få dekket sine behov» (Hanssen mfl., 2015, s. 13). Denne byutviklingsmodellen kommer til uttrykk som et av målene i Kommunal- og moderniseringsdepartementet sine statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og

³ «Our common future».

⁴ Også kjent som Brundtland-kommisjonen.

transportplanlegging, der det blant annet står at «Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder» (2014a, s. 1). Videre skal det legges vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon, og potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før en tar i bruk nye utbyggingsområder (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a, s. 1-2).

Det finnes mange fordeler ved å bruke den kompakte byen som byutviklingsmodell, men en total endring av arealbruk og fortetting av sentrumsnære og bebygde områder er omfattende og krevende å få til. Det finnes flere grunner til det. Nordahl mfl. (2019, s. 14) mener at kompleksiteten og avhengighetene innenfor transformasjonsområder gir andre utfordringer enn planlegging av ubebygde areal. Fysisk planlegging av bebygde areal i en by kan i større grad berøre innbyggere og andre aktører, og det er i slike tilfeller ulike syn og interessekonflikter vil synliggjøres. Dette gjelder i all form for planlegging; overordnet og i strategier, detaljregulering og byggesaker (Nordahl mfl., 2019). Dermed kan transformasjonsprosesser skape usikkerhet hos de som er berørt. I tillegg kan det være grunneiere som ikke ønsker en transformasjon av sine eiendommer. En annen utfordring er at det stilles mange krav til kvalitet, utforming og teknisk infrastruktur, som gjør at en transformasjon som byutviklingsmodell er svært kostbar. En stor del av disse kostnadene tilfaller ofte utbyggeren, som innebærer at dersom prosjektet ikke er kostnadsnyttig, vil det være liten sannsynlighet for at man vil lykkes med en transformasjon (Nordahl mfl., 2019, s. 12).

Videre er det flere interesser som skal ivaretas, som kulturminner, naturmangfold, transportnett, havneinteresser m.m., og det er derfor nødvendig å opprette en dialog med de involverte sektormyndighetene for å kunne oppnå en helhetlig planlegging. Børrud og Røsnes (2016, s. 93) mener at planlegging handler om å styre byutviklingen slik man får en byutvikling som er samsvar med øverste myndighet. Ansvar for planlegging og gjennomføring tilfaller kommunen som planmyndighet, der de skal påse at planleggingen skjer etter de statlige retningslinjene og plan- og bygningsloven. For at en transformasjon og fortetting skal være mulig er det essensielt at kommunen har vilje til dette, i tillegg må kommunen legge til rette for at utbyggeren på best mulig måte kan gjennomføre sine prosjekt. Nordahl mfl. (2019, s. 12) mener at dette er grunnleggende forutsetninger for å lykkes med transformasjon og fortetting, og for at dette skal være mulig må kommunen være samkjørt i sin dialog med aktørene. Dette vil innebære koordinering og tette dialoger på alle hold. Det

innebærer at samordning og samhandling er essensielt for å kunne lykkes med byutvikling og transformasjon.

2.2. Aktører og roller

I dette kapittelet skal vi presentere de mest aktuelle aktørene og deres rolle i planlegging ved transformasjon av areal etter det norske plansystemet. Videre skal vi gå inn på hvorfor det er viktig med en tydelig rollefordeling. Da denne oppgavens caseområder handler om transformasjon av havneområder, vil vi i kapittel 2.6. gå mer detaljert inn på denne områdetypen og de spesielle aktørene og rollene man kan møte i slike områder.

2.2.1. Statens rolle

Staten deles inn i tre statsmakter, Stortinget (den lovgivende, bevilgende og kontrollerende makt), regjeringen, bestående av Kongen og hans råd (den utøvende makt) og Domstolene (den dømmende makt) (Stortinget, 2019). Det er Stortinget som vedtar landets lover, bevilger penger over statsbudsjettet og kontrollerer at regjeringen følger Stortingets vedtak. Regjeringen er ansvarlig for å iverksette Stortingets vedtak, og den har det politiske initiativet og kan foreslå saker for Stortinget. Det politiske systemet bygger på et maktfordelingsprinsipp, etter den franske filosofen Montesquieu sitt prinsipp om at «makt stanser makt», der makten fordeles på tre separate institusjoner som ikke griper inn i hverandres arbeid, og der makten balanseres slik at hver institusjon fungerer som en motmakt mot de to andre (Stortinget, 2019). Staten kan videre delegerer myndighet nedover i statsforvaltningen, som henger nært sammen med organisasjons- og instruksjonsmyndigheten i forvaltningshierarkiet. Dette grunner seg i ulovfestede regler (NOU 2019: 5, kap. 15.2.1), men fremkommer også gjennom lover, for eksempel § 3-2 første ledd i plan- og bygningsloven (2008).

Roald (2003, s. 64) mener at byplanlegging i hovedsak er et redskap for det offentlige, ved staten, hvor de på vegner av allmenheten tar ansvar for organisering og utforming av byen. Staten er forvalter av flere områder gjennom departementenes underliggende forvaltningsorganer. I forhold til planlegging er det Kommunal- og moderniseringsdepartementet, i tillegg til regjeringen, som har det overordnede ansvaret for planleggingsoppgavene etter plan- og bygningsloven (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 45). Videre er staten nasjonal planmyndighet, og ansvarlig for å ivareta nasjonale og regionale interesser gjennom å utarbeide nasjonale

forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og statlige arealplaner. Statlige arealplaner utarbeides der det er nødvendig for gjennomføring av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak. I slike tilfeller vil departementet tre inn i kommunestyrenes myndighet som beslutningsorgan i plansak (Engelsrud, Jahren og Sletnes, 2020, s. 65-66), og staten får en rolle som planlegger. De statlige planverktøyene fungerer som rammer for all regional og lokal planlegging. Departementet har også tilsynsansvaret for den regionale planleggingen (St.meld. nr. 31 (1992-1993), s. 7).

Staten kan være grunneier, og den kan være eiendomsforvalter. Statsbygg, en statlig forvaltningsbedrift som hører til under Kommunal- og moderniseringsdepartementet, er en sentral rådgiver i bygge- og eiendomssaker, byggherre, eiendomsforvalter og eiendomsutvikler for statlige eiendommer. Statsbygg er også ansvarlig for å realisere vedtatte samfunnspolitiske mål i forhold til arkitektur, statlige planinteresser, kulturminnevern og miljø (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, u.d).

2.2.2. Statsforvalterens rolle

Statsforvalteren⁵ (SF) ligger under Statsforvaltningsavdelingen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og er statens representant for fylker og kommuner. SF har ansvaret for å følge opp Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer, og er et viktig bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter, da den skal samordne statens virksomhet i fylket og fremme samarbeid mellom de tre forvaltningsnivåene. SF er også sektormyndighet på flere viktige politiske områder⁶, og representerer dermed flere departementer, underliggende direktorater og sentrale tilsyn. Videre er SF klageinstans for kommunale vedtak og regional samordningsmyndighet for staten, der den blant annet skal samordne statlige virksomheter og deres arbeid mot kommunene. Tilsynsfunksjonen og rollen som klageinstans ligger til et ansvar om å sørge for rettssikkerheten for hver enkelt innbygger, virksomheter og organisasjoner ved å se til at grunnleggende prinsipper som likebehandling, likeverd, forutsigbarhet, uavhengighet, habilitet og rettferdighet blir ivaretatt i den kommunale forvaltningen (Statsforvalteren, 2021; Engelsrud, Jahren og Sletnes, 2020, s. 24).

⁵ Tidligere Fylkesmannen

⁶ Miljø- og klima, helse-, omsorg og sosialtjenester, landbruk og mat, samfunnssikkerhet og beredskap m.m.

Statsforvalterens rolle innenfor planlegging, er først og fremst å delta i høringsprosesser og påse at kommunen følger opp overordnede vedtak, mål og retningslinjer i planleggingen. Videre har SF innsigelsesrett dersom kommuner fremmer planer som er i strid med nasjonale eller regionale interesser, jf. § 5-4 i plan- og bygningsloven (2008). SF har også en rolle som mekler dersom det oppstår uenighet om planforslaget mellom kommuner i interkommunale samarbeid (Plan- og bygningsloven, 2008, § 9-5 første ledd), og i innsigelsessaker mellom kommune og den aktøren som har fremmet innsigelsen (Plan- og bygningsloven, 2008, § 5-6).

2.2.3. Fylkeskommunens rolle

Fylkeskommunene (FK) i Norge er egne rettssubjekt, og har dermed eget selvstyre, jf. § 2-1, andre og tredje ledd i kommuneloven (2018). FK har ansvaret for en rekke regionale tjenester, men nevner selv videregående opplæring, tannhelse, kultur, samferdsel, næringsutvikling, klima og miljø som sine viktigste ansvarsområder (Vestland fylkeskommune, u.d.). Ansvaret for samferdsel ligger til utvikling og vedlikehold av fylkesveier. Tidligere lå deler av dette ansvaret til SVV, men FK overtok flere oppgaver ved regionreformen i 2020. FK har således en rolle som grunneier og planlegger for fylkesveiene. Videre har FK egne folkevalgte organer og ledes av fylkestinget. Det er fylkestinget som er regional planmyndighet og har hovedansvaret for at det skjer en egnet planlegging i regionen og over regiongrensene. Dette sikres gjennom utarbeiding av regionale planstrategier, regionale planer og regionale planbestemmelser, jf. §§ 7-1, 8-1 og 8-5 i plan- og bygningsloven (2008). FK er i tillegg ansvarlig for å initiere og utvikle interkommunale plansamarbeid der dette synes nødvendig og hensiktsmessig for å løse oppgaver på tvers av kommunegrenser. De har hovedansvar for å veilede og bistå kommunene i sine planleggingsoppgaver etter plan og bygningsloven (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 45-46). FK er også en høringspart for kommunenes planlegging.

2.2.4. Kommunens rolle

Kommunene er i likhet med fylkeskommunene, egne rettssubjekt og utøver egne selvstyret⁷, jf. § 2-1 i kommuneloven (2018). Deres oppgave er å forvalte ulike områder innenfor en geografisk avgrensning. Engelsrud, Jahren og Sletnes (2020, s. 33) deler kommunens oppgaver grovt inn i tre; myndighetsutøvelse, tjenesteytelser og næringsvirksomhet. Kommuner kan

⁷ Kommunalt selvstyre.

styres etter formannskapsprinsippet⁸ eller etter den parlamentariske modellen⁹, sistnevnte brukes gjerne for større kommuner som Oslo og Bergen (Thorsnæs og Berg, 2020).

Kommunen er et eksempel på en aktør som kan ha mange ulike roller i en byutvikling/transformasjon. Kommunen, ved kommunestyre, er for det første planmyndighet, jf. § 3-3 i plan- og bygningsloven (2008), og har det juridiske ansvaret for at lovens krav til planlegging, innhold og planprosess oppfylles for alle reguleringsplaner, både private og offentlige (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 44). Videre har kommunen en rolle som planlegger, ved at de har myndighet og ansvar å utarbeide rammer og føringer for utviklingen gjennom overordnede strategier og planer som kommunale planstrategier, kommuneplaner og eventuelt kommunedelplaner, jf. §§ 10-1 og 11-1 i plan- og bygningsloven (2008). Kommunen kan også legge inn midlertidig forbud mot tiltak, jf. § 13-1 i plan- og bygningsloven. Det ligger til kommunen å utarbeide områdereguleringer, men det kan også overlates til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til slike planer (Plan- og bygningsloven, 2008, § 12-2). Kommunen vil også ha en rolle som grunneier. Dersom dette er tilfellet kan kommunen benytte sjansen til å «kick-starte» utviklingen ved å utvikle sine egne eiendommer, og ved dette også kunne få en sterkere gjennomføringskraft. Kommunen kan da gå rett fra vedtatt plan til gjennomføring, uten å eventuelt måtte benytte ekspropriasjon¹⁰ for å få ervervet grunnen først. Således kan også kommunen være en utbygger. Kommunen vil også ha en rolle som avtalepart ved inngåelse av utbyggingsavtaler¹¹.

Videre kan kommunen ha en rolle som initiativtaker og koordinator i et område kommunen ønsker å utvikle. Kommunen kan ta denne rollen uavhengig om den selv er grunneier eller om andre er det. Denne rollen er omtalt som «viktig for å motivere og tilrettelegge for et samarbeid om et transformasjonsprosjekt» (Nordahl mfl., 2019, s. 24), samtidig presiseres det at dette er en rolle som bør holdes adskilt og uavhengig av kommunens rolle som planmyndighet. Vestby (u.d., s. 10) mener at når kommunen er involvert i samskappingsprosesser, åpne prosesser der man samarbeider for å finne løsninger i felleskap, er det en utfordring at de må gi i fra seg litt av kontrollen da kommunen ellers har en tilvant

⁸ Styres med utgangspunkt i et kommunestyre. Kommunestyret fungerer dels gjennom et formannskap, som velges av og fra kommunestyrets medlemmer.

⁹ Beslutningsmyndighet legges til et kommuneråd, utvalgt fra flertallet i kommunestyret. Kommunerådene deles inn i egne ansvarsområder, der byråd har beslutningsmyndighet for sitt område. Kommunestyret fungerer som et parlamentarisk organ.

¹⁰ Eiendom som blir ervervet ved tvang mot erstatning etter skjønn, jf. § 16-1 i plan- og bygningsloven (2008).

¹¹ Se kapittel 2.3.4.3 om utbyggingsavtaler.

dominerende rolle. Kommunen bør ta en aktiv rolle som pådriver og aktør for ønsket byutvikling. Nordahl mfl., (2019, s. 30-31) mener at denne aktive rollen er nødvendig for gjennomføring av større og kompliserte arealplaner og i transformasjonsområder. Denne gjennomføringen deles inn i tre faser; oppstart, planprosess og bygging/tiltak. Ved oppstart er det anbefalt at kommunen aktivt prøver å bidra til at det etableres et samarbeid mellom grunneiere i området, med hensikt å få til en utvikling. Dersom et slikt samarbeid ikke lykkes, må kommunen forholde seg til hver enkelt grunneier og påtar seg dermed et koordineringsansvar.

2.2.5. Samferdsel

Det er i hovedsak fire sektormyndigheter som går under kategorien samferdsel; Luftfartstilsynet, Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket. Alle er direkte underlagt samferdselsdepartementet og er således statlige sektororgan. Videre finnes det andre sektormyndigheter som ikke er statlige, for eksempel havnevesenet, som er innlemmet under det kommunale selvstyret. Planlegging, bygging og drift av samferdselsanlegg som veier, jernbaner, havner og flyplasser er ofte fordelt mellom flere kommuner og over flere forvaltningsnivåer. Det er derfor vanlig at styring av utbygging og drift skjer gjennom ulike selskapsdannelser¹² og planleggingssamarbeid¹³ (Leknes og Bjelland, 2010).

Samferdselsinfrastrukturen i norske byregioner, foruten veiene, er vanligvis organisert i selskaper - se tabell 1 for vanlige selskapsformer og finansieringsmåter. Videre vil finansieringen for utbygging, drift og vedlikehold av slik infrastruktur skje gjennom offentlige budsjett og/eller gjennom brukerbetaling (Leknes og Bjelland, 2010, s. 129). Investeringer i fast infrastruktur innen samferdsel finansieres i stor grad gjennom bevilgninger i statsbudsjettet, i fylkeskommunenes budsjetter og i kommunale budsjetter. Havnen skiller seg derimot ut, da den finansieres gjennom inntekter fra havnedrift.

¹² kommunale selskaper, interkommunale selskaper og aksjeselskaper.

¹³ Nasjonal transportplan, Areal- og transportplaner.

TABELL 1. SELSKAPSFORMER OG FINANSIERINGSMÅTER FOR SAMFERDSELSINFRASTRUKTUR. GJENGITT ETTER LEKNES OG BJELLAND, 2010, s. 130.

Utbygging, drift og vedlikehold av:	Vanlige selskapsformer			Vanlige finansieringsmåter		
	Kom. foretak	Interkom. selskap	Aksje-selskap	Kom. avgifter	Off. budsjett	Bruker-betaling
Veger					X	X
Parkering	X	X	X		X	X
Jernbane			X		X	X
Trikk/T-bane		X			X	X
Buss		X	X		X	X
Havn	X	X	X		X	X

2.2.5.1. Politisk styring

I prinsippet har hver enkelt myndighet¹⁴ ansvaret for både planlegging, finansiering, utbygging og drift av sine deler av samferdselsinfrastrukturen. Samtidig krever ansvarfordelingen for infrastrukturelementene og funksjonsavhengigheten mellom disse et styringssystem som kobler de som er ansvarlige for de ulike delene (Leknes og Bjelland, 2010, s. 131).

Nasjonal transportplan (NTP) utgjør en slik planleggings- og samordningsarena for utvikling av det overordnede transportsystemet i Norge. Det er Avinor AS, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Nye Veier AS og Statens vegvesen, på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, som utarbeider grunnlaget til NTP. NTP inneholder regjeringen og Stortingets nasjonale mål for transportpolitikken i Norge, og viser hvilke innsatsområder innenfor transportpolitikken som skal prioriteres innenfor planens tidsrom. Denne planen revideres hvert fjerde år, der Samferdselsdepartementet legger den frem som en stortingsmelding og blir vedtatt av Stortinget (Statens vegvesen, 2020a; Statens vegvesen, 2021). Ifølge Leknes og Bjelland (2010, s. 132) er utarbeidelsen av NTP en styringsprosess basert på samarbeid mellom offentlige aktører og kan ses på som «flernivå nettverksstyring». Videre kan samlingen av offentlige aktører som deltar karakteriseres som offentlige flernivå styringsnettverk. I slike nettverk vil aktørene være avhengige av hverandre for å planlegge og gjennomføre vegprosjekter, ved at de komplementerer hverandre i kompetanse, økonomiske ressurser og politisk makt.

¹⁴ kommune, fylkeskommune og stat.

Også her skiller havnen seg ut fra de andre feltene innen samferdsel, og kan minne mer om styringen av forsyningsinfrastruktur. Forsyningsinfrastruktur organiseres vanligvis gjennom selskaper, som kommunale foretak, interkommunale selskap eller aksjeselskap, der finansieringen av utbygging, drift og vedlikehold skjer gjennom kommunale avgifter til abonnentene eller ved brukerkjøp (Leknes og Bjelland, 2010, s. 124). Den politiske styringen av utbygging, drift og vedlikehold skjer i stor grad ved at kommunene deltar i eierorganene til selskapet (Leknes og Bjelland, 2010, s. 125). Grunnen til at havnene faller mer inn som forsyningsinfrastruktur er at de fleste byregioner har etablert såkalte havnedistrikter som omfatter flere kommuner, med et felles havnestyre. Havnene kan oppfattes som «kommunal eller interkommunal forvaltnings og forretningsdrift med et eget styre» (Leknes og Bjelland, 2010, s. 133). Se kapittel 2.4 for teori om de ulike aksjeselskapene.

2.2.5.2. Kystverket

Kystverket som statlig sektormyndighet er underlagt samferdselsdepartementet og har tre roller; myndighetsorgan, fagorgan og statlig utbygger, drifter og forvalter (Samferdselsdepartementet, 2020a, s. 2). De kan utøve myndighet og føre tilsyn etter reglene i havne- og farvannsloven. Det er Kystverket som vil medvirke i planprosessene etter plan- og bygningsloven. Videre har Kystverket flere ansvarsoppgaver, blant annet så har de ansvar for å ivareta samfunnssikkerhet og beredskap i sitt område (Samferdselsdepartementet, 2020a, s. 4). Dette innebærer at de har ansvar for at beredskapsorganisasjon og krise- og beredskapsplaner er tilfredsstillende, i tillegg skal de ivareta og beskytte kritisk infrastruktur. Samtidig er de en del av, og bidrar, i prosesser når man skal videreutvikle totalforsvaret, og det innebærer blant annet at Kystverket bidrar til utvikling av regelverk og ansvars- og rolleavklaringer (ibid).

I henhold til plan- og bygningsloven av 2008, er det Kystverket som kan fremme innsigelser jf. § 5-4. Det fremkommer også av *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b). Det vil innebære at havnevesenet som er underlagt det kommunale selskapet i utgangspunktet ikke kan komme med innsigelser. Videre er det ikke mulig at havneselskap organisert som aksjeselskap kan komme med innsigelser på egne vegner av kommunen. Dette kan ses i sammenheng med myndighetsutøvelsen etter havn- og farvannsloven (2019) jf. § 4 ikke kan delegeres til aksjeselskap, og det blir også presisert i proposisjon 86 L (2018-2019, s. 50). Videre blir spørsmålet om kommuner som inngår i havnesamarbeid kan komme med innsigelser?

Nabokommuner har jf. plan- og bygningsloven § 5-2 andre ledd innsigelsesrett i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning. Samt andre grunner som er av vesentlig betydning for kommunenes saksområde (Plan- og bygningsloven (2008)). Det innebærer at andre kommuner kan fremme innsigelser som er relatert til havnefunksjoner, om vilkårene er oppfylt, men om nabokommunens sine interesser i saken er rent kommersielt kan man ante at det ikke vil være mulig.

2.2.5.3. Statens vegvesen

Statens vegvesen er statlig vegsektormyndighet, og har ansvaret for å forvalte, utrede, planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde riks- og europaveinettet. Videre har SVV et særlig ansvar for å ta vare på det helhetlige veisystemet gjennom å utvikle og utarbeide regelverk og standarder. SVV deler sitt samfunnsoppdrag inn i tre roller; byggherre, myndighetsorgan og fagorgan. Myndighet og forvaltning er knyttet opp mot fire sektorlover; veglova (1963), vegtrafikkloven (1965), yrkestransportloven (2002) og ITS-loven (2015). Videre har SVV også myndighet til å vedta forskrifter og fastsette normaler for utforming og dimensjonering av offentlige veier. SVV er også ansvarlig for å koordinere arbeidet med plangrunnlaget til Nasjonal transportplan (NTP) (Statens vegvesen, 2020b; Statens vegvesen, 2021).

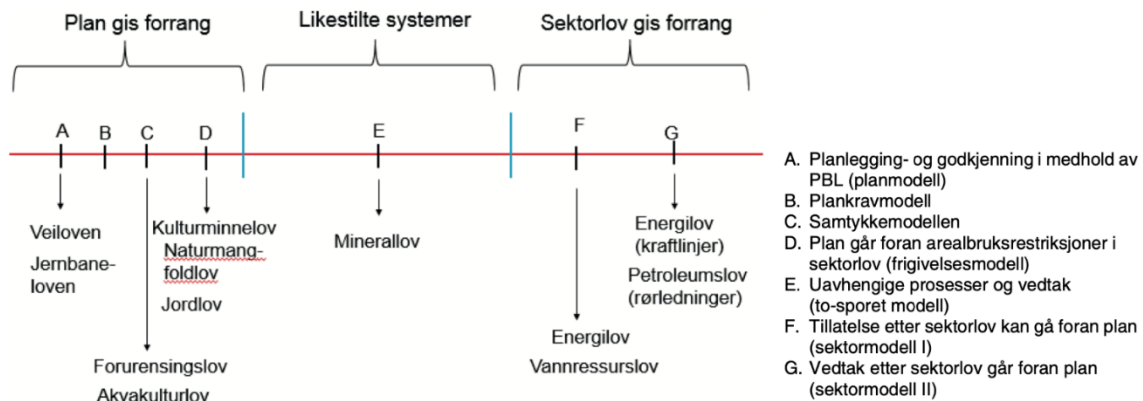
I forhold til arealplanlegging er SVV knyttet opp mot kommunen som planmyndighet gjennom Veglova § 12 (1963), der det fremkommer at planlegging av veier skal skje etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven. I Norge kan veiene i hovedsak deles inn i tre kategorier; riksveier, fylkesveier og kommunale veier¹⁵. I utgangspunktet er det fylkeskommunene som eier og har ansvaret for fylkesveier og kommunene som eier og har ansvaret for de kommunale veiene, men det er ofte SVV som vil stå for planlegging av utbygging, drift og vedlikehold av alle veiene, uavhengig av eierskap (Leknes og Bjelland, 2010. s. 130). Samlet ser man at SVV innehar ulike roller som aktør, de er myndighetsorgan, planlegger, fagorgan, grunneier og utbygger.

For å nærmere illustrere hvordan samferdsel må forholde seg til planlegging, vil vi også kort ta for oss Nikolai Winge sin teori om koblingsmodeller.

¹⁵ Her ser en bort ifra private veier og skogsveier.

2.2.5.4. Koblingsmodeller

I henhold til Winge (2018, s. 65) finner ikke lovgiver det hensiktsmessig å ha generell bestemmelse i plan- og bygningsloven (2008) som legger føringer for en helhetlig regulering av sektorlovene. Det vil innebære at man må undersøke hver enkelt sektorlov for å kunne danne seg et bilde om hvordan de skal forholde seg til plan- og bygningsloven. Winge (2017, s. 12) kaller dette for koblingsmodeller, og har delt de inn i tre kategorier basert på graden av plan- og sektorstyring - se figur 1. I den første kategorien ser man koblingsmodeller som skal legge hovedvekten på plansystemet, det innebærer at planen gis forrang. Dette betyr at sektormyndighetene må forholde seg til og delta i planlegging etter reglene i plan- og bygningsloven. I den andre kategorien ser man koblingsmodeller som nærmest likestiller plan- og sektorsystemene. I den tredje ser man koblingsmodeller som legger hovedvekten på sektorstyring.



FIGUR 1: ILLUSTRASJON AV KOBLINGEN MELLOM SEKTORLOVER OG PLAN- OG BYGNINGSLOVEN AV WINGE, 2017.

2.2.6. Vernemyndighet

Riksantikvaren er et forvaltningsorgan som ligger under Klima- og miljødepartementet, og er departementets gjennomføringsorgan innen kulturminner, kulturmiljø og landskap. Det er en sektormyndighet med myndighetsutøvelse etter kulturminneloven (1978), som skal utøve sin rolle som sektormyndighet i henhold til plan- og bygningsloven, energiloven og andre relevante særlover. Riksantikvaren skal blant annet bistå regionalforvaltningen med veiledning og oppfølging innen kulturminneområdet og være en pådriver og rådgiver for å bruke kulturminner og kulturmiljø som ressurser i en byutvikling. Videre har riksantikvaren veilednings- og informasjonsplikt, og et overordnet kulturminnefaglig ansvar ovenfor blant annet kommuner og fylkeskommuner (Klima- og miljødepartementet, 2019). Riksantikvaren har også vedtaksmyndighet for fredninger, og er klageinstans for vedtak av regional

kulturminneforvaltning (Riksantikvaren, 2021). I forhold til planlegging er riksantikvaren også en viktig høringspart, og den kan fremme innsigelse jf. § 5-4 i plan- og bygningsloven (2008).

2.2.7. Utbygger

Utbygger er den andre avtaleparten ved utbyggingsavtaler¹⁶. Utbygger er dermed en viktig aktør for gjennomføring av reguleringsplaner, da det er de som ofte utfører byggeprosjektene. En utbygger kan ha betydelig påvirkning og er en viktig bidragsyter ved byutvikling, og har et stort ansvar (Norsk Eiendom, 2019, s. 8). De kan også ha en rolle som initiativtaker til byggeprosjekt i et område og som pådriver for at prosjektene skal bli gjennomført. En utbygger kan opptre på vegne av grunneiere i forbindelse med utvikling av et område, som planlegger, og kan være med på å påvirke planarbeid gjennom medvirkning.

2.2.8. Innbygger

Innbyggerne kan delta i planlegging gjennom medvirkning. Dette kan gjøres enkeltvis, men de kan også organisere seg i interessegrupper og dermed legge større press på planmyndighet eller politikere for å fremme sine interesser. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b).

2.2.9. Grunneier

Det er grunneier som har eiendomsretten. Videre kan grunneier være avtalepart i utbyggingsavtaler, jf. § 17-1 i plan- og bygningsloven (2008). Det er også mulig for flere grunneiere å gå sammen i et spleiselag (grunneieravtale) for å realisere gjennomføring av planer. Slike planer blir da privatrettslige (Norsk Eiendom, 2019, s. 12). Grunneiere har også rett til å fremme forslag til detaljreguleringsplan for sine eiendommer, jf. § 12-3 i plan- og bygningsloven (2008). Det er en forutsetning at detaljregulering er i tråd med kommuneplanens arealdel, eventuelt etter krav i en vedtatt områderegulering (Plan- og bygningsloven § 12-3 første ledd). Plan- og bygningsloven (2008) stiller krav om at slike planer skal utarbeides av fagkyndige, men grunneier får større sannsynlighet til å kunne påvirke planforslaget. Grunneier kan således bli en pådriver for at et område skal utvikles. Grunneiere har også en rolle som medvirkere til planleggingen

¹⁶ Se kapittel 2.3.4.3 om utbyggingsavtaler.

2.2.10. Betydningen av en tydelig rollefordeling

En klar rollefordeling mellom aktørene vil være av betydning. Farner (2008, s. 47) mener at når mange skal møtes til en kommunikativ samhandling, der meninger og verdier skal deles, vil det være viktig å ha klargjort ansvarsforhold, rolle og forventninger. Hvilken rolle en aktør har vil ofte være knyttet til hvilken posisjon aktøren har. Aktørens potensiale for innflytelse på beslutninger, og på hvem som kan delta i prosessen (f.eks. gjennom medvirkning) er avhengig av denne posisjonen. Det skilles gjerne mellom hvem som er på «innsiden» og hvem som er på «utsiden» i prosessen, også kalt subjektrolle eller objektrolle (Se tabell 2). På innsiden finner man myndighetspersoner, planlegger og politikere, fellestrekket er at de alle søker å få realisert sine faglige og politiske synspunkter, samtidig er de i den posisjonen at de har stor mulighet til å forme stedsbilder og påvirke avgjørelser i tidlig fase (Nordahl mfl., 2019, s. 26). På utsiden finner man alle andre aktører som må forholde seg til selve planprosessen gjennom medvirkning. Videre vil makt og myndighet knyttes til roller, posisjoner og relasjonelle prosesser når blant annet en transformasjon skal finne sted. En utfordring når det kommer til samhandling mellom aktørene i en utvikling er at aktørene har ulike posisjoner, og dermed ulike roller. De har kontroll over ulike virkemidler og besitter ulik grad av makt og myndighet (Vestby, u.d.; Nordahl mfl., 2019, s. 26). Videre mener Vestby (u.d. s. 5) at hvordan man forstår og utøver sin rolle, forstår de andre aktørenes roller og samhandlingen mellom dem, vil legge føringer for hvilken forståelse og forventninger aktørene kan ha ovenfor hverandre. Det kan derfor være en utfordring når en aktør har flere roller, det kan lett oppstå forvirring på hvilken rolle vedkommende innehar på dette tidspunkt. For eksempel må kommunen ha et klart skille mellom sin rolle som myndighetsutøver og sin rolle som samfunnsutvikler, slik de klarer å samhandle med andre aktører på rett premisser. Samlet sett ser man at en aktør kan ha flere roller, og de ulike aktørene har ulike muligheter for å påvirke og utforme planene før de blir et ferdig «produkt». For å gjøre dette oversiktlig har vi oppsummert i tabell 2 hvilke roller de ulike aktørene kan ha, samt om de står på «innsiden» (subjektrolle) eller om de står på «utsiden» (objektrolle) i en planprosess.

TABELL 2. IDENTIFISERING AV AKTØRER, ROLLER OG POSISJON I FORHOLD TIL PLANLEGGING (SUBJEKTROLLE OG OBJEKTROLLE)

Aktørkategorier	Roller	Subjektrolle eller objektrolle
Stat	Grunneier, utbygger, forvalter, planmyndighet og planlegger, politisk	Subjektrolle
Statsforvalteren	Høringspart og mekler.	Subjektrolle
Fylkeskommuner	Planmyndighet, planlegger, forvalter, grunneier, utbygger, veileder og høringspart, politisk	Subjektrolle
Kommuner	Planmyndighet, planlegger, forvalter, grunneier, initiativtaker, avtalepart, utbygger og pådriver, politisk	Subjektrolle
Samferdsel	Grunneier, forvalter, planlegger, utbygger, høringspart, fagorgan og sektormyndighet.	Subjektrolle, objektrolle
Vern	Forvalter, veileder, pådriver, høringspart, fagorgan og sektormyndighet.	Subjektrolle, objektrolle
Grunneier	Utbygger, initiativtaker, medvirker, avtalepart og pådriver	Objektrolle
Stiftelser/institusjon	Pådriver og medvirkning	Objektrolle
Innbyggere	Medvirkning	Objektrolle
Utbygger	Pådriver, medvirkning, avtalepart, og initiativtaker, planlegger (privat)	Objektrolle

2.3. Samhandling og samordning

Dette kapittelet skal gjøre rede for begrepene samhandling og samordning, og hvilke virkemidler en har i dagens lovverk for å sikre dette i planlegging.

2.3.1. Samhandling

Begrepet samhandling er et vidt og overordnet begrep som omfatter mange ulike sosiale interaksjoner og prosesser mellom mennesker og aktører (Vestby, u.d, s. 5-6). Samhandling, eller interaksjon, er en betegnelse på et samspill eller vekselvirkning mellom to eller flere aktører som er i aktivitet med hverandre (Noack og Tjora, 2018). De som deltar vil måtte forholde seg til hverandre, og således påvirke de andre som deltar i samhandlingen – både positivt og negativt. Denne påvirkningen vil også påvirke valgte løsninger og resultat i samhandling. Videre mener Vestby (u.d., s. 5) at begrepet samhandling kan oppfattes som tredelt; samarbeid, samskaping og medvirkning. Disse formene skal nå kort utredes.

2.3.1.1. Samarbeid

Samarbeid kan bety så mangt, men Farner (2008, s. 50) mener at samarbeid i grupper handler om mellommenneskelige relasjoner og de krefter som finnes i gruppen. Samtidig vil forholdene være av betydning med hensyn til om de bidrar eller hindrer samarbeidet. Videre kan et samarbeid ha mange ulike former. Sett ut ifra et planleggingsperspektiv kan samarbeid blant annet innebære innovative prosesser for å finne en løsning på et bestemt mål. Videre mener Vestby (u.d., s. 7) at samarbeid kan videre nyanseres i tre ulike former; *Collaboration* som er et samarbeid der alle deltakere har eierskap til prosjektet, og alles bidrag er viktige. *Cooperation* som er et samarbeid der en aktør har det overordnede ansvaret når flere deltakere bidrar til andres og hverandres prosjekter, og til sist *Coopetition* som er et samarbeid der deltakerne er konkurrenter, men som bygger på nytten av komplementaritet.

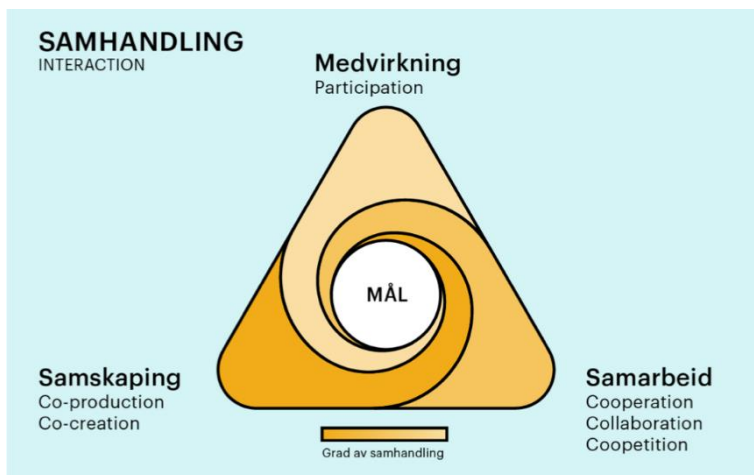
2.3.1.2. Samskaping

I norsk sammenheng er samskaping brukt på forskjellige måter i ulike sektorer (Vestby, u.d, s. 9), men det handler om, i det store og hele, at nye ider jobbes frem i felleskap i en transparent prosess der det gis rom for å prøve og feile. I en samskaping er ikke målene, sluttproduktet eller løsningene bestemt på forhånd, men et resultat av en samarbeidsprosess. Det innebærer at det innovative aspektet er av stor betydning, og kan være nyttig når man eksempelvis må

prøve å løse sammensatte og komplekse utfordringer i byutvikling som ikke har et direkte svar. Videre kan rollene i samskaping oppfattes som likeverdige, da løsninger jobbes frem i felleskap. Likevel mener Vestby (u.d., s. 10) at man må være oppmerksom på at samskappingsprosesser kan ha en tendens til å være asymmetriske, og ha innslag av makt og interessekonflikter.

2.3.1.3. Medvirkning

Sett ut fra et planleggingsperspektiv så er medvirkning forankret i plan- og bygningsloven (2008), kapittel 5¹⁷. Selve begrepet medvirkning handler om deltakelse, der man skal ha mulighet å bli hørt i de saker som angår en. Det betyr nødvendigvis ikke at man kan være med å bestemme, men medvirkning settes oftest inn i demokratiske perspektiv (Vestby, u.d., s. 8).



FIGUR 2: ILLUSTRASJON AV SAMHANDLING AV GURI METTE VESTBY (U.D.).

I samhandling flyter de tre formene inn i hverandre, der man gjennom interaksjoner prøver å finne løsninger til ubestemte eller bestemte mål - se illustrasjon i figur 2. Graden av samhandling varierer noe etter hvilken form man i hovedsak bruker. Samlet sett ser man at begrepet samhandling kan være så mangt, og i denne oppgaven vil man se at bruken av disse tre formene går om hverandre, men også at begrepet samhandling brukes for å indikere at det foregår interaksjoner og prosesser mellom mennesker og aktører.

¹⁷ Se kapittel 2.3.4.2 Virkemidler for horisontal samordning, om medvirkning.

2.3.2. Samordning

Aarsæther (2001, s. 30) mener at samordning kan defineres etter to ulike teorier. Den første er organisasjonsteorien der samordning er definert som en plan- og styringsform, der samordningen ofte en intern oppgave. Den andre er teorien om planlegging som baserer seg på å se samordning som et spørsmål om å få organisasjoner og ulike aktører til å innrette seg i forhold til hverandre, og det er i hovedsak denne teorien oppgaven vil støtte seg på. Det som er felles for begge teoriene er at en har fastsatte klare mål, der arbeidet blir fordelt på ulike avdelinger for å nå disse målene på en effektiv måte. Med hensyn på planlegging kan samordning ses som en aktivitet, og samordningsansvaret ligger i hovedsak hos planmyndigheten. Dette tilfaller altså kommunestyret for kommunale planer og fylkestinget for regionale planer, og det er planmyndighetens ansvar å se til at interesser kommer frem i planleggingen. De skal også ta stilling til hvordan de skal integreres og hvilke som skal vektlegges. Således er det planmyndigheten som har makten til å samordne frem eller samordne vekk interesser. Myndighet, ansvarsforhold og roller er derved kritisk for samordningen i seg selv (Plathe, Mjølnes og Hernes 2016, s. 6)

2.3.3. Samhandling og samordning i planlegging

Ifølge Hanssen og Aarsæther dreier planlegging seg «dypest sett om en offentlig styring(sprosses) som er tydelig kunnskapsbasert, fremtidsorientert og der enkeltinnsatser samordnes for å nå en politisk fastsatt målsetting» (2018, s. 17). At planleggingen er offentlig, bygger på at den er demokratisk fundert og at det er de demokratiske organene (statlige, regionale og kommunale) som står som ansvarlig (ibid.). For å ivareta prosessen og interessene er samhandling og samordning viktige element i planlegging, og for å sikre dette trenger man et sett av «spilleregler». Her skal vi bruke Sevatdal og Sky sin forklaring på institusjoner. Institusjoner «... forstås som regler og normer som danner rammer og spillerom for menneskelige handlinger.» (2003, s. 23), og dette kan være juridiske regelsystem som formelle lover og forskrifter. I planlegging er det i hovedsak plan- og bygningsloven og sektorlover som legger opp til samordning og samhandling. Historisk sett har samordningen mellom disse institusjoner vært mangelfull. I utredningen *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven* (NOU 2001: 7, s. 24), blir det poengtert at loven er en viktig arena for sikre samordning og interesseavveining mellom de tre styringsnivåene, og samtidig sikre en balanse mellom kommunalt selvstyre og behovet for overordnet styring. Man så at det var et behov for samordning mellom statlige myndigheter overfor kommunale planprosesser, og man mente at disse prosessene må organiseres slik at sektorene kan komme

tidligere inn med sine premisser i planleggingen (NOU 2001: 7, s. 25). Derfor ønsket man å videreutvikle loven som redskap for samordning gjennom å tilpasse sektorlovene til plan- og bygningsloven. I dag legger plan- og bygningsloven (2008) opp til «prosedyrer for lokale og regionale myndigheters kontakt og samarbeid med statlige sektormyndigheter» (Hanssen, Aarsæther og Winge, 2018, s. 35), der samordning og samhandling er sikret igjennom blant annet medvirkning og innsigelser.

2.3.4. Institusjonelle rammer for samhandling og samordning

Dette kapittelet skal gjøre rede for hvordan institusjonelle rammer bidrar til å sikre samhandling og samordning i planlegging.

I Norge er areal- og samfunnsplanlegging i hovedsak regulert av plan- og bygningsloven (2008). Plan- og bygningsloven skal blant annet bidra til samordning av statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser (2008, § 1-1 andre ledd). Loven regnes som både sektorovergripende og sektornøytral, i den forstand at den skal omfavne alle sektorinteressene og samtidig belyse konsekvenser for, ivareta og vise hensyn til disse uten at den tar stilling til hvilke interesser som skal veie tyngst (Holth og Winge, 2019, s. 24). Dette medfører en samordning av mange, og til dels motstridende interesser. I forarbeidet til plandelen av plan- og bygningsloven (2008) skilles det mellom vertikal samordning mellom forvaltningsnivåene og horisontal samordning, mellom ulike sektorer, myndigheter og andre interesser – se figur 3 (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), s. 91).

Vertikal samordning	Samordning mellom beslutningsnivåene stat, fylkeskommune og kommune
Horisontal samordning	Samordning mellom sektorer og interesser innenfor ett og samme beslutningsnivå.

Tabell 1.2 Horisontal og vertikal samordning

FIGUR 3: TABELL SOM VISER VERTIKAL OG HORISONTAL SAMORDNING I EN PLANPROSESS ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN (2008) AV PLATHE, MJØLSNES OG HERNES, 2016

Videre skal de ulike virkemidlene for den vertikale og horisontale samordningen omtales her, samt kort om prosedyrene for de ulike samordningstypene.

2.3.4.1. Virkemidler for vertikal samordning

Vertikal samordning innebærer en koordinering på tvers av de ulike forvaltningsnivåene (stat, fylke og kommune)¹⁸, der den vanligste måten er gjennom tradisjonell hierarkisk styring (Hanssen, Hofstad og Higdem, 2018, s. 120). I plankontekst ligger de hierarkiske virkemidlene for samordning i nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer, planbestemmelser og arealplaner og regionale planstrategier, planer og planbestemmelser. Videre er innsigelse et virkemiddel som statlige og regionale organer kan benytte for å hindre at kommunene vedtar planer som strider mot nasjonale og regionale interesser. Andre kommuner og Sametinget har også myndighet til å fremme innsigelse dersom planene har vesentlig betydning for deres interesseområde (Plan- og bygningsloven, 2008, § 5-4).

2.3.4.2. Virkemidler for horisontal samordning

Horisontal samordning er koordinering mellom ulike sektorenheter på samme myndighetsnivå, eller mellom enheter innenfor samme kommune (Bouckaert referert i Hanssen, Hofstad og Higdem, 2018, s. 121). I horisontal samordning benyttes samarbeidsskapende virkemidler for å skape «bedre løsninger og håndtere komplekse problemstillinger som det enkelte offentlige organ ikke kan håndtere alene» (Torfing og Triantafillou, referert i Hanssen, Hofstad og Higdem, 2018, s. 124). Medvirkning er et eksempel på et slikt virkemiddel. Plan- og bygningslovens (2008) krav til medvirkning er forankret i kapittel 5, og i bestemmelsene til hver enkelt plantype (kommuneplan, områderegulering og detaljregulering). Her fremkommer det at alle som fremmer et planforslag, er pliktig til å legge til rette for medvirkning i planleggingen. Kommunen har et særlig ansvar å påse at dette kravet er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private. De formelle kravene fastsatt i loven om behandling av de enkelte plantypene, regnes som minstekrav til saksbehandling og medvirkning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 65). Kommunal- og moderniseringsdepartementet har satt dette inn i en tabell – se figur 4, som redegjør medvirkningskravene for planer og virkemidler i planhierarkiet;

¹⁸ Se figur 3.

PLANSTRATEGIER OG PLANER	PÅLEGG OM MEDVIRKNING
Regional planstrategi	skal (pbl § 7-1)
Regional plan	skal (pbl § 8-3)
Kommunal planstrategi	bør (pbl §10-1)
Kommuneplan - med samfunnsdel - med arealdel	skal (pbl §§ 4-1, 11-2, 11-12 - 11-15)
Kommunedelplan (temaplan)	skal (pbl §§ 4-1, 11-2, 11-4, 11-12 – 11-15)
Reguleringsplan	skal (pbl §§ 4-1 - 4-2, og 12-8 -12-12)
Utbyggingsavtale	skal (pbl § 17-2)

FIGUR 4: MEDVIRKNINGSBESTEMMELSER FOR LOVENS ULIKE PLANVERKTØY AV KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET, 2014C

Videre legger loven opp til prosedyrer for å sikre medvirkning gjennom hele planprosessen. Dette gjelder kravene om varsel til oppstart av planarbeid, jf. plan- og bygningsloven (2008) §§ 11-12 og 12-8, planprogram for regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner med vesentlig virkning for miljø og samfunn, jf. plan- og bygningsloven (2008) § 4-1, og for høring og offentlig ettersyn av planer, jf. plan- og bygningsloven (2008) § 5-2. Formålet med denne medvirkningen er å bidra til at alle innspill og forslag blir hørt, fremme kreativitet i planleggingen, identifisere gode løsninger og dempe potensielle interessekonflikter. Den skal skape forståelse for ulike interesser i en planprosess, forankre planene hos de som blir berørt, gi politikerne best mulig beslutningsgrad og dermed lette den politiske beslutningsprosessen. Alle har rett til å komme med innspill innenfor fristen for uttalelse, men retten til å kunne medvirke betyr ikke medbestemmelserett (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 37).

2.3.4.3. Utbyggingsavtaler – et virkemiddel for gjennomføring

Utbyggingsavtaler ble tilføyd plan- og bygningsloven av 1985 i 2006¹⁹, og regnes som et virkemiddel for gjennomføring av planleggingen. Avtalene kan blant annet brukes for å finansiere nødvendig infrastruktur i et område, og er definert som;

«Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan.» (Plan- og bygningsloven, 2008, § 17-1).

I Kommunal- og regionaldepartementet sin veileder for utbyggingsavtaler (2006, s. 5) fremkommer det at lovbestemmelsen om utbyggingsavtaler skal bidra til at kommunen fremstår som en forutsigbar forhandlingspart ved bruk av utbyggingsavtaler. En slik avtale skal ha grunnlag i kommunens planmyndighet og gjelde gjennomføring av kommunal arealplan. Bruken av utbyggingsavtaler må forankres i et kommunestyrevedtak og angi i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og hvilke forventninger kommunen har til avtalen (Plan- og bygningsloven, 2008, § 17-2 første ledd). En utbyggingsavtale stiller dermed også krav til sammenheng mellom kommunens overordnede planlegging, investeringer i infrastruktur og andre gjennomføringstiltak, og kommunen må håndtere sine ulike roller som myndighetsutøver og forvalter, grunneier/selger/utbygger og bidragsyter/kostnadsbærer på en koordinert måte (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006, s. 5). Erfaringer fra kommuner som har benyttet seg av slike avtaler over lengre tid, viser at det også er behov for kommunene å etablere en hensiktsmessig politisk og administrativ organisering for å forhandle utbyggingsavtaler (ibid.). Lykkes ikke kommunen i denne organiseringen kan det føre til større usikkerhet og økte kostnader for private utbyggere. Et viktig prinsipp er at ansvaret for å forhandle utbyggingsavtaler blir klart plassert i kommunens organisasjon, som også vil bidra til en effektiv kompetanseoppbygging innad i kommunen. En god utbyggingsavtale krever kompetanse fra både kommunens side og fra de private avtalepartene. Dersom en eller flere av partene ikke innehar god erfaring, kan det være

¹⁹ Endringslov til plan- og bygningsloven. *Lov 27. mai 2005 nr. 30 om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)*

hensiktsmessig å innhente kompetanse for å sikre at avtaleforhandlingene blir gjennomført på en faglig god måte (ibid.).

En utbyggingsavtale kan i prinsippet handle om hva som helst, men den kan ikke bekoste utbygger sosial infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige er pliktig til å utføre gjennom lov, jf. *Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler* (2006). Kommunen kan heller ikke inngå bindende utbyggingsavtaler før arealplanen for området er vedtatt (Plan- og bygningsloven, 2008, § 17-4 femte ledd), men forhandlingene kan skje parallelt med behandlingen av planforslaget. Formålet er å unngå en forhåndsbinding av kommunens planmyndighet og blant annet sikre at prosessreglene etter loven er oppfylt før avtalen formaliseres (Thyrén, 2021).

Det kan også inngås andre former for avtaler i offentlig-private samarbeidsprosesser, som har betydning for forutsigbarhet i planprosessen og finansielle spørsmål, men som ikke knyttes direkte til gjennomføring av en konkret arealplan. Dette kan være samarbeidsavtaler eller intensjonsavtaler som regulerer hvordan selve planprosessen skal gjennomføres, og avklare hvem som har ansvar for de ulike oppgavene i prosessen. Slike former for avtaler er vanlige for større områder og prosjekter med lang tidshorison, og de omfattes ikke av plan- og bygningslovens bestemmelser om utbyggingsavtaler (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006, s. 7-8).

2.4. Interkommunalt samarbeid

I dette kapitlet skal vi utrede og forklare hvordan kommunen kan organisere seg med andre kommuner for å løse felles oppgaver og utfordringer. Videre skal vi gjøre rede for tre ulike former for interkommunale samarbeid; etter kommuneloven av 1992 § 27, aksjeselskap (AS) og Interkommunale selskaper (IKS). I tillegg skal organisasjonsformen *kommunal bedrift* utredes, denne typen er ikke en form for interkommunalt samarbeid, men den er likevel vesentlig med hensyn på oppgaven.

Når en eller flere kommuner går sammen for å løse felles oppgaver og utfordringer så samarbeider de, også kalt interkommunale samarbeid - samarbeidsrelasjoner. Dag Ingvær Jacobsen mener at når samarbeidet er «opprettet for å produsere en tjeneste som en kommune har ansvar for» (2014, s. 15) så kan dette også omtales som produksjonssamarbeid. Det finnes flere ulike organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid, alle styrt av en kombinasjon av lovverk og regler som avgjør hvilken myndighet som kan delegeres og ikke delegeres.

Jacobsen (2014, s. 80) mener all offentlig styring skjer innenfor en kontekst som setter rammer, der lovverket regulerer hva kommunen har lov å samarbeide om. Den mest sentrale loven vil være kommuneloven.

2.4.1. Interkommunale samarbeidsformer

2.4.1.1. Kommuneloven § 27

Interkommunalt samarbeid inngås i dag i henhold til kommuneloven av 2018 §17-1. Etter tidligere kommunelov av 1992 kunne kommunene inngå et interkommunalt samarbeid i henhold til § 27, og det er denne paragrafen vi omtaler her, se figur 5 for oppbygging av selskapsformen.

Kommuneloven av 1992 § 27 åpnet opp for at en eller flere kommuner kunne gå sammen og etablere et styre med hensikt å løse felles oppgaver, frivillig eller etter pålegg av Kongen eller departement (nr. 1 første og andre ledd og nr. 3 andre ledd). Tanken om et felles styre var historisk ikke noe nytt, selve bestemmelsen kom inn i kommuneloven allerede i 1921.

Kommunestyret eller fylkestinget kunne gi styret myndigheten til å treffe avgjørelser som handlet om virksomhetens drift og organisering. Myndigheten var således begrenset, men hva det egentlig innebar er ikke helt tydelig. Overå og Bernt (referert i Jacobsen, 2014, s. 80) mener at det i utgangspunktet handlet om tre typer; oppgaver som kunne ha vært privatisert, beslutninger som er gunstige for mottakeren og interne forhold knyttet til organisasjon og personøkonomi. Videre skulle styret fastsette vedtekter (kommuneloven § 27 nr. 2).

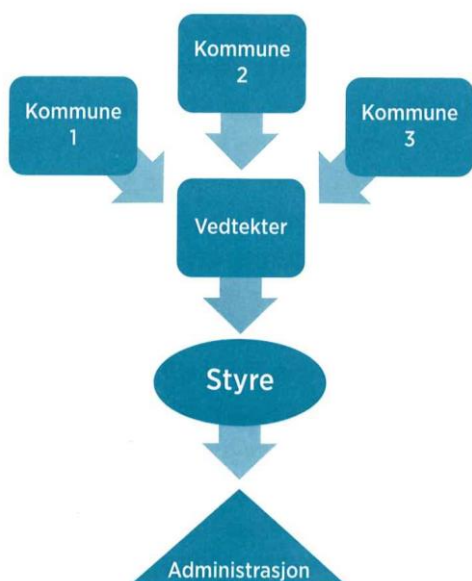
Vedtektene måtte vedtas av alle deltakerkommuner, og det var opp til kommunen, gjennom avtale, å selv avtale om de forhold som skulle fremgå av vedtektene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016 s. 34). Blant annet skulle vedtektene inneholde bestemmelser om hvordan styret skulle utpekes og dets sammensetning, men den sier ingenting om hvor stort styret skulle være. Styret skulle være det øverste organet for samarbeidet²⁰, der det enkelte kommunestyre ikke kunne instruere styret. Kommunestyret kunne kun påvirke styret gjennom sine representanter i styret. Videre kunne styret være eget rettssubjekt, men trengte ikke være, dette ble vurdert konkret ut ifra vært enkelt tilfelle. I forbindelse med at IKS- loven ble vedtatt i 1999, endret man kommuneloven § 27 nr. 4 ved å ta inn krav om at samarbeidsorganer som måtte regnes som juridiske personer, rettssubjekt med ubegrenset deltakeransvar (ansvarlig selskap) skulle organiseres etter IKS-loven

²⁰ Ibid.

(Kommuneloven § 27, 2000). Med ubegrenset deltakeransvar menes det at deltakerne har et ubegrenset, personlig ansvar for selskapets samlede forpliktelser jf. selskapsloven (1985) § 1-2 b. Denne ble etter noen år opphevet, da den ble vurdert som upraktisk og det var ikke ønskelig å tvinge alle interkommunale selskap inn i en organisering som interkommunale selskap etter IKS-loven (Kommuneloven § 27, 2003; Ot.prp. nr. 105 (2002-2002), s. 1). I forbindelse med en utredning utalte Brønnøysundregistret;

«Hvorvidt et interkommunalt samarbeid har status som eget rettssubjekt eller ikke, er av avgjørende betydning i forhold til spørsmålet om registrering i Enhetsregisteret og Foretaksregisteret, jf. enhetsregisterloven § 4 og foretaksregisterloven § 2-1. Den foreslåtte opphevelsen av kommuneloven § 27 nr. 4 vil innebære at vi igjen får en rettsstilstand preget av stor usikkerhet, noe som etter vårt syn vi være svært uheldig.» (Ot.prp. nr. 105 (2002-2002), s. 5).

Videre skulle styrets ansvarsområde fremgå av vedtektene, men oppgaver som innebar myndighetsutøvelse kunne i utgangspunktet ikke delegeres til styret (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016 s. 34). Kommunens adgang til å delegere beslutningsmyndighet til styret var avgrenset til det som har med drift og organisering. Videre kunne styret selv bestemme om de skulle ha en egen administrasjon, og hver enkelt kommune kunne si opp sitt deltakerforhold der utløsningssummen ble fastsatt etter andelens nettoverdi. Slike oppsigelser kunne bringes inn for departementet som kunne pålegge at samarbeidet skulle fortsette. Årsaken til dette var de samfunnsmessige interesser og hensyn (Kommuneloven av 1992 § 27 nr. 3, første og siste ledd).



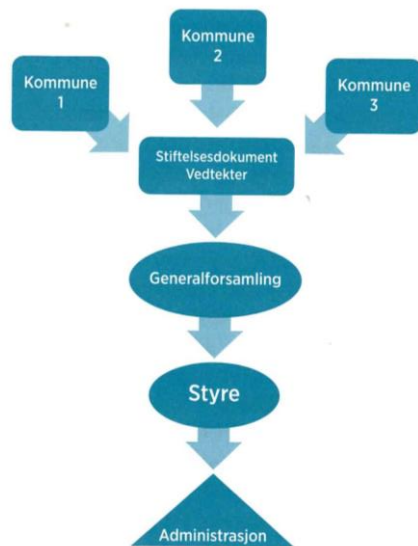
FIGUR 5: INTERKOMMUNALT SAMARBEID ETTER KOMMUNELOVEN § 27. FRA INTERKOMMUNALT SAMARBEID I NORGE, FORMER, FUNKSJONER OG EFFEKTER. JACOBSEN, D.I, 2014. COPYRIGHT 2014, FAGBOKFORLAGET VIGMOSTAD & BJØRKE AS. S. 85

2.4.1.2. Interkommunalt samarbeid organisert som aksjeselskap (AS)

Med havne- og farvannsloven av 2009 § 45 (og 2019)²¹ kunne interkommunale samarbeidsorgan organiseres som aksjeselskap, se figur 6 for illustrasjon av oppbygging av selskapsformen. Reglene i slike samarbeid fremkommer av kommuneloven § 17-1 (2018) og aksjeloven av 1997. Det foreligger også reguleringer for enkelte forhold i kommuneloven (2018) kapittel 21. Aksjeloven av 1997 setter ikke grenser for antall aksjonærer, men er i utgangspunktet ikke tiltenkt for offentlig virksomhet da private aktører kan delta. Deltakende har ikke personlig ansvar for selskapets forpliktelser (Aksjeloven, 1997, § 1-1), og aksjeselskap er alltid et selvstendig rettssubjekt registrert i enhetsregistret Brønnøysund (Brønnøysundregistrene, 2020). Aksjeselskapet skal alltid ha stiftelsesdokumenter som inneholder avtale og/eller vedtekter (Aksjeloven, 1997, § 2-1). Videre kan eierne i et aksjeselskap endres gjennom kjøp og salg av selskapets aksjer, noe som krever selskapets samtykke, og eierne har forkjøpsrett (Aksjeloven, 1997, kap. VII; Resch-Knudsen, 2013, s. 18). Aksjeeierne er heller ikke pliktig til å gjøre innskudd i selskapet i større utstrekning enn det som følger grunnlaget for aksjetegningen (Aksjeloven, 1997, § 1-2; Resch-Knudsen, 2013,

²¹ Av hensyn til oppgaven og caseområdenes tidsperspektiv vil bare havne- og farvannsloven av 2009 utredes her.

s. 18). Videre fremkommer det av kommuneloven at kommuner og fylkeskommuner ikke kan «pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andre sine økonomiske forpliktelser» (2018, § 14-20). Generalforsamlingen er aksjeselskapets øverste organ, og det er forsamlingen som avgjør hvem som skal sitte i styret. Samtidig er det gjennom generalforsamlingen aksjeeierne utøver sin myndighet (Aksjeloven, 1997, § 5). Skal aksjeeierne ta ut midler av et aksjeselskap skal dette foregå etter aksjelovens sine regler i kapittel 8. Blant annet kan ikke utbyttet gå på bekostning av selskapets aksjekapital og beslutning om utbytte kan bare avgjøres av generalforsamlingen etter forslag fra styret (Aksjeloven, 1997, §§ 81 og 8-2) Videre så skal styret ha en leder, og styret i sin helhet kan ansette en daglig leder som har ansvar for den daglige administrasjonen (Aksjeloven, 1997, §§ 6-2 og 6-14).



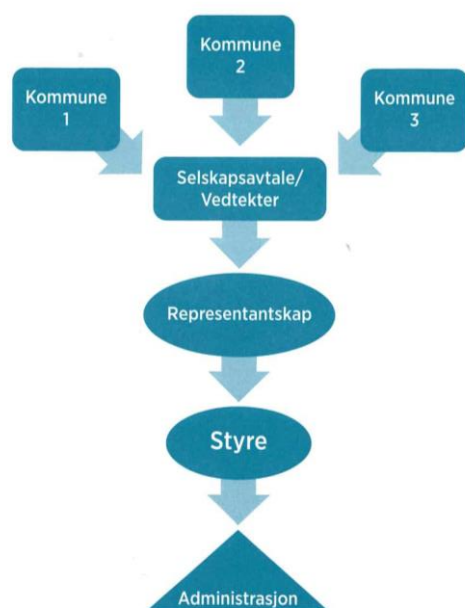
FIGUR 6: INTERKOMMUNALE AKSJESELSKAPER. FRA INTERKOMMUNALT SAMARBEID I NORGE, FORMER, FUNKSJONER OG EFFEKTER. JACOBSEN, D.I, 2014. COPYRIGHT 2014, FAGBOKFORLAGET VIGMOSTAD & BJØRKE AS. s. 88.

2.4.1.3. Interkommunale selskaper (IKS)

Interkommunale samarbeidsorgan som er organisert som et IKS, regnes som et eget rettssubjekt og styres etter bestemmelsene i *Lov om interkommunale selskaper* (IKS-loven), loven trådte i kraft i år 2000. Tanken med loven var å erstatte alle interkommunale samarbeid etter kommuneloven § 27, som på dette tidspunkt også var regnet som egne rettssubjekt. På et tidspunkt ble det også krav om at alle samarbeid etter kommuneloven § 27 skulle gjøres om til interkommunale selskaper innen 2003, men dette ble senere opphørt (Jacobsen, 2014, s. 81).

Denne typen samarbeid gjelder alle deltakende kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper (IKS-loven, 1999, § 1), som innebærer at private eller statlige

aktører ikke kan delta. Dette er en motsetning til aksjeselskap, der private også kan delta. Et annet skille er at eierne i det interkommunale selskapet har fullt ansvar for selskapet forpliktelser. I tillegg fordeles det økonomiske ansvaret i selskapsavtalen og ikke i de økonomiske innskuddene som gjøres i en aksje (Jacobsen, 2014, s. 90). Konsekvensen av dette er at selskapets eiendeler ikke kan være gjenstand for utlegger eller arrester, heller ikke for konkurs eller gjeldsforhandling (IKS-loven, 1999, § 23). Selskapet er bygget opp slik at den øverste myndigheten ligger hos representantskapet, der alle deltakere stiller med minst en representant (IKS-loven, 1999, § 6), og gjennom eierskap og stemmerett kan kommune utøve sitt eierskap i selskapet, se figur 7 for illustrasjon av oppbyggingen av selskapsformen. Samtidig er det representantskapets oppgave å ivareta alle eierskap, men ikke involvere seg i havnefaglige spørsmål (Resch-Knudsen, 2013, s. 16). Det ansvaret tilfaller styret, som skal bestå av minst tre medlemmer, og det er styret sammen med daglig leder for administrasjonen som forvalter selskapet (IKS-loven, 1999, § 10 første ledd og § 14).²²



FIGUR 7: INTERKOMMUNALE SELSKAP (IKS). FRA INTERKOMMUNALT SAMARBEID I NORGE, FORMER, FUNKSJONER OG EFFEKTER. JACOBSEN, D.I, 2014. COPYRIGHT 2014, FAGBOKFORLAGET VIGMOSTAD & BJØRKE AS. S. 90.

²² Begrepet forvaltning brukes ikke direkte i loven, men av en helhetlig vurdering og hvordan selskapet er bygget opp, kan det forstås slik.

2.4.1.4. utfordringer med interkommunalt samarbeid

Når vi skal forklare utfordringer i interkommunale samarbeid, baseres dette seg på Jacobsens (2014) teorier, som i hovedsak grunner seg i ulike studier, men også annet og andres arbeid vil bli nevnt. Dette gjelder generelt om interkommunale samarbeid, og er ikke direkte knyttet til å bare gjelde havnevirksomheter.

Jacobsen mfl. (2018, s. 118) utførte en studie om produksjonssamarbeid, der 65 ulike tjenesteytende styremedlemmer ble omfattet i studien. De ble blant annet spurt om hvordan de opplevde samarbeidet til det daglige arbeidet, men også hvordan de oppfattet sin egen rolle. I studiet kom det frem at styremedlemmene oppfattet sin egen rolles som: talsperson for egen kommunes interesser, talsperson for brukerne av det interkommunale tilbudet eller fagperson. Jacobsen (2014, s. 119) mener at desto mer et styremedlem oppfatter seg som en representant for egne kommuneinteresser, desto større muligheter for potensielle konflikter i styret. Videre så vil tillit mellom partene være av betydning når en skal definere hvor godt det interkommunale samarbeidet fungerer. Det fremkommer at størrelsen av styret, eller om det var en dominerende kommune, ikke ville påvirke tilliten mellom partene Jacobsen (2014, s. 123). Det som kan virke inn på samarbeidet er administrativ kapasitet, hvor lenge de har samarbeidet og om de klarer å komme til løsninger ved eventuelle konflikter. I tillegg mener Jacobsen at tilliten avtar desto flere kommuner som er med i det interkommunale samarbeidet, det gjelder også om partene har høy politisk forankring da dette kan oppfattas som at politikken vil ha kontroll (Jacobsen, 2014, s. 128).

Når det kommer til interkommunale samarbeid etter kommuneloven av 1992 § 27 utførte Jacobsen (2014, s. 123) 35 intervjuer. De viste i hovedsak to saker som kunne påvirke hvor godt samarbeidet fungerte; økonomi og geografisk avgrensing. Førstnevnte handlet om hvordan utgiftene mellom de ulike kommunene var fordelt, da en urettferdig fordeling kunne skape uro i samarbeidet (Jacobsen referert i Jacobsen, 2014, s. 123). Dette grunnet seg i hovedsak i de tilfeller der samarbeidet ikke generer inntekter som skal dekke kostnadene. Den andre store muligheten for konflikt mener Jacobsen (2014, s. 124) er knyttet til geografisk lokalisering, altså hvor aktiviteten skal lokaliseres (Leknes mfl., 2013). Det skal sies at dette i hovedsak er knyttet til etablering av nye samarbeid, men en generell antakelse er at dersom interkommunalt samarbeid innebærer en omlokalisering av virksomheten fra en kommune til en annen, vil konfliktnivået øke betydelig (Jacobsen, 2014, s. 124). Drange (2007, s. 40) kaller dette for «Lokaliseringsspøkelset», og det er en underliggende faktor når en skal få til interkommunale samarbeid som krever samlokalisering av personal. Denne typen rivalisering

mellom nabokommuner vil kunne påvirke kvaliteten av samarbeidet. En konsekvens av dette er at historiske konflikter knyttet til lokalisering ofte kan medføre problemer ved senere tilfeller, og dukke opp under diskusjoner som omhandler helt andre konflikter. I sin tur kan dette medføre til at partene synes det er vanskelig å ta initiativ til samarbeid (Drange, 2007, s. 106).

2.4.2. Kommunal bedrift

Loven om kommunestyre på land av 1921 (Landkommuneloven) åpnet opp for at kommunene kunne etablere eget styre eller råd for kommunal bedrift, med den forutsetningen at bedriften ikke trengte driftstilskudd fra kommunekassen (NOU 1995: 17, kap. 3.1.1).

Denne tankegangen sto seg helt frem til kommunalt foretak tok over i 2000.

Organisasjonsformen gav kommunen, etter kommuneloven av 1992, muligheten å organisere virksomheter som en kommunal bedrift med eget styre etter § 11 (1992). Dette kunne for eksempel være havnerelaterte bedrifter etter havne- og farvannsloven av 1984 § 12. Bedriften var under kommunale styringsprinsipper, kommunen som rettssubjekt, der øverste myndighet var kommunestyret i henhold til landkommuneloven (1921) § 6. Kommunestyret hadde også ansvar for drift, nedleggelse og omorganisering.

2.4.3. Eiendomsregistrering

Her skal vi se nærmere på eiendomsretten, tinglysing og eiendomsregistreringssystemet.

Avslutningsvis skal vi utrede hva som menes med særlige tinglige retter og hvem som kan være et rettssubjekt. Vi skal ikke redegjøre for den historiske bakgrunnen.

Eiendomsrett er retten til å råde over et objekt – rettsobjekt (Aadland, 2014, s. 46), i dette tilfellet fast eiendom. Eiendomsrett til fast eiendom er beskyttet gjennom § 105 i Grunnloven (1814). Hovedregelen er at fast eiendom som juridisk term består av matrikkelenheter jf. matrikkellova (2005) § 5; grunneiendom, anleggseiendom, jordsameie, festegrund og eierseksjon. Eiendomsregistreringssystemet består i dag av to sammenkoblede register, grunnboken og matrikkelen. Matrikkelen er et objektregister som inneholder faktiske og romlig stadfestet informasjon om de faste eiendommene, kalt matrikkelenheter (Røsnes, 2014, s. 21). Grunnboken er et rettighetsregister, rettsvernregister, som inneholder informasjon om hvem som er registrert som grunneier, hjemmelshaver, og rettsstiftelser i de fysiske eiendommene som er tinglyst i grunnboken (Hegstad, 2014, s. 134). Rettsvernet skjer gjennom at en matrikkelenhet får et matrikkelnummer i matrikkelen, når denne enheten siden

får et eget grunnbokblad, kan dokument som viser rettigheter til eiendommen registreres. Når tinglysingen har godkjent dokumentet og ført inn i grunnboken vil det som fremgår av dokumentet ha rettsvern (Mjøs, 2014, 87). Det innebærer at det er dokumentet som inneholder alle rettsstiftelser som har rettsvern, og er dermed ikke begrenset til å gjelde det som isolert sett fremgår av grunnboken (ibid). Ved å formalisere eierskap til fast eiendom gjennom registrering i grunnboken oppnår man et offentlig vern av eiendomsretten (Mjøs, 2014, 87). Visst dette skjer ved kjøp av eiendom vil det påløpe et mindre tinglysingsgebyr og som oftest en dokumentavgift på 2.5 prosent av eiendomsmarketsverdi (ibid). Med tinglysing kommer eiendomsrettslig informasjon inn i et offisielt register, det innebærer at grunnboken ikke bare er et rettsvernregister, men også en kilde til informasjon om rettigheter til fast eiendom. Det innebærer at grunnbokens faktiske troverdighet er avhengig av at tinglysing skjer. Grunnboken er ansett å ha rettslig troverdighet, både positiv og negativ²³. Hegstad (2014, s. 134) mener at en av grunnene til man velger å ikke tinglyse er å unngå dokumentavgiften, og således gjenspeiler ikke grunnboken alle rettsforhold fullstendig.

Videre er fast eiendom ansett være en ressurs, og ifølge Kristoffersen og Røsnes vil ressurser som fast eiendom representerer, danne «grunnlag for verdiskaping ved produksjon av materielle eller immaterielle goder» (2018, s. 15). Dersom en grunneier må gi fra seg eiendommen vil hen ha krav på full erstatning (Grunnloven, 1814, § 105). Eiendomsretten til fast eiendom er negativ avgrenset, hvilket innebærer at det er den eller de som anses som eier som har rett til å utøve alle faktiske og juridiske eierbeføyelser²⁴ som ikke er særskilt unntatt gjennom lov, avtale eller tilsvarende rettsforhold (Aadland, 2014, 53).

2.4.3.1. Særlige tinglige retter

Særlige tinglige retter er positivt avgrenset, det innebærer at andre enn den formelle eier av en fast eiendom får en begrenset rådighet (Aadland, 2014, s. 43, 57). Det er i hovedsak stiftelsesgrunnlaget²⁵ til de særlige tinglige retter som positiv angir både den faktiske og juridiske rådigheten. Dette kan medføre til at den som har en særlig tinglig rett til fast eiendom kan ha større faktisk og juridisk rådighet enn den faktiske formelle eier. Særlige

²³ Tinglysingsloven, §§ 20, 21 og 27, kap. 2 om betydning av positiv og negativ troverdighet-

²⁴ Hvordan man selv bruker eiendommen eller hindrer andre, og selge, pantsette, stiftebruks eller forkjøpsrettigheter (Falkanger, 2011, s. 33).

²⁵ Typisk avtale.

tinglige retter kan deles inn i fire kategorier; bruksretter, løsningsretter, panteretter og grunnbyrder (ibid.).

2.4.3.2. Rettssubjekt

Den som er hjemmelshaver er i utgangspunktet den som har eiendomsretten over rettsobjektet, og er således et eget rettssubjekt. Den som har grunnbokshjemmel er det rettssubjektet som grunnboken peker ut som eier til rettsobjektet (Aadland, 2014, s. 46). Dette kan være både fysiske og juridiske personer. Med fysiske personer menes et menneske (Knudsen, 2019a). Juridisk person er et rettsobjekt som utgjør en sammenslutning av noe slag, slik som selskap²⁶, samvirkeforetak, foreninger institusjoner, stiftelser, stat, kommune og lignende (Falkanger, 2011, s. 31; Knudsen, 2019b).

Videre så regulerer ikke loven uttrykkelig om det interkommunale styret er et eget rettssubjekt eller ikke. En avgjørelse må tas helt konkret for hver enkelt virksomhet. Det fremkommer av (Ot.prp. nr. 53 (1997-1998, kap. 2.3.2) at vurderingen må basere seg på, foruten virksomhetsformuesmasse, den grad av selvstendighet styret har i forhold til deltakerne, og der vil det være av sentral betydning om styret har myndighet til å ta opp lån. Samt om styret er tildelt budsjettmyndighet og kan fatte vedtak i personalsaker, og eventuelt har myndighet, uten å måtte innhente samtykke fra deltakere, til å binde virksomheten utad.

2.5. Styringsformer i planleggingen

2.5.1. Hierarkisk styringslogikk

Hierarkisk styring og koordinering, følger av navnet en styring som går ovenfra og ned, en såkalt «comand-and-control»-logikk, der styringen og samordningen skjer gjennom politiske og administrative organers utforming av reguleringer, finansieringsvirkemidler, informasjonsvirkemidler og organisasjon (Saglie, Hofstad og Hanssen, 2015, s. 28). Logikken kobles opp mot plan- og bygningsloven (2008) og de bestemmelser og rammer den setter for planleggingen, og kalles «planleggingens kjerne».

²⁶ For eksempel aksjeselskap eller kommandittselskap

2.5.2. Markedsorientert styringslogikk

Markedsorientert, eller markedsdrevet koordinering, drives frem av en «mer spontan arbeidsdeling og konkurranse mellom aktører på et marked» (Saglie, Hofstad og Hanssen, 2015, s. 28). Styringslogikken bygger på ideen om et samfunn, der makt og ansvar ligger hos «suverene enkeltindivider». Det er konkurransen som bidrar til å skape selvstendige, innsatsvillige og ansvarsbevisste mennesker som kan løse sine egne problemer (Holmen og Farsund, 2010, s. 30). Den markedsorienterte styringslogikken vokste frem i landet mellom 80- og 90-tallet, blant annet som følge av en endring i boligpolitikken. Ifølge Nordahl (2012, s. 94) har Norge hatt en lang tradisjon for at boligbygging skjer i et samspill mellom lokale myndigheter og private boligutviklere. Frem til 80-tallet gikk dette samspillet ut på at kommunen forskutterte teknisk infrastruktur, regulerte og utparsellerte tomter som de selv eide, og solgte de videre til private utbyggere eller innbyggere etter selvkostprinsippet. Det var kommunen som styrte utbyggingen gjennom en hierarkisk styringslogikk. Kommunen hadde altså en fremtredende rolle i tomte- og boligutviklingen i etterkrigstiden, men etter et politisk vedtak om å avvikle prisreguleringen i 1988, stagnerte boligsalget og mange kommunale tomteselskaper brant inne med ferdig opparbeidede tomter de ikke fikk solgt. Kommunenes interesse i tomtepolitikken ble sterkt redusert, og når kommunen ikke lenger kunne tjene på tomteutviklingen, forsvant også det kommersielle poenget med å prioritere detaljregulering (Nordahl, 2012, s. 23-27). I plan- og bygningsloven av 1985 ble det i tillegg åpnet opp for at private aktører kunne fremme forslag til reguleringsplaner.

Sett i lys av disse politiske og lovmessige endringene, kan en si at kommunen fikk en annen rolle innen lokal planlegging. Frem til da hadde kommunen stått som egenrådig i forhold til reguleringsplanarbeidet, og private aktører eller innbyggere kom først på banen etter at kommunen hadde klargjort tomtene for utbygging. Kommunen gikk fra å være den utøvende og bestemmende ovenfor arealplanleggingen, til å bli den med overordnet ansvar for å sette rammer ovenfor andre aktørers planlegging. Endringene medførte derimot ikke forandring av kommunens formelle rolle som planmyndighet, da det fortsatt var kommunen som hadde «beslutningsautoritet om arealbruken innenfor kommunens område» (Nordahl, 2012, s. 100). I tillegg til dette bærer kommunen i større grad preg av å være en forhandler med utbyggeinteressene som initierer planforslag. Det er disse forhandlingene som ligger til grunn for utbyggingsavtaler og «partnerskap», der roller, ansvar og bestemmelser etableres (Saglie, Hofstad og Hanssen, 2015, s. 31).

2.5.3. Nettverksorientert styringslogikk

Nettversorientert styring, eller *governance*, kjennetegnes som «en relativt stabil sammensetning av gjensidig avhengige, men autonome aktører fra offentlig, privat og frivillig sektor som samhandler gjennom forhandlinger» (Farsund og Leknes, 2010, s. 12).

Governance, kan ifølge Røiseland og Vabo (2008, s. 91) oversettes til samstyring på norsk. Videre definerer de samstyring som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (2008, s. 90). Begrepet omfavner altså en type samarbeid mellom det private og det offentlige, der alle settes som mer eller mindre likeverdige aktører og «samhandler i forbindelse med en eller annen oppgave» (Røiseland og Vabo, 2016, s. 22). Formålet med denne samhandlingen er å kunne involvere aktører med ulike, men komplementære ressurser for å fremme bedre, mer effektive og legitime resultater. Ifølge Myantz, referert i Holmen og Farsund, representerer nettverk et mellomrom som verken er marked eller hierarki (2010, s. 31). Fremveksten av styringsalternativ til den tradisjonelle arealplanleggingen, kan kobles opp mot den moderne byutviklingen og transformasjon av større industrielle næringsområder til byfortettingsområder. Ved transformasjon av slike områder ligger det ofte til grunn komplekse eierforhold, og det vil være betydelige innløsnings- og opparbeidelseskostnader. I tillegg kan eksisterende virksomheter i området legge begrensninger for hvordan et område kan utvikles. I slike områder vil transformasjonen gjerne skje stykkevis og delt, byutviklingen har endret karakter, fra å legge offentlige styringer og planlegging på ubebygde arealer til å bli en fragmentert utbygging på allerede bebygde arealer (Farsund og Leknes, 2010, s. 17-18). En annen problemstilling som dukket opp i lys av dette, var at kommunedelplaner og reguleringsplaner, utarbeidet gjennom offentlige og demokratiske planprosesser, ikke løste utfordringene om hvordan betydelig infrastruktur som veg, parkering og offentlige uterom skulle finansieres. De løste heller ikke utfordringene ved de komplekse eiendomsforholdene mellom offentlige og private eiere, med ulike interesser for hvordan området skulle utvikles. Markedets løsningsmekanismer, som etterspørsel og tilbud viste seg heller ikke å være tilfredsstillende for utviklingen av større transformasjonsområder (Farsund og Leknes, 2010, s. 18-19). Det vokste frem et behov for samarbeid mellom offentlige og private aktører.

2.5.4. Forhandling makt og konflikt

2.5.4.1. Samhandling gjennom forhandling

I den nettverksorienterte styringslogikken trekkes forhandlinger frem som et virkemiddel for samhandling mellom de ulike aktørene. Forhandlinger er ifølge Rognes det som skjer når to

eller flere parter med delvis motstridende interesser forsøker å komme frem til en felles beslutning (2016, s. 166). Når et område skal reguleres eller transformeres, trenger det ikke nødvendigvis å handle om at aktørene har delvis motstridende interesser, men at de er avhengige av andre aktørers ressurser for å nå sine egne mål. Det er kommunens oppgave å manøvrere det komplekse interessemangfoldet mellom partene, med de forhandlingsressursene hver enkelt aktør bringer med seg. Forhandlinger blir dermed et viktig styringsmiddel, da dagens byutvikling i stor grad skjer gjennom dette. Kommunen får dermed to viktige oppgaver; å være premissgiver for byutviklingen og påvirke utgangspunktet for forhandlingene (Saglie, Hofstad og Hanssen, 2015, s. 31; Nordahl mfl., 2011, s. 23).

Kommunens posisjon som premissgiver for byutvikling, både på overordnet og på detaljnivå, står sterkt, da den også er forankret formelt gjennom plan- og bygningsloven. Kommunene har blant annet planleggingsmonopol på både kommuneplaner, kommunedelplaner og områdereguleringer, de har ekspropriasjonsrett og reguleringsautoritet for alle reguleringsplaner som blir fremmet. Samtidig er de ofte avhengig av privat kapital for å kunne realisere og gjennomføre sine mål og visjoner for denne utviklingen. De private aktørene vil på sin side være interessert i å tjene inn på utbyggingsprosjektene. Kommunen blir dermed nødt til å tilpasse sine rammer for reguleringen, etter de private aktørenes ønske – kommunen må forhandle (Nordahl, 2011, s. 49). Videre mener Sevatdal og Sky at forhandlinger har «sterk sammenheng med de institusjonelle rammevilkårene, på den måten at dei institusjonelle rammevilkåra påverkar aktørernes forhandlingsvilje og atferd» (2003, s. 27).

Man forhandler ofte viktige ting, og det er måten vi forhandler på som påvirker resultatet (Rognes, 2016, s. 13). Videre mener Rognes (2016, s. 22) at det er to grunnleggende utfordringer når man skal forhandla; konkurranse og samarbeide, og relasjon og sak. Vi tar før oss den førstnevnte som innebære at når man skal ha forhandle er den største utfordringen hvordan man klarer å kombinere konkurranse og samarbeid. I forhandlinger vil det alltid være noen felles interesse som binder sammen partene, og interesser som skaper konkurranse mellom partene om hvem som skal få den største delen av kaken. Videre så forhandler man i håp om å få til en avtale som er bedre enn de alternative vi ellers har, og dersom man ikke har denne innstillingen er det ikke grunnlag for å forhandle (Rognes, 2016, s. 23). Visst forhandlingene skal anses som akseptable må resultatet tilfredsstillende underliggende interesser, et viktig kriterium for å få effektive forhandlinger er derfor å tilfredsstillende motparten interessen. Likevel skal det sies at det sentrale målet er å tilfredsstillende sine egne underliggende interessen.

2.5.4.2. Makt

Tilgang til ressurser kan gi makt, og det finnes mange ulike typer ressurser som kan nyttes til dette. Østerud, Engelstad og Selle (2004, s. 15) nevner legal myndighet, finansiell styrke, privilegert tilgang på kunnskap og ekspertise, monopolisert adgang til beslutningstakere, kulturell status, tvangsmidler eller kontakt med det hellige/magiske. Sistnevnte er kanskje ikke så relevant når det kommer til transformasjon av et byområde, men listen viser at alternativene er mange. Videre skiller Østerud, Engelstad og Selle mellom politisk makt, økonomisk makt og ideologisk makt - sist nevnte skal ikke utdypes. Den politiske makten er den «institusjonaliserte og sentraliserte makten innen regulerte territorier og i mellomstatlige forhold. Det er en autoritativ makt, den ytrer seg gjennom pålegg, lover, fordelingsvedtak og tildeling av rettigheter» (2015, s. 15). I tillegg til å virke gjennom autoritative beslutninger, kan den politiske makten få en «fastere form» gjennom maktfordeling og den samler støtte gjennom spredning av makt og kanaler for innflytelse nedenfra. Politisk makt har dermed også evnen til å påvirke staten (2015, s. 16). Ifølge Rønning og Lesjø (2015, s. 27) hører politikk og makt sammen, da politikk blant annet handler om å organisere, ha innflytelse på og gjennomføre beslutninger – det handler om hvem som har makt over beslutningsprosessen. Denne formen for makt i politikk og samfunnsliv omtales også som posisjonsmakt, der maktinnehaverne besitter bestemte posisjoner, og har mandat til å ta beslutninger på vegne av andre (Rønning og Lesjø, 2015, s. 31). Både kommunestyre, fylkesting og regjering består av folkevalgte representanter - politikere. En kan således si at beslutningsmakten for planleggingen i Norge ligger til den politiske makten.

Økonomisk makt er knyttet til tilgangen på ressurser, og oppnås gjennom bytteforhold. I slike tilfeller har aktørene klare oppfatninger om egne interesser og hva som skal til for å få realisert dem i en konkret sak, men da de ikke har kontroll over alle nødvendige virkemidler, skildre situasjonen som en avhengighet av andres kontroll og makt. Å fremme egne interesser kan skje gjennom å etablere «byttesituasjoner i samhandling med andre aktører» (Rønning og Lesjø, 2015, s. 33-34). Det institusjonelle skillet mellom politisk og økonomisk makt oppsto i sammenheng med den liberalistiske ideen om et selvregulerende marked, altså den markedsorienterte styringslogikken, da den politiske statsmakten trakk seg litt tilbake. Det var derimot to forhold som gjør skillet mellom politisk og økonomisk makt mindre tydelig. Det var fortsatt nødvendig å ha rettslige rammer og statlige reguleringer for å opprettholde markedet som et fellesgode. Det andre var at økonomisk maktfordeling uten en aktiv,

intervenerende og omfordelende stat ga opphav til klasseskiller, nedbryting av den «sosiale sementen» og politisk uro. Økonomisk makt legitimerer seg delvis gjennom prinsippet og åpen konkurranse for alle og dels gjennom ideen om at økonomisk vekst er til fordel for alle. Økonomiske makthavere vil likevel ofte søke støtte i politisk makt, for å oppnå gunstige rammebetingelser og ønsket om et sikkerhetsnett for de som taper konkurransen (Østerud, Engelstad og Selle, 2004, s. 17-18).

Til sist bør også maktens motstykke nevnes kort. Avmakt er et uttrykk for en manglende evne til å nå sine mål, og inntreffer når en ikke kjenner sine egne interesser eller forstår situasjonen en befinner seg i (Rønning og Lesjø, 2015, s. 31).

2.5.4.3. Konflikt

Begrepet konflikt betyr sammenstøt og stammer fra det latinske substantivet *conflictus* (Blandhol, 2014, s. 29). Det finnes flere måter å definere begrepet, blant annet i henhold til Edward de Bono (1987, s. 14) skal konflikt være en kollisjon mellom interesser, verdier, handlinger og retninger. Videre er konflikter vedrørende interesser og behov vi har, omtalt som interessekonflikter, og det handler om hva vi søker etter eller prøver å unngå (de Bono, s. 59). Interessekonflikter kan handle om ressurser og goder, men også skader og ulemper. Videre mener Le Billon (Referert i Blandhol, 2014, s. 60) at et viktig tema innen konflikter er «kontroll og fordeling av ressurser» (ibid.).

2.6. Transformasjon av havnearealer

I dette kapitlet skal vi gjøre rede for havnens betydning for byen, hvordan havnen er organisert og rammevilkårene for transformasjon av havneareal. For å belyse dette skal en utrede viktige havners historie, havnelovverket og dens endringer og forholdet mellom havnen som sektormyndighet og kommunen.

2.6.1. Havnens innplassering i byen

Her skal det gis en overordnet historisk innføring i havnens funksjon som et viktig element i byer.

Havnen har hatt en viktig betydning for byutvikling, muligheten for handelsaktiviteter, fiske og skipsfart har medført at mange store byer i dag vokste frem av egen kraft. En kan si at på mange måter så var det havnen som skapte byen og ikke omvendt (Roald, 2015, s. 18).

Havnen er fortsatt viktig i dag, men mot slutten og etter den industrielle revolusjonen kan man se en betydelig nedgang og/eller stagnering i havneaktivitetene. For å utrede havnens betydning må vi derfor starte ved begynnelsen av denne revolusjonen.

Ved starten av 1800-tallet fikk man en økt mobilitet i samfunnet ved hjelp av dampdrevne skip, hvilket medførte at man lokaliserte fabrikker langs sjøkanten eller i nærhet til havnen (Onsager, 2012, s. 43). Etter andre verdenskrig fikk havnene en viktig funksjon, da transportbehovet for stykk gods og bulk internasjonalt skapte et økt behov for linjeskip og større dampskip. I årene frem til 1957 opplevde verdenshandelsflåten en ekstrem vekst (Nilsen, 2001, s. 11). Videre skjedde det store forandringer innen maritim transport i løpet av 1960-tallet (Nilsen, 2001, s. 288), da en gikk fra mindre kaianlegg som håndterte last fra bulk til stykkgodstransport, til i større havneareal for lasting og lossing av containertransport. Denne endringen blir omtalt som en tredje global omfattende transportrevolusjon innen maritim transport, etter seilskipsfarten på senmiddelalderne til dampskipet på 1800-tallet (Nilsen, 2001, s. 384). Havnene har alltid spilt en betydelig rolle for eksport/import, men historisk sett ser man en kraftig nedgang av innenlandske transportytelser langs sjøveien; I 1960 lå denne på 70 %, mens i 2006 hadde den falt til 46 %, og her har den holdt seg²⁷ (Norsk havneforening, 2014, s. 6). En del av denne nedgangen var knyttet til den internasjonale økonomiske utviklingen, som etter sterk vekst falt betydelig på 1970-tallet. En av årsakene til dette var blant annet en økning av oljeprisene, som senere på 1990-tallet førte til en olje- og finanskrisen (NOU 1987: 19, s. 17; Roald, 2012, s. 29). Videre gikk utviklingen mot bruken av andre transportsystemer som veitransport og jernbane, der førstnevnte utgjorde hele 74 % på slutten av 1980-tallet (NOU 1987: 19, s. 7). Det sies at sjøtransporten på 1980-tallet ikke inngikk i samferdselsplanleggingen, og det ble uttrykt et behov for en samlet norsk havneplan (NOU 1987: 19, s. 19). Samlet sett medførte den industrielle utviklingen og fremveksten av industribyer, til en forsterket by- og tettstedvekst i hele landet – en omfattende urbanisering (Onsager, 2012, s. 45). En slik fremvekst kunne derimot ikke vare evig, og etter hvert bevegde man seg sakte over til servicesamfunnet, som innebærer mer tjenesteyting og mindre industri. I sin tur medførte dette til en omplassering av industriområder, fra storbyene til mindre byer. Sett bort i fra de viktige havnene som forble i byenes sjøfront, sto nå flere industrielle areal i sjøfronten tomme, og var klare til å bli integrert i den nye byutviklingen

²⁷ I 2019 lå den på 43,6 %.

(Roald, 2012). Siden 1990-tallet har transformasjon av havneareal vært et internasjonalt fenomen innen urbanisme og urbane studier (Prelorenzo referert i Diedrich, 2013, s. 28).

Hans Jacob Roald (2015, s. 329) mener at endringer i byens næringsgrunnlag fører til at en må finne en ny kurs – postindustriell byutvikling. Havnearealene i sjøfronten har vært, og er viktige for byutviklingen med hensyn på regionale fortettingsstrategier som ble satt fokus på allerede tidlig på 1990-tallet (St.meld. nr. 29 (1996-1997), kap. 6.2.2). Samtidig har man ikke kunne se bort ifra de store havnene sin rolle i samfunnet med hensyn til transport og i beredskapsmessig sammenheng, da transport via sjøverts og beredskap vil være nødvendig i krisesituasjoner (NOU 1987: 19, s. 8). Havnen er i dag fortsatt av betydning og med hensyn på regjeringens målsetninger skal man også ivareta effektiv og miljøvennlig sjøtransport (Prop. 86 L (2018-2019), s. 122). Havnene utgjør en viktig del av transportnettverket, gjennom å fungere som omlastningsterminaler for sjøverts- og landverts- godstransport, men betjener også en stor grad av antall passasjerer. Samtidig fungerer havnen som terminaler for den største delen av Norges utenriksvarehandel (St.meld. nr. 46, (1996-1997), kap. 5.1). I byplanlegging med hensyn til disse havneareal, ser man at det er flere behov som må i vareta. I et overordnet perspektiv under den moderne planleggingens fremvekst kan en se på behov som konkrete forbedringer for byens innbyggere sett ut ifra byens tilstand, og siden menneskenes behov endres med tid vil byen være under en konstant transformasjon. Det å imøtekomme byens behov kan sies å være det elementære i en byutvikling (Børrud og Røsnes, 2016, s. 93). Det innebærer at må imøtekommende behovet for byutvikling og behovet for de viktigste havner, det vil eventuelt kunne gjøres gjennom å relokalisere havnene lengre vekk fra sentrum.

2.6.2. Stamnett og farvanns- og beredskapsmessige hensyn

Havner var historisk sett viktig for Norge, men jevnført med andre nordiske land lå de spredt langs kystlinjen, og de var veldig mange. I 1987 påpekte en styringsgruppe, oppnevnt av Fiskeridepartementet (NOU 1987: 19, s. 8), at av de 59 offentlige havner som hadde en egen havneadministrasjon, var betydelig i forsvars- og beredskapsmessige sammenheng og var viktig med hensyn til det generelle samferdsel mønster, var mange utdatert og lite anpasset dagens krav til belastning og lagrings- og trafikkarealer. Derfor ble det foreslått at det skulle etableres et havnenett bestående av de aller viktigste havner. Med hensyn til mengde

stykkgods og funksjon som knutepunkt i havnenettet foreslå styringsgruppen sju²⁸ havner som skulle utpekes som sentrale havner – havner med nasjonalt hensyn. Samtidig foreslo man at disse havnene, og noen andre nærliggende offentlige havner, skulle moderniseres og effektiviseres (NOU 1987: 19, s. 9). Det var departementet som avgjorde om en havn en var av «vesentlig forsvarsmessig eller beredskapsmessig betydning» (Havne- og farvannsloven, 1995, § 12), de kunne også fastsatte havnestyre for disse havner og for havner som lå utenfor kommunen, slik at kommunen kunne gis muligheten å delta i løsninger som var samferdselsmessig betydning for kommunen (Ot.prp. nr. 59 (1992-1993), s. 39). I tillegg, med hensyn til sammensetning og oppnevningen av havnestyre, kunne departementet gi særskilte bestemmelser, også om havnen var organisert som en kommunal bedrift. Det innebærer at departementet kunne pålegge at bestemte interesser skulle være presenter i havnestyret, sålede kan man på en måte si at kommune-organisasjonsfriheten var innskrenket (Havneutvalget, 2002. s. 26). I midten av 1990-tallet utpeker regjering de syv havnene til nasjonale havner. De ble vurdert ut fra flere faktorer, blant annet de forbindelser havnene hadde med andre land, bedre tilknytting mellom havnene og de landbaserte transportnettet, og tilgang på landareal av god størrelse for å sikre en effektiv godshåndtering (St.meld. nr. 46 (1996-1997), kap. 5.2.3).

Mye av denne tankegangen ble videreført med havne- og farvannsloven av 2009, men man endret havnestrukturen. En fjernet begrepet «Nasjonal havn» og klassifisert havnene i tre ulike kategorier: stamnetthavner, utpekte havner og øvrige havner. Stamnetthavnene var organisert i et nettverk av 32 havner og utgjør et knutepunkt i det nasjonale transportnettet (Resch-Knudsen, 2013, s. 5). Departementet kunne utpeke faste havner²⁹ i henhold til havne- og farvannsloven av 2009 § 46. Departementet kunne ved «enkeltvedtak eller forskrift fastsette nærmere krav om organisering, samarbeid med andre havner og representasjonen i havnens styrende organ.» (Havne- og farvannsloven, 2009, § 46).

Videre etter utredningen *Nasjonal Havnestrategi* (Samferdselsdepartementet, 2015, s. 30) mente man at dette systemet ikke var et hensiktsmessig statlig virkemiddel for å styrke og effektivisere havnene, derfor ble systemet med faste utpekte havner avviklet i 2015. Likevel kunne og kan departementet fortsatt utpeke havner som er av forsvarsmessig betydning (Havne- og farvannsloven, 2019, § 31). Vedrørende havne- og farvannsloven av 2019 fikk man noen konkrete endringer i lovteksten. Departementet mente at de sikkerhetspolitiske

²⁸ Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø

²⁹ Tromsø, Bodø, Bergen, Stavanger, Kristiansand og Oslo ble pekt ut.

klimate har gjennom årene endret seg, hvilket innebar at maritim infrastruktur og tjenester har en viktig rolle i totalforsvaret, og derfor ble «forsvars- og beredskapsinteresser» ført inn i formålsparagrafen (Prop. 86 L (2018-2019), s. 38), «Loven skal ivareta nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser» (Havne- og farvannsloven, 2019, § 1). På grunn av til Covid-19 pandemien er det per i dag tre havner som er utpekt som beredskapshavn; Oslo, Bergen og Tromsø (Bergen Havn, 2020). Dette var og er hensyn kommunen ikke kan overstyre, de kan ikke omdisponere viktige havner³⁰, uten å erstatte de fullt.

2.7. Organisering av havnevirksomheten

I dette delkapitlet skal en se på havne-farvannslovens utvikling og rammevilkår for transformasjon av havneareal, og organisering av havnevirksomheten.

2.7.1. Havnekassen – et viktig element

Her skal vi utrede hvilken betydning havnekassen har hatt med hensyn på transformasjon av havneareal.

2.7.1.1. Havneloven av 1933

Havneloven av 1933 gav ikke kommunen³¹ adgang til å bruke havnekassens midler til andre formål enn det havnestyret selv foreslo. Med havnekassens midler menes finansforvaltning som er knyttet til en havn (Havnekasse, u.d.). Havnestyret skulle behandle spørsmål fra kommunen, men var ikke pliktig til å gi adgang. Kommunestyret skulle på sin side vedta havnekassens budsjett og føre kontroll av regnskapet. Ved tvist skulle saken avgjøres av regjeringsdepartementet i henhold til Havneloven § 9.

2.7.1.2. Havne- og farvannsloven av 1984

Lov om havner og farvann m.v. av 1984 (Havne- og farvannsloven), erstattet havneloven av 1933, og det ble med denne lovendringen en politisk forutsetning at havnene skulle kommunaliseres. Dette møtte motstand da mange var skeptiske til at havnekassen skulle finansiere kommunekassen (Havneutvalget, 2002, s.19). Med havne- og farvannsloven av

³⁰ I dag «forsvars- og beredskapsinteresse».

³¹ Den gangen By- og herredstyret.

1984 fikk kommunen myndighet til å avgjøre om det skulle stadfestes havneavgifter for bestemte aktiviteter på havnen, men alle inntekter skulle likevel «... bare benyttes til havneformål ...» (Havne- og farvannsloven, 1984, §§ 22, 23). Havnekassen forble dermed avskilt fra kommunekassen. Dette gjaldt også vederlag for bruk og utleie av kommunens særlige havneinnretninger. Ved eventuelle spørsmål om hva som kunne forstås som havneformål, og særlig havneinnretning, var det opp til departementet å avgjøre saken (Havne- og farvannsloven, 1984, § 23 fjerde ledd). Havne- og farvannsloven av 1984 var rettskraftig frem til 2009, men det skjedde justeringer underveis. En av disse justeringene var at ikke alle havner hadde et havnestyre. Et havnestyre kunne være opprettet gjennom «... kommunens egen beslutning, ved interkommunalt samarbeid eller etter departementets bestemmelse ...» (Havne- og farvannsloven av 1984, 1993, §§ 23 siste avsnitt og 12). Styret kunne også uttale seg om forvaltningen av avgiftsmidlene. Videre, når det var opprettet et havnestyre som et ledd i et interkommunalt samarbeid, utøves kommunens myndighet etter § 18 første ledd. Det kreves tillatelse fra kommunen for de arbeider som er nevnt i plan- og bygningsloven av 1985 § 84³² «Andre varige konstruksjoner eller anlegg. Vesentlig terrenginngrep m.v.» (Plan- og bygningsloven, 1985; Havne- og farvannsloven, 1984, § 18 andre ledd).

Bjørvika 2002 – behovet for særlov

For byutviklingen på Bjørvika, som på dette tidspunkt var en godshavn, var det i hovedsak to utfordringer med hensyn på havne- og farvannsloven av 1984. For det første kunne man ikke bruke havnekassens midler til annet enn havneformål. En mulig løsning var at man kunne overta disse arealene og avhende, men regjeringen mente at det ville være problematisk med hensyn på de investeringene Oslo havnevesen hadde gjort, knyttet til fremtidig, midlertidig og permanent havneløsning, da den reelle erstatningen for disse arealene ikke ville dekke kostnadene til dette. Av denne grunn hadde havnevesenet behov for å ta del i eiendommenes verdiøkning ved utviklingen (St.meld. nr. 28 (2001-2002), Kap. 4.3). For det andre var det ikke selvsagt at Oslo Havn kunne stå som grunneier, da de ikke var et eget rettssubjekt – dette var konsekvensen av kommunaliseringen. Derfor mente regjeringen at;

³² I dag § 20-1 i plan- og bygningsloven (2008).

«... Oslo Havn må tillates å opptre som ordinær grunneier for slik å kunne realisere den potensielle verdi eiendommene har, forutsatt at dette skjer uten risiko for den øvrige havnevirksomheten.» (St.meld. nr. 28 (2001-2002), Kap. 4.3).

I en politisk viljeserklæring fra Oslo kommune ble det presisert at kommunen var innforstått med at Oslo Havn sine eiendommer skulle legges inn i et eiendomsselskap, eid av Oslo Havn (St.meld. nr. 28 (2001-2002), s. 18). Grunneierne på sin side var innforstått med at den øvrige havnevirksomheten/havnekassen måtte holdes fullstendig adskilt av risikomessige årsaker. Regjeringen mente at for å kunne gjennomføre dette, var det behov for en særlov.

Den 31. mai la Fiskeridepartementet frem proposisjonen Ot.prp. nr. 90 (2001-2002) *Om lov om endring i lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v.* Det fremkommer at begrunnelsen for lovforslaget er direkte knyttet til utviklingen av Bjørvika, og det vises både til nytt operahus og byutvikling (Ot.prp. nr. 90 (2001-2002), s. 1). Samtidig påpekes det at Oslo Havn må gis anledning til å opptre som ordinær grunneier. For å løse problemstillingene ble det gitt forslag om å tilføre et siste ledd i § 23.

«Når en havn har eget havnestyre oppnevnt av departementet etter § 12 første ledd, kan departementet i særlige tilfeller og på nærmere vilkår gi tillatelse til at eiendommer og andre midler som inngår i havnekassen som nevnt i fjerde ledd, blir investert i prosjekter eller virksomhet med andre formål enn havneformål. Slik investering og avkastningen av denne inngår i havnekassens midler.» (Havne- og farvannsloven, 2002, § 23 siste ledd)

Lovendringen ble vedtatt 18. juni samme år (Besl.O. nr. 97, 2001-2002).

2.7.1.3. Havne- og farvannsloven av 2009

Tidlig på 2000-tallet så man en betydelig utvikling av transportsektoren, og konkurransen mellom de ulike transporttypene økte. Samtidig ble det mer fokus på den miljømessige siden, der regjeringen hadde en målsetting om å overføre godstransport fra vei til sjø (Samferdselsdepartementet, 2015, s. 7). I tillegg hadde sjøtransporten økt generelt, både i mengde og i størrelse på fartøyene. Dette førte til en skjerping av sikkerheten på sjøen og et strengere internasjonalt regelverk. I tillegg ble det krav om skjerping av sikkerhet for

havnene, bedre infrastruktur og mer effektive knutepunkt i det overordnede transportnett. Havne- og farvannsloven av 1984 hadde ikke tatt høyde for dette, og en så nå behovet for å revidere loven. (Ot.prp. nr. 75 (2007-2008), s. 9). St.meld. nr. 46 (1999-2000) *Nasjonal transportplan 2002–2011*, ble derfor utarbeidet, som presenterte regjeringens helhetlige transportpolitikk og strategisk plan for utvikling av et samlet transportnettverk. Det var Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet, de fire statlige transportetatene (Jernbaneverket, Kystverket, Luftfartsverket og Statens vegvesen) og fylkeskommunene som la grunnlaget for prioriteringene. I behandlingen av transportplanen så man at havnenes betydning ikke hadde fått tilstrekkelig oppmerksomhet i det overordnede transportsystemet, og man hadde ikke sett på sjøtransportens rolle eller muligheter (Ot.prp. r. 75 (2007-2008), s. 9). Dette hadde også blitt påpekt i St.meld. nr. 46 *Havner og infrastruktur for sjøtransport* (1996-1997). På bakgrunn av denne og Nasjonal transportplan (2002–2011) etablerte Fiskeridepartementet et havneprosjekt *Ny havne- og farvannlovgivning – Havnelovutvalgets utredning* (2002) med hensyn på å finne ut hvilke krav som burde stilles til en nasjonal havnestruktur i et langsiktig perspektiv (St.prp. nr. 1 (2002-2003), kap. 1.7). Dette var bare begynnelsen, og det ble gjort mange andre utredninger som tok for seg ulike problemstillinger i havnesektoren, og hvordan man skulle organisere havnene under en ny lov. Revisjonen av havne- og farvannsloven ble også varslet i flere dokument (Ot.prp. nr. 75, (2007-2008), s. 10). Forslag til ny lov ble sendt på høring i desember 2006, og i juni 2008 la Fiskeri- og kystdepartementet frem Ot.prp. nr. 7 (2007-2008) *Om lov om havner og farvann*. Det kommer frem av denne at hovedmålsettingen med en ny lov var å etablere et juridisk rammeverk som kunne håndtere de overnevnte utfordringene. Dette var i samsvar med de politiske målsettingene for sjøtransport som kom frem av Soria Moria-erklæringen (Ot.prp. nr. 75 (2007-2008), s. 7). Samhandling og koordinering på et internasjonalt nivå var en faktor i arbeidet med ny lov, som trådte i kraft 1. januar 2010.

Havne- og farvannsloven av 2009 sine regler om havnekapital, gjelder i hovedsak for de havner som hadde en egen havnekaske etter havne- og farvanns loven av 1984. Det var ikke alle havner som hadde det, men om kommunen ønsket å kreve inn havneavgifter var det nødvendig å opprette et havnedistrikt i henhold til § 23, fjerde ledd (Havne- og farvannsloven, 1984). Forskjellen fra loven av 1984 var at man nå prøvde å definere havnekapitalen. Det skulle være formuesmassen som tilhørte «... havnekassen når denne loven trer i kraft» (Havne- og farvannsloven, 2009, § 47 a). Havnekapitalen er også en dynamisk formuesmasse som endres ved inntekter, utgifter, salg mm. (Havne- og farvannsloven, 1984, § 47 b, c, d).

Videre understreker forarbeidet at havner som ikke hadde en havnekasse ved 2009 lovens ikrafttredelse heller ikke var et havnedistrikt, og ble fritatt fra reglene om havnekapital. En årsak til dette var at ikke alle havnevirksomheter hadde et tilstrekkelig næringsgrunnlag (Ot.prp. r. 75 (2007-2008) s.118; (Prop. 86 L (2018-2019))). Slike havner ligger utenfor kommunen, men dersom en slik havn var et betydelig trafikkknutepunkt med varestrømmer, måtte reglene om havnekapital følges (Ot.prp. nr. 75 (2007-2008), s. 118, 189).

Mange av de «gamle» reglene med hensyn til havnekapitalen ble videreført til loven av 2009. Blant annet at havnekassen skulle holdes avskilt fra kommunekassen (§ 47 andre ledd), havnekapitalen kunne ikke brukes til andre formål enn havnevirksomhet (§ 48 første ledd), og at kommunen må søke om tillatelse for bruk til andre formål (§ 48 første ledd). Slik investering og avkastning skulle inngå i havnekassen (48 tredje ledd). En slik tillatelse var en snever unntaksregel (Prop. 86 L (2018-2019), s.121). Likevel hadde kommunen muligheten til å søke fritak fra reglene om havnekapital, dette gjaldt ikke for havner med havnekassen utenfor kommunen (§ 50). I tillegg skulle avkastningen fra slike prosjekt gå inn i havnekassen, også kommunens utbytte i havnesamarbeid. Enkelt forklart så kunne ikke kommunen bruke avkastningen til andre formål uansett om havnevirksomheten var organisert som interkommunalt selskap eller aksjeselskap. Det var kun to kommuner som søkte om tillatelse til dette, noe som tyder på at unntaksregelen ikke har fungert (Prop. 86 L (2018-2019), s.121).

2.7.1.4. Havne- og farvannsloven av 2019

Ikke lenge etter havne- og farvannsloven av 2009 trådte i kraft ble det stilt spørsmål om loven egentlig oppfylte hovedmålsettingen om en økning av en effektiv og miljøvennlig sjøtransport. Videre kommer det frem av *Nasjonal transportstrategi* at regjeringen ønsker at det skal utvikles et regelverk for havnekapital «som legger til rette for markedsorienterte havner til det beste for sjøtransporten» (Samferdselsdepartementet, 2015, s. 7). I innstilling fra Transport- og kommunikasjonskomiteen om *Nasjonal transportplan (2014-2023)* kommer det frem at Stortinget bør be regjeringen å «modernisere og revidere havneloven, med sikte på å åpne for at havner kan organiseres som aksjeselskaper.» (Innst. 450 S (2012-2013), s. 124).

I 2014 fikk en arbeidsgruppe, i regime av Samferdselsdepartement og Kystverket, oppdrag om å vurdere om loven oppfylder lovgivers intensjoner, og foreslå endringer deretter (Prop. 86 L (2018-2019), s. 9). Gruppen så ikke nærmere på reglene om havnekapital. I 2016 ble det

oppnevnt et utvalg som fikk mandat til å utrede forslag til ny havne- og farvannslov. Utvalget leverte i 2018 sin offentlige utredning; *Sjøveien videre: Forslag til ny havne- og farvannslov* (NOU 2018: 4). Utvalget hadde, i motsetning til arbeidsgruppen, vurdert reglene om havnekapitalen. Utredningen ble lagt til grunn for arbeidet med proposisjonen til Stortinget fremlagt april 2019 (Prop. 86 L).

I utvalgets utredning ble flere problemstillinger knyttet til reglene om havnekapitalen. Utvalget mente, blant annet, at reglene hindret kommunens økonomiske handlefrihet da det var utbytteforbud for kommunen som havneeier. Videre mente de at dette la rammer «for både økonomiforvaltningen i havnene og for arealdisponering i utbyggingsrelevante sjønære områder» (NOU 2018: 4, s. 124). Dette var i strid med prinsipper om kommunalt selvstyre. Videre ble havnens virksomhet sett på som en del av kommunen, de fleste havnene hadde blitt kommunalisert og var ikke lenger et eget rettssubjekt. Dette medførte at kommunen var direkte ansvarlig for havnevirksomhetens økonomiske forpliktelser, noe som særlig ville kunne påvirke kommunen negativt dersom havnekapitalen ikke strakk til. Videre oppstod det spørsmål om det var effektivt og samfunnsøkonomisk å skjerme havnekapitalen og hindre kommunen i å bruke havnekassen til andre formål enn havnevirksomheter. Utvalget poengterte at en slik skjerming kunne føre til en overinvestering i havneinfrastruktur, og at dette blir prioritert fremfor «andre investeringer som ville ha gitt en høyere avkastning» (NOU 2018: 4, s. 125). De mente at en slik konsekvens verken var effektivt eller samfunnsøkonomisk. I tillegg poengterte utvalget, at dersom kommunen kunne ta utbytte fra overskudd av havnevirksomheten, ville dette bidra til et mer aktivt eierskap. Følgelig la utvalget frem lovforslag; «Kommunen gis adgang til å ta ut utbytte fra havnekapitalen til fri bruk, dersom havnevirksomhetens behov er sikret.» (NOU 2018: 4, s. 18).

Den nye havne- og farvannsloven (2019) trådte i kraft 1. januar 2020. Samlet sett på arbeidet i forkant av loven, er det tydelig at en liberalisering av reglene om havnekapitalen, nå bare kapital, var satt som en premiss for å kunne oppfylle regjeringens målsetninger. Kommunen trenger ikke lenger en tillatelse for å omdisponere kapitalen til andre formål så lenge det avsettes tilstrekkelige midler til havnevirksomheten, i henhold til § 32 tredje ledd. Likevel skal inntekter og kapitalen i havnevirksomheten, regnskapsmessig holdes adskilt fra «kommunens øvrige virksomhet» (Havne- og farvannsloven, 2019, § 32 andre ledd), men det er kommunen som disponerer over verdiene i havnevirksomheten. Dette er i tråd med reglene om kommunalt selvstyre, som var noe av det man tidligere hadde kritisert (Samferdselsdepartementet, 2020b, s. 19). Hva som menes med tilstrekkelig fremgår av

formålsbestemmelsen, som skal fungere som en overordnet ramme. Blant annet vil nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser kunne begrense eller påvirke kommunens bruk av havnevirksomhetens kapital (Havne- og farvannsloven, 2019, §§ 1, 32). Loven er ment å liberalisere bruken av kapitalen, men samtidig fremme en effektiv og miljøvennlig sjøtransport i tråd med regjerings målsettinger. Det kan ikke deles ut verdier dersom gjenværende kapital ikke er forsvarlig med hensyn til havnevirksomhetens omfang og forpliktelser, slik som gjeld. Eksempelvis ved realisasjon av eiendom skal kommunen avsette tilstrekkelig egenkapital til nyanlegg før det kan deles ut utbytte (Prop. 86 L (2018-2019), s. 123). Videre skal det sies at avkastning fra prosjekt der en har brukt havnevirksomhetens midler skal inn i virksomhetens kapital, om ikke, gjelder kravene for utdeling av verdier etter § 32 (Samferdselsdepartementet, 2020b, s.19). Ligger havnevirksomheten i et aksjeselskap, interkommunalt selskap eller kommunalt foretak så er det styret som foreslår en utdeling av verdier der virksomhetens eierorgan beslutter (Havne- og farvannsloven, 2019, § 32 fjerde ledd).

2.7.2. Forholdet mellom havnevesen og kommune

2.7.2.1. Havnevesenet – et statlig anliggende

Kystlinjen og sjøfarten har alltid vært en viktig del av Norge som nasjon, i sin voksende fremmarsj så man et behov for en organisert havnevirksomhet (Oslo havnevesen 1998, s. 20). Den første organiseringen av norske havner kom med en kongelig forordning av 16. september 1735, en fikk også en administrasjon på havnesektoren. I utgangspunktet var målet med forordningen at ha et oppsyn med havnene og se til de ikke forfalt, samt informere stattholderen.

I alle kystbyer fikk man en havnekommissjon³³, og med tilliggende havner som ansvarsområde (NOU 1976: 13, s. 55). Daglig leder av havnene ble havnefogden som også var en statstjenestemann – havner var nå en statsoppgave. Den første offentlige havneavgiften kom i 1738, kalt mudderpenger³⁴. Videre var pengene forbeholdt og øremerket for havneformål (Fossen, 1985, s. 64). Det ble også fastsatt en tollavgift, og det var tollvesenets ansvar å kreve inn alle avgiftene som siden overførte havnenes inntekter til de ulike havnekassene. Dette var et tungvint system, og det ble etter hvert bestemt at havnene skulle ha en fast prosent andel av tollinntektene. Dette krevde ikke en statlig godkjennelse da dette var et anliggende mellom

³³ Havnevesen

³⁴ Fjerne sand og slam, men pengene ble også brukt til å holde havnen i god stand.

havnekommissjonene og tollvesenet. Bakgrunnen for dette var at man mente at dette ville holde avgiftene nede for kommunene. Historisk ble det fastsatt flere ulike avgifter, men tollprosenten ble opprettholdt helt frem til havne- og farvannsloven av 1933, da ble den erstattet av trafikkavgiften. I 1976 var trafikkavgiften fortsatt vesentlig i det viktigste importhavnene (NOU 1976: 13, s. 55).

Fiskerne betalte fra gammelt av avgifter til kongen, kirken og prestene etter Christian V's Norske lova av 1687, og i midten av 1800-tallet ble det bestemt at denne avgiften skulle inn i statlig havnefond. Fonden skulle dekke vedlikehold og anlegg i fiskehavnene, men også deler av havnevesenets alminnelige administrasjon. Når havneadministrasjonen ble tilsatt med forordningen av 1735 tilsatte man også en havneskrivere, senere havneinspektør, der havnene og staten betalte en var sin andel av lønnen. Havneinspektøren som skulle ta seg av de administrative og inspisere alle havnene. I 1841 ble denne stillingen delt i tre embeter; fyrdirektørembete, kanaldirektør og havnedirektør (NOU 1976: 13, s. 56). Selv om det i mellomtiden ble fastsatt to havnelover, endret ingen av de det faktum at havnen var et statlig anliggende. Havnedirektøren ble en del av havnestyrene (NOU 1976: 13, s. 56).

2.7.2.2. Havnevesenet – kombinert stats- og kommuneanliggende

Med havne- og farvannsloven av 1894 ble det bestemt at havnevesenet også skulle ligge under kommuneforvaltningen. Byhavnene falt med det inn mellom stat og kommune, og havnedirektøren, som var den statlige delen av havnestyret, ble trukket ut. Loven videreførte at havnekassen bare kan brukes til havneformål, at den skal holdes adskilt fra kommunekassen. Havnevesenet ble, økonomisk sett, en egen institusjon og et eget rettssubjekt, dette var en forutsetning for den ideen man hadde om at havnevesenet nå økonomisk skulle være helt uavhengig av stat og kommune (NOU 1976: 13, s. 15). Havnene skulle nå ved hjelp av egne inntekter betale sine løpende utgifter, etter selvfinansieringsprinsippet (Havneutvalget, 2002, s. 18). Dette er avgjørende moment med hensyn på hvor kommunen og havnevesenet blir stående i forhold til hverandre de kommende 100 årene. Det innebar ikke at havnevesenet ikke ble kontrollert, tvert om, staten mente at havnevesenet var et nasjonalt anliggende. Dette kombinert med at inntektene til havnene ikke var ansett som en skatt, men som betaling for tjenester fra de som brukte havnen, skulle staten nå utføre en sterkere kontroll av havnevesenet enn den alminnelige kommuneforvaltningen

(NOU 1976: 13, s. 56). Med hensyn til fiskehavnene forble de en statsoppgave, det grunner seg i at staten fortsatte å betale en andel av vedlikehold og utbygging³⁵ (NOU 1976: 13, s. 56). Med havneloven av 1933 videreførte man organiseringen av stat, havnevesenet og kommune, men ansvaret for å vedta havnekassens budsjett og føre kontroll av regnskapet ble lagt til kommunen. En fikk således en sterkere tilknytting mellom havnevesen og kommune. Staten hadde fortsatt ansvar for betydelige fiskehavner, men utover dette mente de at utbygging og drift av havner først å fremst var et lokalt anliggende (NOU 1976: 13, s. 58). Man klargjorde på mange måter at byhavnene var et kommunalt ansvar, men likevel var det havnestyret som hadde det formelle ansvaret for planlegging, utbygging og drift av havnene. Med hensyn på selvforsyningsprinsippet fikk ikke kommunen adgang til havnekassen. Således var havnevesenet fortsatt et eget rettssubjekt, men etter loven var havnen nå eid av kommunen (Havneutvalget, 2002, s. 18). I 1976 var det Fiskeridepartementet, gjennom Kystdirektoratet, som hadde oppsynet med havner og farvann (NOU 1976: 13, s. 57). På lokalt nivå hadde man fått to typer havnedistrikter; byhavnedistrikt og havnedistrikt utenom byer, sistnevnte skal vi ikke utdype. Grensene til distriktet var geografisk fastsatt ved lov, dette kunne være innenfor en kommune eller også omfatte nabokommuner (Havneloven, 1933, § 2). Innad i hvert enkelt byhavnedistrikt hadde departementet eller en statstjenestemann ansatt en havnesjef som agerte som daglig leder. Det var også et styre bestående av en rådmann, politimester, et medlem av formannskapet og 2-3 sjøkunnige medlemmer valgt av bystyret (Havneloven, 1933, § 3). Styrets ansvarsområde var havnens økonomi og den daglige driften (Havneloven, 1933, § 8).

2.7.2.3. Havnevesenet – et kommuneanliggende

Med havne- og farvanns av 1984 ble det bestemt at havnene skulle inngå i den kommunale forvaltningen, havnene skulle kommunaliseres (Ot.prp. nr. 3, (1983-84), s. 1). Kommunens kompetanse gjelder i de områder der det var opprettet havnedistrikt og det var i hovedsak kommunestyret som avgjorde om det skulle opprettes et havnestyre. Ansvarsområdet utenfor havnedistriktene var tillagt Kystdirektoratet. Videre fjernet loven skillet mellom byhavn og andre havner. I tillegg skulle havnevesenet ikke lenger være et eget rettssubjekt, og kommunen var nå ansvarlig for å dekke eventuelle underskudd i havnene med forbehold om tilbakebetaling (NOU 1976: 13, s. 57; Havneutvalget, 2002, s. 20). Tanken med kommunaliseringen var å klargjøre forholdet mellom kommune og havnevesenet, og en ville

³⁵ 1976 var fiskehavnen helt finansiert av statsbudsjettet

med dette unngå at det oppsto en kompetanse-strid mellom de ulike offentlige organene (Havneutvalget, 2002, s. 20). Et annet viktig formål med loven var å innpasse havnepolitikken i samferdselspolitikken. Med kommunalisering avklarte man de offentlige organenes rolle og ansvarsområde, havnevesenet skulle for eksempel ha ansvar for havnevirksomheten og bygningsetaten for planlegging. Ansvar for planlegging, utbygging og drift av kaianlegg og havneinnretninger innenfor havnedistriktene var nå et kommunalt ansvar (Ot.prp. r. 3, 1983-84, s. 8). Således var havneplanlegging innlemmet i kommune- og fylkesplanleggingen (Havne- og farvannsloven, 1984, §§ 1, 16, 26) og man fikk et samspill mellom plan- og bygningsloven av 1985 (Kap. XX1) og havne- og farvannsloven av 1985 (§ 26). Kommunen fikk dermed en formell kontroll over havnevesenet, og havnevesenet som sektormyndighet ble underlagt kommunen.

2.7.3. Interkommunalt samarbeid

Her skal vi utrede interkommunalt samarbeid med hensyn på havnevirksomhet.

Interkommunalt samarbeid kom inn i lovverket med kommuneloven av 1921 §27. Med denne loven kunne kommunestyrene opprette et eget styre for felles løsninger som de siden kunne delegere myndigheten til. Etter hvert så man behovet for flere muligheter for interkommunale samarbeid. Før en revidering av havne- og farvannsloven av 1933, påpekes det i *Norsk havneplan* (NOU 1976: 13, s. 15) et behov for et nytt organisasjonsmønster, man nevner flere krav som burde oppfylles, blant annet at det må legges vekt på den lokale selvbestemmelsesrett og effektiv samordning;

«av virksomheten i de enkelte havner, mellom havner og andre deler av transportsektoren og endelig en rasjonell innpassing av havnesektorene i de generelle utbyggingsplaner på kommune-, fylkes- og riksplanet» (NOU 1976: 13, s. 16)

Med havne- og farvannsloven loven av 1984, da havnene ble kommunalisert, videreførte man at havner skulle ha et havnestyre, men at havnestyret skulle opprettes etter kommunelovens regler. Det var enten som faste utvalg, kommunal bedrift eller komiteer (Kommunestyreløven, 1954, §§ 25, 26 og 28). I tillegg kunne kommune, og departementet, opprette et interkommunalt samarbeid mellom flere kommuner (Havne- og farvannsloven, 1984, § 12). Kommunal havnevirksomhet kunne derimot ikke organiseres som aksjeselskap. Ellers hadde havne- og farvannsloven av 1984 få regler om hvordan kommunen skulle organisere og styre

sin havnevirksomhet, men med hensyn på det kommunale selvstyret mente man at kommunen selv kunne velge hvilken form for organisering som passet best (Kystverket, u.d., 6). Kravet om obligatorisk havnestyre ble etter hvert opphevet, slik at kommuneloven av 1992 kom til anvendelse for den kommunale havnevirksomheten (Ot.prp. nr. 59 (1992-1993)). Nå kunne man også opprette kommunale foretak etter kommuneloven av 1992 kapitel 11. Videre med havne- og farvannsloven 2009 ville man gi kommunen større frihet til å kunne organisere havnevirksomheten og muligheten for å kunne delegere noen av de oppgavene som defineres som myndighetsutøvelse, så lenge dette skjedde i samsvar med næring- og kommunelovgivning og de alminnelige forvaltningsrettslige regler (Ot.prp. nr. 75 (2007 – 2008), s. 107). Dermed ble det åpnet opp for at kommunen kunne etablere havnevirksomheten som et aksjeselskap (Havne- og farvannsloven, 2009, § 45). I dag kan kommunen i henhold til havne- og farvannsloven av 2019 § 4 delegere myndigheten til interkommunale samarbeid i henhold til kommuneloven og til selskap etablert i henhold til lov om interkommunale selskaper³⁶.

³⁶ Med gamle havne- og farvannsloven (2009) var det etter reglene i §§ 9 og 10.

3. Metode

For å belyse det man søker svar på trenger man redskap for innsamling av data og empiri. Metode er et redskap der man følger en bestemt vei mot mål (Johannessen, Tufte og Kristoffersen, 2006, s. 33). Den samfunnsvitenskapelige metoden søker å innhente informasjon fra virkeligheten, som senere skal analyseres og tolkes, også kalt for empirisk forskning. I dette kapitlet skal vi presentere vår «vei mot mål», hvilke teknikker og metoder vi har valgt for gjennomføring og hvilke faktorer vi som forskere har måtte ta hensyn til, og hvilken innvirkning dette kan ha hatt på forskningskvaliteten.

3.1. Forskningsdesign

Allerede i tidlig fase må en ta stilling til hva og hvem som skal undersøkes og hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. Det lages en plan eller skisse som definerer oppgavens struktur, der man kobler sammen empirisk data med forskningsspørsmålene og sluttsatser. En slags logisk plan for hvordan man skal ta seg fra start til mål. Sett ut fra et forskningsperspektiv betegnes dette som et forskningsdesign (Thagaard, 2018, s. 45; Yin, 2007, s. 39). For vår oppgave har vi valgt casestudie med et komparativt opplegg som design.

3.1.1. Casestudiet som forskningsdesign

Casestudiet er godt brukt i samfunnsvitenskapen (Yin, 2007, s. 13), og metoden kan brukes i flere ulike settinger. Den omfavner både de tradisjonelle disiplinene som sosiologi, statsvitenskap og historie, og de mer praksisorienterte områdene som stadplanering og offentlig forvaltning (ibid.). Derfor egner metoden seg godt for oppgavens forskningsspørsmål. Videre mener Svein S. Andersen (2013, s. 15) at det foreligger et felles perspektiv på at casestudier har en begrenset verdi når hensikten er å generalisere og forklare. Det er to grunner til det; for det første at det ikke er mulig, og for det andre at det ikke er ønskelig. Likevel mener Andersen (2013, s. 15) at det finnes muligheter for generalisering og forklaring gjennom å knytte disse til generelle forklaringsmekanismer. Ofte må forskeren selv avgrense og posisjonere case/casene som gjør det mulig å fokusere på, og utnytte naturlige forekomster og sammenhenger man er interessert i (Andersen, 2013, s. 16). Det er faktorer som vi har tatt hensyn til, da oppgaven baserer seg på to like caseområder, men som befinner seg på ulike steder i tid og rom – det foreligger til dels ulike premisser. Det innebærer at det er mulig å generalisere noe, mens andre ting kan ikke generaliseres i det hele tatt.

Casedesign innebærer at man gjennom en detaljert og omfattende datainnsamling studerer en eller flere caser – en empirisk undersøkelse i en naturlig kontekst (Yin, 2018, s. 15). Case i seg selv er utvalgte fenomen, for eksempel en beslutning, prosess eller en handling. En case også kan være et objekt, for eksempel et individ, et program eller et avgrenset område. Yin (2018, s. 11) mener at en caseundersøkelse egner seg best til *hvordan* og *hvorfor* spørsmål, der man forsøker å forklare omstendighetene. I denne oppgaven forsøker vi å forstå hva som påvirker kommunen og kommunens tilnærming, i et gitt hendelsesforløp i to avgrensede caseområder, derfor er våre forskningsspørsmål godt egnet for forskningsdesignet. Ved bruk av casestudiet som design forsøker man å forstå hendelsesforløpet og helheten med hjelp av ulike kilder, og man kan kombinere flere ulike metoder for datainnsamling (Yin, 2018, s. 3). Casestudiet er sett på som en form for kvalitativ forskning da man intensivt studerer et avgrenset område, men man kan bruke både kvalitative og kvantitative metoder for datainnsamling (Johannessen, Tuft og Kristoffersen, 2006, s. 84). Denne oppgaven har et todelt casedesign med kvalitative metoder for datainnsamling; dokumentstudier og semistrukturerte intervju. Det vil gi oss muligheten til å sammenligne data, men også sammenligne empiriske funn med eksisterende teori. Vi skal også bruke observasjon som metode for å få en helhetlig forståelse av informantene og deres holdninger til transformasjonen av Bjørvika og Dokken.

For utforming av en casestudie beskriver Yin (2018, s. 48) to dimensjoner; antall case og analyseenheter. Kombinert får man 4 valgmuligheter; (1) *Enkel-case-design med en analyseenhet*, (2) *Enkel-case design med flere analyseenheter*, (3) *Fler-case-design med én analyseenheter* og (4) *Fler-case-design med flere analyseenheter* (Yin, 2018, s. 42). Vår oppgave baserer seg på nummer fire da vi søker svar fra to caseområder; Dokken og Bjørvika. Samtidig undersøker vi fra flere analyseenheter, som i dette tilfellet er de ulike aktørene. Ved *Fler-case-design* bør man også følge en viss analog logikk, casen bør velges med forsiktighet slik at hver enkelt case forutser det samme eller motsatte resultat (Yin, 2018, s. 55). Tove Thagaard (2018, s. 52) mener at en viktig utfordring er å finne frem caser som gir grunnlag for sammenligninger som er teoretisk relevante. Derfor vil vi utnytte *Fler-case-design* på to måter. For det første vil vi prøve å finne ut hva caseområdene har til felles, hva som åpenbart gjør at de kan sammenlignes, men også hva som gjør at de ikke kan sammenlignes. For det andre vil vi, der det er mulig, prøve å sammenligne og undersøke problematikken ut ifra de ulike aktørenes standpunkt. Dette gjøres med hensyn til teori og forskningsspørsmålene.

3.1.2. Tilnæringsstrategi – abduksjon

Det finnes flere ulike tilnæringsmåter når en skal koble sammen empiri og teori i en forskningsprosess. Yin (2018, s. 168) mener at man kan se en logisk sammenheng mellom data og antagelser gjennom ulike analysestrategier. En av disse er den *teoristyrte*, der analysen er basert på teoretiske antagelser. Det er disse antagelsene som legger føringer for hvilken bestemt retning man søker etter svar (Yin, 2018, s. 27). Vi antar at kommunens tilnærming og oppførsel i en planprosess til dels er styrt av rettslige rammer – et lovverk, og denne antagelsen var utgangspunktet for vår teori. Om man skal basere seg på dette kan man si at et casestudium tar utgangspunkt i eksisterende teori. Dette innebærer at man tester analysen av data opp mot teori. Denne strategien kalles for deduktiv tilnærming (Thagaard, 2018, s. 184). Motsetningen til dette er induktiv tilnærming, der teori utvikles på grunnlag av analysen av data. Det finnes også en mellomvariant, abduksjon, og denne tilnærmingen veksler mellom induktiv- og deduktiv strategi. Man kan eksempelvis analysere data basert på teoretiske antagelser, men samtidig ha muligheten til å utvikle ny teori eller videreutvikle eksisterende teori. Om denne oppgaven i seg selv vil utvikle eller videreutvikle teori er på dette tidspunktet ikke mulig å ta stilling til, det er heller ikke målet, men abduksjon som tilnæringsstrategi vil passe godt med hensyn på forskningsspørsmålene.

3.2. Kvalitativ forskning

Kvantitative metoder grunner seg i mengden informasjon som eksempelvis data fra statistikk eller spørreundersøkelser. En slik tilnærming passet ikke med forskningsspørsmålene og ble derfor utelukket. Med kvalitativ metode avgrenses informasjonen, og man samler inn en mindre mengde som er mer detaljert og nyansert (Johannessen, Tufte og Kristoffersen, 2006, s. 36). Da vi søker dyptgående kunnskap i et gitt hendelsesforløp, vil kvalitative tilnæringer være best egnet for oppgaven. Thagaard (2018, s. 12) mener at målsettingen med kvalitative metoder er å oppnå en forståelse for sosiale fenomen, samtidig som en gis muligheten til å skape tillit mellom forskeren og personer i feltet. Tilnærmingen egner seg derfor godt til å studere personlige og sensitive emner, og tema som det er lite forsket på fra før eller vanskelig å få tilgang til via andre metoder. Samtidig er den kvalitative tilnærmingen fleksibel, og en kan tildele seg kunnskap og endre utformingen underveis. Bjørvika er et område som er godt utforsket og det foreligger en god mengde informasjon som kan innhentes. Dette gjelder ikke for Dokken, som nå befinner seg tidlig i utviklingsfasen. For å kunne få ut mest mulig informasjon har vi valgt å kombinere dokumentstudier med semistrukturerte intervju. Slik vil

vi oppnå en bred, men detaljert, forståelse av fenomenet sett fra ulike analyseenheter. Videre hadde vi ingen intensjon om å bruke observasjon som en metode, men metoden tilkom naturlig under intervjuene. Det skal sies at observasjonene ikke utgjør et stort kildegrunnlag for forskningsspørsmålene, men det har gitt oss et bedre helhetsbilde og lagt føringer for hvordan vi tilnærmet oss informantene. Metoden har på sett og vis lagt føringer for hvilke temaer som har vært mulig og ikke mulig å undersøke nærmere.

3.2.1. Dokumentstudier

Dokumentstudier er en av de metodene som er mest brukt i samfunnsvitenskapen, og det er nesten helt umulig å ikke benytte seg av dokumenter i en empirisk undersøkelse (Lynggaard, 2010, s. 137). Yin (2007, s. 113) mener at metoden er av høy relevans i en case-studie-design. Et dokumentstudium består i hovedsak av sammensatt tekst, men kan også være bilder, opptak og film (Thagaard, 2018, s. 117). Data kan være av privat eller offentlig karakter. En viktig essens når man bruker metoden er å ha et kritisk blick mot dokumentets relevans, autentisitet og troverdighet, når den skal brukes som kilde eller ressurs (Østbye mfl., 2013, s. 42-51; Thagaard, 2018, s. 117).

3.2.1.1. Kildemateriale

Byutviklingen på Bjørvika er en veldokumentert prosess, og det foreligger en mengde av rapporter, artikler, litteratur, oppgaver, blogger, aviser, offentlige dokument, kart og utredninger. På grunnlag av dette utarbeidet vi en tidslinje for Bjørvika, slik vi kunne ha en god oversikt over utviklingsprosessen med hensyn på forskningsspørsmålene. Materialet ble også brukt til å avdekke interessante funn i empirien, disse ble undersøkt nærmere og presentert med hensyn på teori og forskningsspørsmål. Det har vært et tidskrevende og omfattende arbeid, der vi startet med offentlige dokument som reguleringsplaner og vedtak, men også i historisk litteratur for å så fordype oss i alle «røde tråder». Thagaard (2018, s. 119) mener at dette er å betrakte som et feltarbeid, der man tar utgangspunkt i sentrale publikasjoner på et område for å så følge opp referanser. Det å søke systematisk etter relevant informasjon er en viktig del av datasamlingsplanen (Yin, 2007, s. 114). Denne metoden har gitt oss en bred dekning av hendelsesprosessen på Bjørvika, den har fortalt at ting har skjedd, men ikke hvordan eller hvorfor. Den har heller ikke gitt oss et detaljert og personlig innblikk i hvordan kommunen opptrer i transformasjon av en havn, sett fra flere analyseenheter, derfor valgte vi å supplere med intervju som metode. Styrken ved dokumentstudier er at

dokumentene eksisterer uten innvirkning av selve forskningen og de dekker et bredt spektrum av tid, hendelser og miljøer (Yin, 2007, s. 112). Samtidig er den stabil i det forstand at den er tilgjengelig, da vi ubegrenset kunne granske informasjon til enhver tid. Den svake siden med metoden er at den kan gi et skjevt utvalg når innsamlingen er ufullstendig, informasjon er vanskelig å finne eller man ikke har tilgang til den. Dette var fremtredende når vi skulle innhente informasjon og utarbeide tidslinjen for Dokken; utover noen vedtak, rapporter og avisartikler, var det ikke så mye å hente, jevnført med Bjørvika. Det mangler detaljert informasjon i tidslinjen, særlig for perioden 2002-2015. Et dokumentstudium som eneste metode for å innhente informasjon om prosessen på Dokken ville ikke være dekkende med hensyn på autentisitet og troverdighet, og dermed ikke utgjøre et godt nok grunnlag med hensyn på forskningsspørsmålene. Derfor har semistrukturerte intervju, med hensyn på Dokken, vært nødvendig for å kunne innhente både bred og detaljert informasjon.

3.2.1.2. Uformelle møter

Vi hadde også uformelle møte med noen aktører som vi kom i kontakt med gjennom *snøballmetoden* (Thagaard, 2018, s. 56). Det innebærer at informanter tipser om andre personer som kan tenkes være aktuelle intervjuobjekt. Vi kontaktet disse personene, men de ønsket ikke å stille til et formelt intervju. I stedet ble det avtalt et uformelt møte, der mange av spørsmålene fra overordnede intervjuguiden ble brukt, men det ble mer spisset til å bare gjelde mer spesifikke funn. Siden møtene ikke var formelle intervju, ble det heller ikke gjennomført opptak som kunne transkriberes og brukes som kildegrunnlag. Til tross for dette var møtene givende da aktørene kunne hjelpe oss og sende oss i riktig retning. I tillegg kunne de tipse oss om offentlige dokument og hvor vi kunne finne de. Disse dokumentene ble tilført som en del av dokumentstudiet.

3.2.2. Observasjon

Thagaard (2018, s. 64) mener at når vi studerer sosiale situasjoner og systematisk iakttar handlinger, så observerer vi. Vi ønsker med observasjonene her forklare og bevisstgjøre hvorfor oppgaven ikke tar for seg konflikt og konflikthåndtering, mer enn det å være et kildegrunnlag³⁷.

³⁷ Se kapittel 1.2. Avgrensning

Når vi gjennomførte de første intervjuene ble det etter hvert observert og registrert at det foreligger noen hendelser på Dokken som er preget av konflikt. Noen av disse er avsluttet juridisk, men fortsatt nærliggende, og noen er ikke avsluttet. Dette var, og er, i hovedsak interessekonflikter mellom større aktører, der noen har videreutviklet seg til personkonflikter. Noen av disse konflikter kan bekreftes av avisartikler. Videre ble det observert en frykt hos noen av informantene, for at deres intervju kunne bidra til at eksisterende konflikter eskalerte eller startet nye konflikter. I tillegg var det flere informanter som gav uttrykk for at de ikke ønsket at deres intervju skulle påvirke de politiske prosesser som nå foregår på Dokken, da prosjektet befinner seg tidlig i utviklingsfasen, og er derfor noe sårbart. Observasjonen var derfor viktig i forhold til hvordan vi nærmet oss informantene og hvordan vi har utformet oppgaven. For å imøtekomme informanter ble det presisert at detaljert informasjonen om konflikter som fremkommer av intervjuene ikke skal brukes i oppgaven, men at vi setter pris på å få et helhetlig bilde. Vi registrerte at informantene fikk mer tillit til oss som forskere og at de kunne snakke mer fritt.

Når vi intervjuet informanter med tilknytning til Bjørvika og den utviklingen som har skjedd der, var stemningen mye mer «lett og ledig». Det kan virke som, ut ifra vår observasjon, at informantene i dag har fått større avstand fra eventuelle konflikter som har vært og dermed syntes at det var et mindre sårt tema å ta opp. Dette gav oss mye verdifull informasjon med hensyn på forskningsspørsmålene.

3.2.3. Semistrukturerte intervju

Intervju er en av de vanligste metodene innenfor kvalitativ forskning, og anses som en viktig informasjonskilde i case-studie-design (Thagaard, 2018, s. 89; Yin, 2007, s. 116-117). Målet er å ta del i detaljer og omfattende kunnskap om menneskers oppfattinger, perspektiver, tanker, følelser, synspunkter og erfaring på et gitt tema. Dermed er intervjuer i case-studie-design sammenheng av en ganske åpen karakter. I våre intervjuer er tema og spørsmål basert på funn som vi avdekket i dokumentstudiet, og formålet var å få utfyllende og detaljerte svar med hensyn på forskningsspørsmålet. Videre valgte vi å bruke semistrukturert intervju som fremgangsmåte. Dette er en fleksibel struktur der man kan tilpasse spørsmålene etter informanten, og det er i hovedsak denne metoden som brukes i kvalitative intervju (Thagaard, 2018, s. 91). Metoden baserer seg på oppgavens valgte tema/temaer, oppsatt i en viss rekkefølge, men man gis muligheten for å stille spontane spørsmål om ikke-planlagte tema. Tilnærmingen medfører at viktige tema blir belyst, samtidig som man kan følge med på

informantenes fortellinger. Med hensyn på valgt forskningsdesign og at et fenomen undersøkes på detaljnivå, mener vi at metoden er egnet for forskningsspørsmålene. I tillegg passer metoden med fremgangsmåten, da vi ønsket at intervjuene skulle gjennomføres som en samtale mellom oss og informantene. Informantene fikk muligheten å snakke ganske fritt. Det medførte at vi kunne tilegne oss kunnskap om fastsatte temaer, men også om temaer som informanter selv tok opp.

3.2.3.1. Informantutvalg og intervjuguide

Ved valg av informanter bør man være kritisk til hvilke man velger, like kritisk som når man skal vurdere om et dokument er relevant, autentisk og troverdig. Med hensyn på forskningsspørsmålene må man vurdere *hva* det skal intervjues om og *hvem* som skal intervjues (Johannessen, Tufte og Kristoffersen, 2006, s. 105-106). I tillegg hvor stort *omfang* av informanter man bør ha med. Forskningsspørsmålene er knyttet til en planleggingsprosess der formålet er å undersøke hvordan kommunen opptrer. For å få tilgang til denne kunnskapen, og et innblikk i aktørenes rolle, var det helt essensielt å intervju de mest sentrale aktørene. Totalt ble åtte informanter intervjuet, en eller flere ganger, og syv av åtte er å anses som nøkkelinformanter. Det innebærer de spiller en viktig rolle for vår forståelse av saken (Skilbrei, 2019, s. 139). Informantene ble strategisk valgt ut med hensyn på deres rolle og stilling i transformasjon av Bjørvika og Dokken. Disse kan med hensyn til anonymitet ikke oppgis. Informantene ble kontaktet via telefon og deretter fortsatte dialogen via e-post. Vi opplevde ingen problematikk med å få tak i de aktører vi ønsket å intervju, og av alle vi spurte var det bare to aktører som takket nei. Den ene hadde ikke tid og den andre takket først ja, men svarte ikke videre på verken e-post eller telefon. Vi valgte derfor å ikke kontakte denne aktøren flere ganger, da vi ikke har noen intensjoner om å presse aktørene og respekterer det faktum at man kan angre seg. Alle informanter som takket ja, fikk et informasjonsskriv som forklarte formålet med oppgaven, overordnet intervjuguide, NSDs regler for personvern og at de når som helst kan velge å trekke seg. Vi hadde i utgangspunktet ikke tenkt å anonymisere informantene helt med mindre dette var noe de selv ønsket, men av hensyn til de nærliggende eller uløste konfliktene, og de politiske prosessene som foregår på Dokken³⁸, vurderte vi det som nødvendig å gjøre dette. Hadde vi ikke gjort det, ville mye av datainnsamlingen ikke kunne bli brukt som kildegrunnlag. Informantene med tilknytning til

³⁸ Se kapittel 3.2.2. Observasjon og 1.2. Avgrensing

Bjørvika er tildelt alias «Bjørvika» og informantene med tilknytning til Dokken er tildelt alias «Dokken». Aktørene har fått tildelt like alias ut ifra hvilket område de representerer. Dette er for å unngå at informantene kunne identifiseres om man ser sitatene i sammenheng.

Når man skal gjennomføre et intervju bør man planlegge dette med hjelp av en intervjuguide, som angir en struktur av spørsmål som representerer de sentrale temaene i undersøkelsen (Rubin og Rubin referert i Thagaard, 2018, s. 95). Med hensyn på problemstillingene og semistrukturert intervju som metode, valgte vi å utarbeide to overordnede intervjuguides³⁹, en for Bjørvika og en for Dokken. Dette gav oss og informantene muligheten til å tale mer fritt, som bidro til en større mengde informasjon. Når vi vel forberedte oss til første intervju ble det klart for oss at vi måtte lage en tilpasset intervjuguide for hver enkelt informant. Dette grunnes i at en informant ikke nødvendigvis har den samme rollen som en annen, og vil derfor ha en annen relasjon og syn til/på de ulike temaene. Med hensyn til at informantene er anonymisert, er ikke disse tilpassede intervjuguidene lagt ved oppgaven, da de kan medføre at en kan identifisere informanten og/eller informantens arbeidsplass.

3.2.3.2. Intervjuprosessen

Formålet med å intervju var å få bedre kjennskap til byutvikling og transformasjon på Dokken og Bjørvika, og hvordan aktørene, i sin rolle, samhandlet og samordnet. Gjennom samtale med informantene fikk vi innblikk i informantenes rolle, erfaringer og tanker med hensyn på temaene og forskningsspørsmålene. Videre med hensyn til den internasjonale pandemien Covid-19 ble alle intervju og møter gjennomført via nettbaserte kommunikasjonsverktøy som Teams og Zoom – alle i videoform. Et slikt intervju gjennomføres på samme premisser som *ansikt-til-ansikt* intervjuer, intervjuet skjer på grunnlag av et tillitsforhold der man kan gi en direkte respons og ha spontan interaksjon. Det medfører at man tolke utsagn og kroppsspråk (Thagaard, 2018, s. 110-111). Vi opplevde ikke noen problematikk med å gjennomføre intervjuene gjennom slik nettbasert kommunikasjon, tvert om. En slik tilnærming var veldig enkel og effektiv, i det forstand at vi ikke trengte møte opp en spesiell plass, og kunne gjennomføre intervjuet uansett hvor vi befant oss. Alle intervjuer ble spilt inn, noe som gav oss muligheten til å fokusere på informanten uten å stresse over at noe går tapt. En av oss ledet intervjuet, og den andre tok notater og kryssjekket de temaene som ble tatt opp, slik at vi ikke overså noe viktig. Før vi trykte på record-knappen,

³⁹ Se vedlegg 4 (overordnede intervjuguides)

gjennomgikk vi det grunnleggende fra informasjonsskrivet; formålet med studiet og informantens rettigheter. Når informanten hadde gjort seg kjent med informasjonen og gitt sitt samtykke, startet vi innspillingen. Vi ba også om informanten samtykke til opptak rett etter at innspillingen startet, slik at det ikke skulle være noen tvil om dette.

Hensikten med intervjuene har vært å belyse ulike sider med hensyn til forskningsspørsmålet, på en åpen måte og gjennom en fortrolig samtale. Vi ønsket å etablere et tillitsforhold mellom oss og informanten, samtidig som vi ønsket svar på spørsmål som vi på forhånd visste kunne bli litt for personlig eller nært i forhold til noen temaer. Vi valgte derfor å gjennomføre intervjuet med Thagaards (2018, s. 101) forklaring på det *dramaturgiske* aspektet. Vi startet intervjuet med hverdagslige temaer som var enkle å svare på, som bakgrunn og yrkeserfaring. Når tillitten var etablert bevegde vi oss inn i de mer sentrale og vanskelige temaene, samtidig som vi observerte⁴⁰ informantens følelsesmessige reaksjoner. I tillegg valgte vi en fleksibel tilnærming, hvilket gjorde at vi kunne anpasse spørsmålene etter informantens erfaringer eller helt unngå spørsmål som kunne svekke tillitsforholdet. Vi var hele tiden beredt på å stille oppfølgingsspørsmål dersom det var behov for det (Thagaard, 2018, s. 102). Videre fikk informanten tale fritt, men gjennom å inneha en aktiv intervjurolle kunne vi holde informanten på «sporet» og samtidig opprettholde tillitsforholdet. Dette var særdeles viktig i de intervjuer der informanten hadde sterke formeninger om bestemte tema og prøvde å ta kontroll på intervjuets retning. Dette så vi skje ved noen tilfeller der informanten var en eliteperson. Eliteperson er en leder eller ekspert på sitt område og således innehar en slags maktstilling (Kvale og Brinkmann, 2015, s. 175-176). Dette aspektet er av betydning for innsamling av relevant data, og derfor ble det gjort vurderinger under hele intervjuet; er dette relevant, er dette informantens egne meninger, er informasjon troverdig, kan informasjon bekrefte eller er dette ny informasjon? En annen utfordring som vi møtte på var at de fleste informanter gjerne ville snakke om det som skjer her og nå, eller hva som skal skje, mens vi var/er mest opptatt om hva som har skjedd. Likevel klarte vi å «styre» informantene tilbake til rett tidsperspektiv. Avslutningsvis ledet vi informanten inn i mer nøytral og avslappet atmosfære, samtidig som vi gav beskjed om at vi nå nærmet oss slutten. Således kunne informanten forberede seg på en avslutning uten å være preget av eventuelle emosjonelle følelser hen opplevde under intervjuet. Vi opplevde at vi ble møtt på en god måte og at alle

⁴⁰ Se kapittel 3.2.2 Observasjon

informanter var hyggelige. Når vi spurte om vi kunne få lov å komme med oppfølgings spørsmål, ved behov, sa alle informanter “ja” til det.

Intervjuene varte fra 30 minutter til en time, og det var også behov for å intervju en informant flere ganger. I forhold til mengde informanter, valgte vi som nevnt åtte aktører. I henhold til Johannessen mfl. er det vanlig med 5-10 intervjuer når det foreligger tidsbegrensinger, som det ofte gjør i studentoppgaver (Johannessen, Tufte og Kristoffersen, 2006, s. 106). For oss var det ikke tiden som bidro til at vi ikke fikk intervjuet flere, men at vi opplevde en slags metthet, en «grenseverdi» (Johannessen, Tufte og Kristoffersen, 2006, s. 106). Fra intervjuene for Bjørvika innhentet vi både ny og detaljert informasjon, men mye var allerede avdekket i dokumentstudiet, og det var derfor ikke noen hensikt å intervju flere. Når det kommer til Dokken opplevde vi også en grenseverdi, men ikke av den samme anledningen. Som forklart i kap. 3.2.2 Observasjon og kap. 1.2. Avgrensning, er man nå i startfasen på Dokken og det er mye som fortsatt er uavklart, nærliggende eller pågående politiske prosesser, og det var tydelig at informantene ikke ønsket eller kunne utdype seg på alle tema. Vi fikk ikke noen ny informasjon, og etter hvert ble det bestemt at vi ikke skulle gjennomføre flere intervjuer. Med hensyn forskningsspørsmålene vil datamaterialet være dekkende, med unntak av delproblemstilling 1 for Dokken.

3.3. Bearbeiding og analyse

Yin (2007, s. 137) mener at en analyse i casestudier er særdeles vanskelig da det ikke finnes en direkte definisjon av strategier og teknikker. Det innebærer at forskere blir avhengige av sin egen vitenskapelige tanke, da man bør ha en klar formening om hva det er man søker svar på, for å så lage en fungerende strategi. Med en analyse gransker, kategoriserer, sammenfatter og prøver man data med hensyn til eventuelle hypoteser, som igjen er direkte knyttet til forskningsspørsmålene. Denne analyseringsprosessen har pågått gjennom hele arbeidet med oppgaven. Vi har derfor valgt en tilnærming der vi i drøftingskapitlet analyserer og drøfter funn, fra de kvalitative dataene presenter i kapitlet “Redegjørelse av empiri”, opp mot teori med hensyn på forskningsspørsmålene.

Dokumentstudiet

I komparative analyser i kvalitative studier legger man vekt på at det utvikles en helhetlig forståelse av hver enkelt enhet (Grønmo, sitert i Thagaard, 2018, s. 161). Hensikten med

dokumentstudiet var å få en oversikt over den tidlige fasen av byutviklings- og transformasjonsprosessen på Dokken og Bjørvika. For å oppnå dette ble det først bestemt at vi skulle lage tidslinjer for de to caseområdene. Dette ble gjort gjennom å systematisk analysere dokument⁴¹ - vi identifiserte og kartla relevant informasjon som stegvis ble innført i tidslinjene. Tidslinjene for caseområdene er presenter i empirikapittelet. Dette arbeidet har vært helt essensielt for å kunne sammenligne caseområdene både på generelt og detaljert grunnlag, men også for å identifisere relevante funn i hendelsesprosessen i de to caseområdene med hensyn på forskningsspørsmålene og teori. Store deler av dette arbeidet ble lagt til grunn for utarbeidelse av de overordnede intervjuguidene. En del av informasjonen som fremkommer av tidslinjene, ble også systematisk redegjort for sammen med funn.

Semistrukturerte intervju

Hensikten med intervjuene var å få et mer detaljert innblikk i samhandling og samordning, med hensyn på forskningsspørsmålet, og til de funnene dokumentstudiet avdekket, men intervjuene i seg selv bidro også som påfyll til dokumentstudiet og førte til nye funn. Den første fasen av analysen transkriberte vi intervjuene, samtidig som vi tolket innholdet og skapte et helhetsinntrykk (Johannessen, Tufte og Kristoffersen, 2006, s. 163). En slik intuitiv og personlig tilnærming er ifølge Halvorsen (2008, s. 210) vanlig i kvalitative analyser. Videre var vi klar over at intervjuene er en del av et større bilde, og ikke all informasjon er relevant. Innholdet må ses i sammenheng med funnene fra dokumentanalysen og teori, da er dataen både teoretisk opplyst og empirisk fundert (Silverman referert i Johannessen, Tufte og Kristoffersen, 2006, s. 161). Da det ulike aktørene i caseområdene innehar ulike roller gav informantene mange ulike svar og det er vanskelig å analysere og jevnføre alle svarene. For å kunne sortere ut og systematisk kategorisere relevant informasjon brukte vi en delanalyse kombinert med en helhetsanalyse. Thagaard (2018, s. 161) mener at i kvalitative analyser bør man veksle mellom det helhetlige perspektivet og enkeltstudier. Om man bare fokuserer på helheten vil man kunne miste det som kjennetegner sosiale fenomen slik som kompleksiteten og variasjonsrikdommen (Starrin mfl. referert i Halvorsen, 2008, s. 211). Fokuserer man bare på delene, blir det vanskelig å se konteksten og hvor representative de egentlig er. Når vi kombinerte de to begynte vi først med helhetsanalysen som inkluderte informasjon vi tilegnet oss fra dokumentanalysen. Det ble dannet en helhetsforståelse, og materialet fra intervjuene

⁴¹ Se kapittel 3.2.1. Dokumentstudier.

ble inndelt i tema-kategorier som representerer de ulike funnene vi ønsket å undersøke nærmere. I delanalysen plukket vi ut utsagn og sitater som vi mente kunne belyse hvordan kommunen opptrer i den gitte kategorien. Gjennom denne tilnærmingen kunne vi også se hvordan aktørene forholdt seg til hverandre i den gitte situasjonen, og deres egne opplevelser og syn på saken.

Samlet sett er analyse av datamaterialet grunnlaget for konklusjonene, og for å svare på forskningsspørsmålene valgte vi å analysere og drøfte i samme kapittel.

3.4. Forskningens kvalitet (metodisk refleksjon)

For at forskning skal regnes som troverdig må fremgangsmåten og grunnlaget for resultatene være vurdert opp mot ulike kriterier – man vurderer kvaliteten på forskningen (Thagaard, 2018, s. 181). I kvalitativ forskning snakker man om reliabilitet, validitet og overførbarhet. I dette delkapittelet skal vi begrunne de valgene vi har tatt i oppgaven sett opp mot disse kriteriene.

3.4.1. Reliabilitet

Når en oppgave har reliabilitet er den pålitelig, fra et forskningsperspektiv innebærer det at den er troverdig (Thagaard, 2018, s. 181). I kvantitativ forskning vil dette være knyttet til i hvilken grad en annen forsker ville kommet frem til de samme resultater og sluttsatser, altså hvor konsistente resultatene er (Yin, 2018, s. 59). Likevel er repliserbarhet i kvalitative studier ikke et relevant kriterium da kvalitative studier bidrar med kunnskap som er kontekstuell, forklarende, vurderende og generativ (Skilbrei, 2019, s. 88), og man trenger derfor i kvalitative case-studium andre metoder for å kunne bedømme reliabiliteten. Et kriterium man kan bruke er å «argumenter for reliabilitet ved å redegjøre utviklingen for utviklingen av data løpet av forskningsprosessen» (Thagaard, 2018, s. 186). Altså hvordan vi har utviklet vårt datagrunnlag og hvor kritiske vi har vært i denne prosessen. I denne oppgaven er det i hovedsak to typer av datamateriale som skal vurderes; semistrukturerte intervju og dokumentstudiet.

I kvalitativ forskning er forståelse man utvikler under forskningen basert på kontakten mellom forskere og deltakeren (Thagaard, 2018, s. 188). Under intervjuene var vi to som deltok og vi kunne sammen reflektere over konteksten av data, og hvilke inntrykk vi har av relasjonene mellom aktører, men også mellom oss som forskere og informantene. Intervjuene ble spilt inn

og transkribert ord for ord. Noen av de hverdagslige fyll-ord og uttrykk som “jo”, “da”, “altså” og “ikke sant” ble fjernet for å tydeliggjøre innholdet, men også for å hindre at sitater kunne ses i sammenheng gjennom å gjenkjenne de språklige formuleringene til informantene. Dette hadde ingen påvirkning på sitatens betydning. At de var spilt inn var også svært nyttig i de tilfellene der transkriberingen ble utydelig eller uforståelig, da vi kunne gå tilbake for å observere kroppsspråk og tonefall. Intervjuene er gjennomført etter to overordnede intervjuguider⁴², men med hensyn på at intervjuene foregikk som samtaler, vil de ikke kunne gjenskapes, verken av oss eller andre forskere. Det innebærer at man gjennom ulike analyser kan komme til helt ulike resultat. Et annet hensyn, er det faktum at vi har anonymisert informantene i den grad at andre ikke kan gjenkjenne de som person, deres arbeidsplass eller hvilken aktørkategori de tilhører. Det vil således være vanskelig å sette dataene i rett perspektiv uten å ha tilgang til denne informasjon, og deres sitat er bevisst satt i en sammenheng som medfører at de ikke kan gjenkjennes. Det må også nevnes at de fleste av informantene godkjente sine sitater på forhånd, og vi har dermed fått bekreftet at sitatene representerer deres meninger. For at leseren skal kunne se funnene fra intervjuene i kontekst og sammenheng, og bedømme reliabilitet, må det ses sammen med datagrunnlaget fra dokumentstudiet. Datagrunnlaget til dokumentstudiet, med hensyn til både empiri og teori kapitlet, er basert på førstehåndskilder, slik som offentlige dokument, utredninger og rapporter, litteratur, vedtak, og lover, og har av den grunn høy pålitelighet. I studiet har vi også innhentet informasjon fra avisartikler, men disse har kun vært supplerende til det som er å anses som reel fakta, og i noen tilfeller ble materialet bekreftet av informantene. Datamateriale fra dokumentstudiet er helt essensielt for å forklare konteksten til funnene med hensyn til hvordan kommunen opptrer/opptrådte i de to caseområdene, men også caseområdene i seg selv. Det innebærer at leseren gjennom en «teoretisk» innføring gis muligheten å bli kjent med både Bjørvika og Dokken. Slik vil leseren være i posisjon til å vurdere om resonnementene og konklusjonene er fornuftige.

Videre har vi som studenter blitt godt tatt imot av informantene, og vi opplever at informantene ser på oss som seriøse og troverdige personer. Vi har gjennom samtlige intervjuer respektert deres rolle og myndighet i de ulike caseområder, og de begrensinger som kommer av at Dokken befinner seg i en sensitiv fase.

⁴² Se vedlegg 4 (overordnede intervjuguider)

3.4.2. Validitet

Validitet knytter man til resultatene av forskningen og hvordan vi som forskere tolker data. Det innebærer at validitet representerer gyldigheten av de tolkninger som vi har kommet frem til (Thagaard, 2018, s. 19, 189). Videre skiller man mellom intern og ekstern validitet. Intern validitet handler om hvorvidt vi som forskere har dekning i selve dataene for de konklusjoner vi har tatt (Skilbrei, 2019, s. 88). Ekstern validitet, også omtalt som overførbarhet, handler om hvorvidt kunnskapen som vi har skapt er gyldig i andre sammenhenger.

Dokumentstudiet som kvalitativ metode har vært svært omfattende, både med henhold til teori og empiri. Alt grunner seg i hovedsak på offentlige respektable kilder som rapporter, artikler, litteratur, oppgaver, offentlige dokument, kart og utredninger. Vi har igjennom hele oppgaven vist klare og tydelige sitat, og referert til teoretiske kilder og empiriske dokument. Det skal sies at med hensyn på pandemien Covid-19 var ikke mulig for oss å få tilgang til arkiv verken i Oslo kommune eller Bergen kommune. Dette gjelder i hovedsak tilgangen til eldre reguleringsplaner og politiske vedtak, men dette har ikke påvirket gyldigheten i stor grad. I tilfeller der vi var usikre på om en kilde var gyldig eller ikke, sjekket og supplerte vi alltid med andre kilder. Selv om det ikke blir referert i teksten, vil det alltid være en fordel å undersøke om flere kilder gir de samme dataene/resultatene. Vi mener at de dataene vi har brukt gir dekning for den forskningen vi har gjennomført og er derfor et godt grunnlag for konklusjoner som er tatt i denne oppgaven. Fordelen med et dokumentstudium er at dokumentene eksisterer uten innvirkning på selve forskningen (Yin, 2007, s. 112), den er uforanderlig og således vil eventuell kunnskap som vi har skapt være gyldig i andre sammenhenger - den vil være overførbar. Det kan selvsagt diskuteres hvordan en annen forsker tolker materialet, for eksempel tolkning av et lovverk. For å sikre at våre tolkninger var «korrekte» rådførte vi oss med veileder og andre juridiske personer. Likevel skal det sies at lovverket av og til åpner opp for egne tolkninger, men det er også det som er litt av poenget med forskning – man prøver ikke med hensikt å finne på ting, men å vurdere og diskutere med stødig og troverdig data som grunnlag. Det mener vi at vi har oppnådd i denne oppgaven. Likevel skal det sies at ikke all kunnskap vi har skapt fra dokumentstudiet er overførbart, da vi bruker case-studie som forskningsdesign, og i mange tilfeller er kunnskapen rettet mot å kun gjelde tema som eksisterer i et av caseområdene - alt kan ikke generaliseres.

Semistrukturert intervju som metode har vært et godt valg for oppgaven med hensyn på forskningsspørsmålene. De har gitt oss detaljert informasjon og gitt oss muligheten å studere fra flere ulike nivåer. Måten vi har samlet inn dataene med hjelp av videoinnspilning kan etter

vår mening ikke gjøres på en bedre måte, og vi mener at våre utvalgte informanter er relevant for oppgaven. Vi kunne ha brukt andre informanter, men det er ikke sikkert de hadde gitt oss den samme innsikten. Etter vår mening har vi lyktes å få en fornuftig sammensetning av informanter som har gitt oss svært relevant informasjon. Mye av dataene har vi sett i sammenheng med dokumentstudier, på den måten har vi også kunne kontrollert om dataene kan oppfattes som troverdig. Når det kommer til ekstern validitet, hvorvidt den kunnskapen vi har skapt, med data som grunner seg i semistrukturerte intervju er gyldig i andre sammenhenger, kan tenkes være i liten grad. Det er med samme hensyn som med dokumentstudiet, at vi bruker case-studie som forskningsdesign, og det er derfor vanskelig å generalisere.

3.4.3. Ethiske avvenninger

Når det kommer til kvalitativ forskning som er basert på intervju må forskeren ta noen etiske avvenninger. Det er forskeren som har ansvar for tolkninger av resultat og utvikling av teori, da informanten ikke deltar i denne prosessen, og har således lite innflytelse over det videre arbeidet (Thagaard, 2018, s. 196). Olsen, referert i Thagaard (2018, s. 196) mener at det er ikke til å unngå at forskeren, med hensyn på tolkninger, fremstår som en ekspert. Videre mener Thagaard (2018, s. 196) at visst informantene kjenner seg igjen i teksten kan dette føre til at informanten blir provosert av våre tolkninger. Dette var en av de grunnene til at informantene fikk se utvalgte sitat fra deres intervju, men også fordi det var viktig for dem at de ikke skulle bli gjenkjent. I vår oppgave har vi hatt en åpen og transparent kommunikasjon med informantene, det har vært helt essensielt for at informanter ikke skulle trekke sitt intervju. Det grunner seg i de politiske prosessene som foregår på Dokken. Vi har gitt alle informanter muligheten til å se utvalgte sitat og vi har forklart sammenhengen. Vi har ikke redigert disse sitatene slik at betydningen av de fremstår som noe de i utgangspunktet ikke var. Dersom dette ble tilfellet, valgte vi heller å fjern

e sitatet helt, da det for oss er viktig at datagrunnlaget fremstår som genuint og har høy troverdighet. Det var også et tilfelle der vi måtte trekke nesten alle sitat fra en av informantene, av hensyn til informantens ønske om total anonymitet. Videre ble det oppdaget at konflikter var noe mange informanter opplevde som negativt og ubehagelig, og noe de ikke ønsket å utale seg om. Med respekt for informantene og kvaliteten av oppgaven valgte vi derfor bort konflikt som et tema. Hadde vi likevel valgt å ta opp dette som tema, er det mulig at informanten ville avbryte intervjuet, og det hadde vært en stor risiko for at noen

informanter hadde trukket sitt intervju. Dette er også grunnen til at det empiriske materialet ikke er dekkende for delproblemstilling 1 med hensyn på Dokken. Videre skal det sies at alle dataene er behandlet etter NSDs reglement, og samtlige informanter har skrevet under på en samtykkeerklæring. Alle data fra intervjuene vil bli slettet i det oppgaven er levert.

4. Redegjørelse av empiri

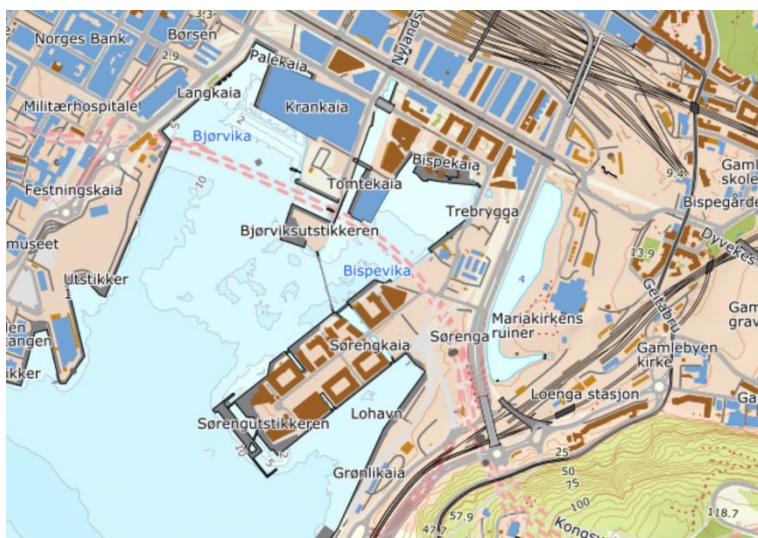
I dette kapittelet skal vi presentere vår innsamlede empiri fra dokumentstudiet og intervju.

Her skal vi presentere våre to caseområder, der vi først tar for oss Bjørvika og deretter Dokken. Hvert delkapittel starter med en beskrivelse av caseområdet, planstatus og historisk utvikling av området. Deretter skal vi presentere en kronologisk utvikling av transformasjonsprosessene. Siden de to caseområdene skiller seg i den forstand at Bjørvika er i slutfasen mens Dokken er i startfasen, har vi valgt å avgrense den kronologiske utviklingen av Bjørvika frem til og med 2004, da reguleringsplan for Bjørvika - Bispevika – Lohavn ble endelig vedtatt. Avslutningsvis legger vi frem utvalgte funn fra studiene.

4.1. Caseområde Bjørvika

4.1.1. Beskrivelse av caseområdet

Bjørvika ligger sentralt til i Oslo, mellom Oslo sentrum og Gamle Oslo bydel, ut mot Oslofjorden, se figur 8. Det tidligere havneområdet har de siste tiårene gått gjennom en transformasjon, og består i dag av eksklusive boligområder, havnepromenade, flotte allmenninger og ikke minst, imponerende og store kulturattraksjoner slik som Operahuset, nasjonalbiblioteket og Munchmuseet. Bjørvika omfatter et areal på ca. 700 daa, og er en del av prosjektet Fjordbyen, som strekker seg helt fra Frognerkilen i vest til Sydhavna i sørøst (Oslo kommune, u.d.). Det er ikke til å legge skjul på at Bjørvika er et enormt populært område, både det å besøke, bo og være der.



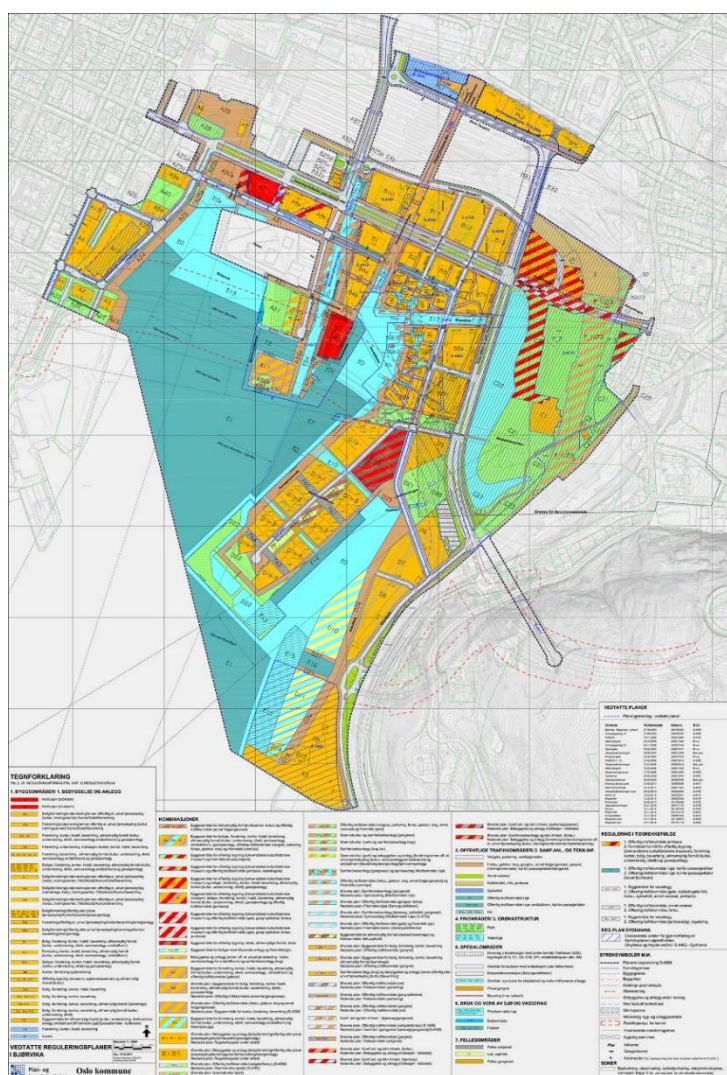
FIGUR 8: BJØRVIKA. NORGESKART. KARTVERKET, 2021.

4.1.1.1. Planstatus

Gjeldende reguleringsplan for området er reguleringsplan for Bjørvika - Bispevika – Lohavn og reguleringsplan for operahuset⁴³

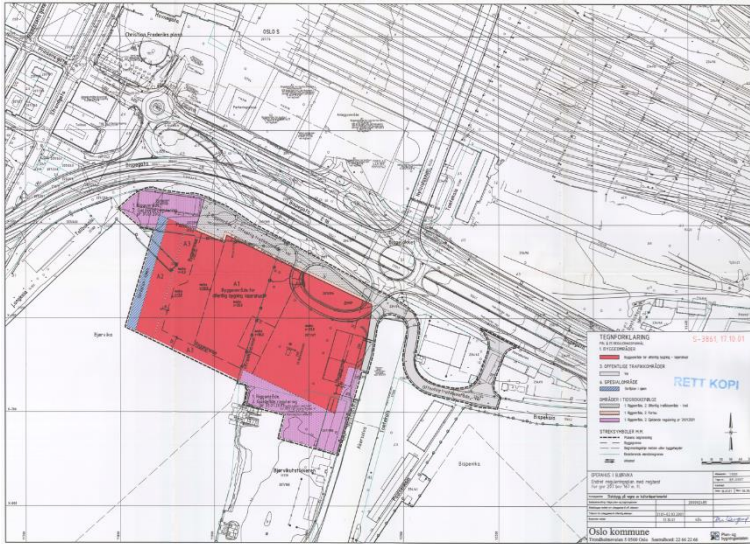
Reguleringsplan for Bjørvika - Bispevika – Lohavn (se figur 9) ble vedtatt av Oslo bystyre i 2003, og regulerer området til kombinerte formål, byggeområder for bolig, forretning, kontor, hotell, bevertning, offentlige bygninger, allmenntilgjort formål, p-hus, offentlige trafikkområder, friområder og spesialområder. Planområdet utgjør ca. 645 daa landareal og 409 daa sjøareal, og strekker seg fra Sporområdet ved Oslo S. til Revierkaia i vest til Grønlikaia i øst (Oslo kommune, 2003, s. 6). Reguleringsplanen er en grovmasket plan med overordnede grep og hovedstrukturer, som fastsetter gatestrukturer, offentlige plass- og parkrom, områder for bebyggelse med hovedformål for arealbruk, maksimalt bruksareal, byggehøyder og rekkefølgekrav. I tillegg ligger det tre formelle vedlegg til planen; Designhåndboken, Overordnet miljøoppfølgingsprogram og Kulturoppfølgingsprogram, som gir retningslinjer for utforming og målsettinger, og fungerer som styringsverktøy for utviklingen av området (Oslo kommune, 2003, s. 6).

⁴³ *Bjørvika, reguleringsplan. Byggeområde for offentlig bygning (operahus). Bydel sentrum og bydel Gamle Oslo.*



FIGUR 9: PLANKART FOR REGULERINGSPLAN FOR BJØRVIKA - BISPEVIKA – LOHAVN. KILDE: BJØRVIKA UTVIKLING (U.D.)

Reguleringsplan for operahuset (se figur 10) ble vedtatt i 2001 og regulerer operatomten. Planområdet er på ca. 47 daa, og ligger innenfor reguleringsplanen for Bjørvika - Bispevika – Lohavn. Det meste av planområdet er regulert til «byggeområde for offentlig bygning - (operahus)», mens resten er regulert til «spesialområde: skråplan i sjøen», offentlig trafikkområde og riggområder (Oslo kommune, 2001a, §2).

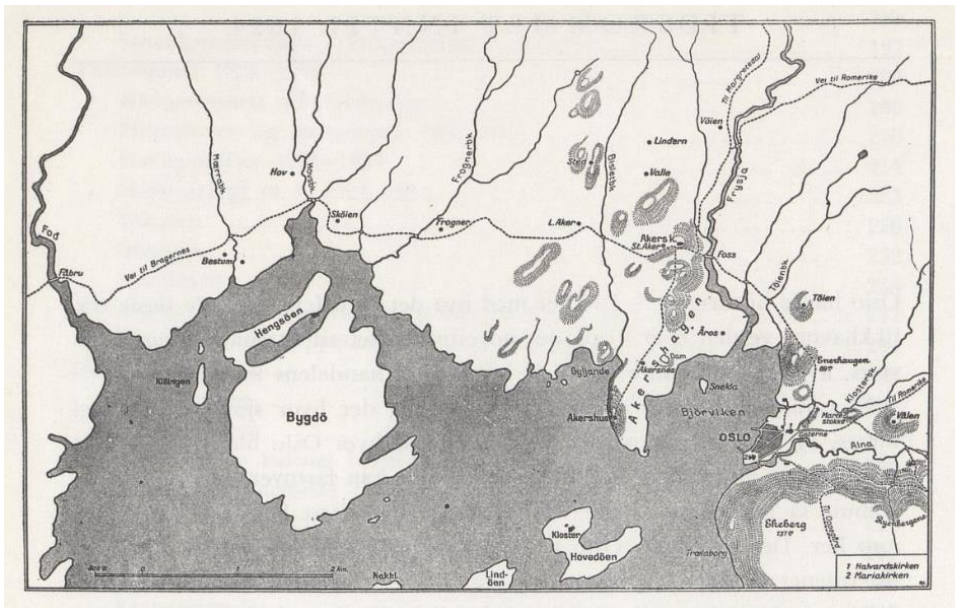


FIGUR 10: PLANKART FOR REGULERINGSPLAN FOR OPERATORTMEN KILDE: OSLO KOMMUNE, 2001B.

4.1.1.2. Historisk utvikling

Ordet Bjørvika stammer fra ordet «byviken», altså «viken der byen lå» (Steigan, 2019, s. 90).

Opprinnelig lå strandlinjen mye lenger opp i landet enn dagens situasjon – se figur 11.



FIGUR 11: BJØRVIKA UKJENT DATO, FRA KJELSTRUP, 1962, s. 10.

I senmiddelalderen var Oslo havn betydelig for handel og sjøvertsforbindelsene med utlandet (Brovold, 1987, s. 2). I løpet av 1600-tallet utvikler havneanlegget i Bjørvika seg, og byen ble lagt tett inntil den daværende strandlinjen vest for Bjørvika (Kjelstrup, 1962, s. 16). I 1735 ble

Havnekommissjonen⁴⁴ for Oslo havn opprettet med den første havneloven (Brovold, 1987, s. 2). Videre utover 1800- og 1900-tallet ble havnen opprustet og utvidet både mot øst og vest, og Bispevika⁴⁵ ble innlemmet som en del av den. Deler av dette ble etter hvert fylt ut for kunne ta imot de større dampskipene (Brovold, 1987, s. 3). I løpet av 1950- og 1960-årene ble det etablert store utfyllinger for å få nok landareal til den voksende containervirksomheten i samfunnet (Brovold, 1987, s. 5). Utover 80-tallet vokste skipene i størrelse, og investeringene i de enkelte skipene hadde økt betydelig. Dette medførte et behov for en effektivisering av laste- og lossearbeidet. I 1982 ble Oslo havnevesen opprettet som et kommunalt foretak (Havnevesenet, u.d.), for å så bli en kommunal bedrift i 1984, i forbindelse med at havnene skulle kommunaliseres med den nye havneloven av 1984. Det var Oslo kommune som eide havnen. Oslo havnevesen som bedrift skulle være selvfinansiert, og ble opprettet med hensyn på å få en rasjonell havnedrift, forvalte havnens eiendommer og innretninger, og føre oppsyn med trafikken i havnedistriktet (Brovold, 1987, s. 1).

4.1.1.3. Oslo havn i dag

I dag er Oslo havn lokalisert på Vippetangen og Sjursøya og er Norges største gods- og passasjernavn (Oslo Havn, u.d.). Sammen håndterer de store mengder av varer, passasjerer og gods. Videre har virksomheten siden 2004 vært inndelt i to landdistrikter; Sydhavnen og Byhavnen. Sydhavnen består av sammenhengende areal som strekker seg østover fra Grønlia, og tanken er at havne all havnevirksomhet, bortsett fra utenlandsfergene og cruisetrafikken, skal etter hvert flyttes hit. Byhavnen strekker seg fra Frognerkilen ved Hjortnes/Filipstad i vest til søndre Grønlia/Myggbukta i Øst (Ødemark, 2020). Oslo havnevesen ble omdannet til et kommunalt foretak i 2004 – Oslo Havn KF, og har i dag det overordnede ansvaret for driften av havnen og myndighetsutøvelse i kommunens sjøområder. Samt har Oslo Havn KF ansvaret for å stille med kaiarealer lagringsplasser og bryggekontror for private virksomheter. Oslo KF satser i dag på miljø- og klimatiltak, og håper at det skal bli en nullutslippshavn i fremtiden (Oslo Havn, u.d.). Videre har Oslo havn, i likhet med Bergen Havn, nasjonal status som stamnetts havn og utpekt som beredskapshavn (Samferdselsdepartementet, 2015, s. 16; Oslo Havn, u.d.).

⁴⁴ Havnestyre.

⁴⁵ Den gangen Pipervika og Oslobukta

4.1.2. Kronologisk utvikling

I dette delkapittelet presenteres en tidslinje i for transformasjon av Bjørvika. Ideen om en transformasjon av Bjørvika startet formelt så tidlig som 1960-tallet, men det var først på 1980-tallet at ballen begynte å rulle. Diskusjonen om en ny bydel hetet seg videre opp, i det diskusjonen om en ny opera startet på slutten av 1980-tallet. Etter mange og lange diskusjoner, vedtok Stortinget til slutt at den nye operaen skulle ligge i Bjørvika, og dette ble dermed en viktig «pådriver» for at en transformasjon skulle skje. Reguleringsplan for operahuset ble kjørt som en uavhengig planprosess. Videre ville en transformasjon av området også kreve store infrastrukturelle forandringer, og en senketunnel ble satt som et premiss for gjennomføring av transformasjonen. I 2003, etter et omfattende arbeid mellom plan- og bygningsetaten i Oslo kommune og flere andre sentrale aktører, vedtok Oslo bystyre reguleringsplan for Bjørvika - Bispevika – Lohavn.

		STATUS
1965	Ideen om Bjørvika som bydel presenteres i en transportanalyse for Oslo (Braathen, 2001)	Idéfase
1982	Oslo Byes Vel arrangerte, i samarbeid med Oslo byplankontor, en nordisk idékonkurranse <i>Byen og Fjorden – Oslo 2000</i> . Konkurransen skulle se på hvordan fjorden og sjøkanten kunne bli en integrert del av Oslo by (Oslo Byes vel, 1983)	
1987	Norsk Kulturråd la frem en utredning (Kvam-utredningen) om mulighetene for å etablere en Opera II i Bergen eller Trondheim, uavhengig av Den Norske Opera. Innstillingen ble ikke fulgt opp (St.prp. nr. 37 (1997-1998), kap. 2)	
1988	Oslo kommune vedtar kommunedelplan for Oslos sentrale sjøside, der det fremkommer at Bjørvika skal omdisponeres fra havneområde til byutviklingsområde. Omlegging av datidens veisystem var en forutsetning for at dette kunne skje (St.meld. nr. 28 (2001-2002), s. 2).	Forhandling/ planlegging
1989	Stasjonen på Vestbanetomten ble lagt ned som følge av omlegging av jernbanen (Vestbanestasjonen, u.d.).	

	<p>Den Norske Opera tok initiativet til en ny opera, og hyrte inn IN'BY (Institutt for byutvikling) til å gjennomføre et romprogram og en tomteanalyse for et nytt operahus. Analysen konkluderte med at Vestbanetomten var best egnet for ny opera (St.prp. nr. 37 (1997-1998), kap. 2).</p>
1990	<p>En intern arbeidsgruppe jobbet videre med utredning for en ny opera på Vestbanetomten. På grunn av ny regjering, ble ikke arbeidet ferdigstilt (Braathen, 2001; Skjævesland, 2008, s. 25).</p> <p>Festningstunnelen åpnet (St.meld. nr. 28 (2001-2002), s. 8).</p>
1991	<p>Ny regjering støtter forslaget om ny opera på Vestbanen. En ny arbeidsgruppe (Haga-utvalget) utarbeidet <i>Nytt operahus i Oslo - rapport fra en arbeidsgruppe om lokalisering og rammer for et eventuelt operaprojekt</i>. Totalt 20 tomter ble vurdert, hvorav Bjørvika, Festningsplassen, Kontraskjæret, Stiklestadkvartalene, Tøyen og Vestbanen fikk en grundigere vurdering. Arbeidsgruppen konkluderte med at Vestbanen var best egnet (St.prp. nr. 37 (1997-1998), kap. 2).</p>
1992	<p>St.meld. nr. 61 (1991-1992) <i>Kultur i tiden</i> legger frem at datidens opera- og teaterbygning (Folketeateret) var for lite for Den Norske Operas virksomhet, og Arbeidstilsynet hadde påpekt en rekke mangler ved bygningen. Den Norske Opera uttrykker samtidig et ønske om en ny operabygning.</p> <p>Riksantikvaren freder to av stasjonsbygningene på Vestbanetomten (Christensen, 1993, s. 270). Fredningen medførte begrensninger for et nytt operahus på tomten, da tilgjengelig areal ble innskrenket. Fredningen fikk også stor oppmerksomhet av befolkningen, og det ble dannet en egen motstandsgruppe, kalt Vestbanens venner, stiftet av Oslos Byes Vel og Fortidsminneforeningen Oslo og Akershus (Oslo Byes Vel, 1994, s. 91).</p>
1993	<p>Kirke- og undervisningskomiteen la frem Innst. S. nr. 115 (1992-1993) vedrørende behandlingen av St.meld. nr. 61 (1991-1992). Komiteen</p>

ønsket en vurdering av de praktiske og økonomiske konsekvensene ved en eventuell ombygging av Folketeateret fremfor et nytt operahus. Det sto nå mellom tre tomtealternativer; Vestbanetomten, Bjørvika og Folketeateret. Statsbygg leverte en vurdering i juni (St.prp. nr. 37 (1997-98), kap. 2).

Statens vegvesen arrangerte en idékonkurransse om alternative prinsipper for veg- og byutvikling i området. Den var i denne konkurransen ideen om en tunnel under fjorden ble presentert for første gang (Whist og Christensen, 2012, s. 49).

Stortinget vedtar at å bygge tunnel i Bjørvika skulle prioriteres for å håndtere trafikkproblemene i området, i sin behandling av Innst. S. nr. 232 (1992-1993), den 6. juni, sak nr. 3.

Oslo kommune uttrykte i sin høringsuttalelse til Statsbygg sin vurdering av lokaliseringalternativ, at kommunen primært ønsket at nytt operahus skulle bygges i Bjørvika (Oslo Byutviklingskomité, møte 08.09.93, sak 388).

- 1994-** Statsbygg avleverte en konsekvensutredning for de tre
- 1995** lokaliseringalternativene Bjørvika, Vestbanen og Folketeateret. Utredningen la frem to alternativ til lokalisering av opera på Bjørvika; Oslo S Sjøtomta og Palékaia. (St.prp. nr. 37, 1997-98, kapitel. 4.1)
- Statens vegvesen starter konsekvensutredning for tre av fire veialternativ fra idékonkurransen i 1993. Alle alternativene inkluderte senketunnel (St.meld. nr. 28 (2001-2002), kap. 3.2)
- En ny kommunedelplan for Indre Oslo la frem, for første gang, en helhetlig løsning for Bjørvika med et komplett tunnelsystem (Grønvold, 2008, s. 19).

- 1996-** Konsekvensutredningene for de ulike veialternativene viste at
- 1997** samferdselsprosjektet ville ha en negativ kost-nytte-verdi (Whist & Christensen, 2012, s. 123).

I St.meld. nr. 37 (1996-1997) - *Norsk veg- og trafikkplan 1998 – 2007*, fremkommer det at prioriteringene er preget av store økonomiske bindinger, men at Samferdselsdepartementet sikter på å starte med Bjørvikatunnelen i perioden 1998-2001. Videre kommer det fram at samferdselsprosjektet knytter seg mest til byutviklingsinteressene for området, og i mindre grad som følge av behovet for en riksveiutbygging. Det oppstår dermed en diskusjon om kostnadsdeling og finansieringsplan for prosjektet (ibid.)

1998 Kulturdepartementet fremmer St. prp. nr. 37 (1997-1998) *Om nytt operahus*, der de foreslo at nytt operahus skulle bygges på Vestbanetomta i Oslo. Valg av lokalisering oppnådde ikke flertall i Stortingets behandling og det ble derfor ikke fattet noe vedtak. Det var likevel et klart flertall på ønsket om å bygge en ny opera. Kulturdepartementet fikk derfor fortsette utredningsarbeidet

Statsbygg og Plan- og bygningsetaten utarbeidet, på oppdrag fra Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet og Oslo kommune, rapporten *Byutvikling i Bjørvika – Bispevika*. Denne kom ut i november og ble sammen med konsekvensutredning for E18 mellom Festningstunnelen og Ekebergtunnelen av Statens vegvesen, to viktige dokument i den videre utredningen av Bjørvika som lokaliseringalternativ (St.prp. nr. 48 (1998-99), kap. 1.3)

Statens vegvesen la ut en tilleggsutredning for konsekvensutredningen for E18-prosjektet ut på høring og offentlig ettersyn 04.12.1998 – 29.01.1999. Utredningen avdekket et nytt alternativ som erstattet prinsipp D – kalt D2. (Vegdirektoratet, 1999)

1999 Kulturdepartementet la i mars frem nytt forslag til lokalisering av operahuset i St.prp. nr. 48 (1989-99) *Om nytt operahus (II)*. Forslag til vedtak var fortsatt at operaen skulle bygges på Vestbanetomten. Som en subsidiær løsning kunne operaen lokaliseres i Bjørvika, forutsatt at operahuset skulle bygges som et selvstendig prosjekt, uavhengig av fremdriften til veiomlegging og øvrig infrastruktur i området. En annen forutsetning var at det på sikt måtte skje en byutvikling i området. Det

tredje lokaliseringsalternativet i Folketeaterkvartalet ble ikke videreført. Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen gav i sin Innstilling til saken, tilråding om at nytt operahus skulle bygges med lokalisering i Bjørvika. Stortinget vedtok i behandling av Innst. S. nr. 213 (1998-1999) at ny opera skulle plasseres i Bjørvika Prosjektet skulle gjennomføres uavhengig av den videre vei- og byutviklingen, gjennom en egen reguleringsplan.

Oppstart av reguleringsplanarbeidet for hele Bjørvika – Bispevika-området, inkludert senketunnel med kryss, ble kunngjort 19. april (St.prp. nr. 48 (2001-2002))

En styringsgruppe under ledelse av Kulturdepartementet, sammen med medlemmer fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Den Norske Opera og Statsbygg, med en tilknyttet arbeidsgruppe og et brukerråd (Whist og Christensen, 2012, s. 28).

Statens vegvesen la frem *Arbeidsrapport Optimalisering av planforslag fra konsekvensutredningsfasen – Detalj- og reguleringsplan*, som ble oppstarten til arbeidet med reguleringsplan for hele Bjørvika - Bispevika-området, inkludert senketunnel med kryss (St.meld. nr. 28 (2001-2002), kap. 2; Whist og Christensen, 2012, s. 124).

Byutviklingskomiteen vedtok, i møte 8. september sak 212, at byrådet skulle utarbeide og legge frem en helhetlig rammeplan for hele Bjørvikaområdet, etter at parallelloppdragene var gjennomført, for bystyret

Samferdsels- og miljøkomiteen forslag om at statlige investeringsmidler skulle settes av til Bjørvikaprojektet. Forslaget ble enstemmig vedtatt i møte 9. desember sak 97, og sendt videre til bystyret for behandling, der det også enstemmig vedtatt i møte 15. desember sak 799.

Vegdirektoratet godkjente Statens vegvesen sin konsekvensutredning for E18 mellom Festningstunnelen og Ekebergstunnelen. Konklusjonen for utredningen var at alternativ D var best egnet. Konsekvensutredningen

	<p>med sluttdokumentet skulle legges til grunn for vedtak om reguleringsplan. (Vegdirektoratet, 1999)</p>
2000	<p>Oslo bystyre vedtok, i møte 19. januar sak 53, å legge «Fjordbyen» som strategigrunnlag for utviklingen av Oslos havne- og sjøside, og frigjøre mest mulig av havnearealene til byutvikling for bolig-, nærings- og rekreasjonsformål.</p> <p>Totalt fire parallelloppdrag for Bjørvika - Bispevika ble gjennomført i perioden mai-september, og var et samarbeidsprosjekt mellom Plan- og bygningsetaten, Statens vegvesen, Statsbygg og ROM Eiendomsutvikling. Gruppen evaluerte parallelloppdragene, og leverte konklusjoner av evalueringsarbeidet som skulle utgjøre grunnlaget for videre planlegging (Oslo kommune, 2003; St.meld. nr. 28 (2001-2002)).</p> <p>Oslo bystyre vedtok, i møte 21. juni sak 463, at det skulle dannes et felles statlig og kommunalt utviklingselskap for Bjørvika.</p> <p>Snøhetta vinner arkitektkonkurransen om det nye operahuset i juni (Lundevall, 2008, s. 58).</p> <p>I St.meld. nr. 46 (1999-2000) - <i>Nasjonal transportplan 2002-2011</i> legges det opp til at Bjørvikaprojektet kan starte opp i første del av planperioden, under forutsetning om at det oppnås enighet om en samlet finansieringsplan. Det settes av statlige midler og bompenger, samt et bidrag på 150 millioner kroner fra Oslo kommune til delfinansiering av prosjektet. Verdiøkningen av de frigitte arealene som følge av senketunnelen skulle også inngå i finansieringen av vegutbyggingen. Videre fremgår det at de statlige midlene og bompengene vil bli omdisponert dersom det ikke oppnås en betydelig lokal finansiering.</p> <p>Forprosjekt for nytt operahus i Bjørvika starter opp (St.prp. nr. 48 (2001-2002))</p>
2001	<p>Plan- og bygningsetaten utarbeidet forslag til rammeplan for Bjørvika ut fra anbefalingene fra parallelloppdragene i 2000. Forslaget ble lagt ut på</p>

høring sammen med evalueringsrapporten i mars. Dette ble lansert som «det femte forslaget» (St.meld. nr. 28 (2001-2002)). Oslo bystyre vedtok, i møte 28. november sak 563, at plan- og bygningsetaten sin vurdering og konklusjon basert på evalueringsrapporten skulle ligge til grunn for videre planarbeid. Videre kommer det frem av vedtaket at planarbeidet skulle samordnes i tid og innhold med reguleringsplan for E18 mellom Festningstunnelen og Ekebergtunnelen og reguleringsplan for Schweigaardsgate 15 m.fl. Årsaken til dette var blant annet at de hadde et sammenhengende hovedveisystem (Oslo kommune, 2003, s. 5; Oslo bystyre, sak 563). I tillegg ble reguleringsplanen for operaen lagt inn som et premiss i Bjørvika-planen. Sjørengautstikkeren ble også innlemmet i planområdet (Oslo bystyre, sak 563)

Staten, Oslo kommune og grunneierne inngikk en avtale om å forhandle frem et felles eiendomsselskap for alle utviklede arealer, under forutsetning om en prosess som sikret nødvendig avklaring av rammebetingelser. Dette i form av bidrag til infrastruktur og fremdrift for nødvendig infrastrukturomlegging. Det ble enighet om å etablere Bjørvika Utvikling AS som felles utviklingsselskap, og et infrastrukturesselskap eid av utviklingsselskapet - Bjørvika Infrastruktur AS, som sto for det finansielle og gjennomføringsmessige ansvaret for teknisk infrastruktur foruten riksveiomleggingen (St.meld. nr. 28 (2001-2002), kap. 4-1.).

Reguleringsplan for nytt operahus i Bjørvika ble vedtatt av bystyret, i møte 17. oktober sak 454.

2002 Kultur- og kirke departementet fremmet St.prp. nr. 48 (2001-2002) *Nytt operahus i Bjørvika* som la frem forslag til bindende kostnadsramme for nytt operabygg i Bjørvika. Denne var basert på forprosjektet som hadde pågått siden 2000. Tilrådingen ble godkjent av statsråd samme dag.

Oslo kommune og grunneierne i området inngår viljeserklæringer om utvikling av Bjørvika. Dokumentene skulle bli helt avgjørende for at senketunnelen kunne bli realisert, da den fordelte ansvar for finansiering og gjennomføring mellom staten, Oslo kommune, grunneierne og

innbyggerne (gjennom bompenger) (St.meld. nr. 28 (2001-2002), s. 18-21).

Havne- og farvannsloven av 1984 blir endret slik at havnevesenets eiendommer og andre midler som inngikk i havnekassen, ved godkjenning fra departementet, kunne bli investert i prosjekter eller virksomhet med andre formål enn havneformål (Ot.prp.nr. 90 (2001-2002)).

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen ga sin innstilling til St.prp. nr. 48 (2001-2002), som ble behandlet av Stortinget 17. juni, sak nr. 6, og vedtok at operaen skulle bygges. I vedtaket ble budsjett og administrative styringsrammer for gjennomføringen også fastlagt.

Utviklingselskapet Bjørvika Utvikling AS og datterselskapet Bjørvika Infrastruktur AS blir stiftet.

2003	<p>Første spadetak for operaen ble tatt 17. februar (Operaen, u.d.).</p> <p>Bystyret vedtok, i møte 19. februar sak 32, at aksjeselskapet Hav Eiendom AS skulle opprettes, der Oslo kommune ved Oslo Havnevesen skulle tegne samtlige aksjer i selskapet.</p> <p>Reguleringsplan for E18 mellom Festningstunnelen og Ekeberg tunnelen blir vedtatt av Oslo bystyre i møte 18. juni, sak 210</p> <p>Oslo kommune inngår avtaler for gjennomføring (utbyggingsavtaler) med Bjørvika Infrastruktur AS. Oslo bystyre godkjenner avtalen i møte 27. august, sak 246.</p> <p>Reguleringsplan for Bjørvika - Bispevika – Lohavn blir vedtatt i bystyret 27. august, sak 274, men Riksantikvaren opprettholder innsigelsen mot planen.</p>	Gjennomføring
-------------	--	---------------

2004 | Etter flere meklingsrunder med Miljødepartementet ble reguleringsplanen for Bjørvika - Bispevika – Lohavn endelig vedtatt.

Selv om vi har begrenset tidslinjen kan man trygt si at Bjørvika har, de siste tiårene, gjennomgått en enorm transformasjon, fra et støyende og trafikkbelastet veianlegg og havneområde, til en populær ny bydel, med eksklusive boligområder, flotte allmenninger og en strandpromenade der folk kan nyte sjøsiden uten støy eller luftforurensninger. På mange måter kan en betrakte transformasjonsprosjektet som vellykket, mye fordi en nå står i ferd med å realisere rammene gitt i vedtatt reguleringsplan og utbyggingsavtale, og samspillet mellom disse.

Senketunnelen som leder trafikken gjennom området åpnet i 2010, og rivningen av det tidligere høyt trafikkerte Bispelokket pågikk i perioden 2011-2013, og frigga areal til Bjørvikas nye hovedgate – Dronning Eufemias gate (Bjørvika Utvikling, 2013). Denne gaten er i dag en forlengelse av Karl Johans gate østover, gjennom Bjørvika, og er utformet som en parkgate. Den nesten en mil lange strandpromenaden fra Sørenga til Frognerkilen er omringet av grønnstruktur, med 14 store oransje og kunstneriske fyrtårn som leder vei gjennom det hele. Sørengautstikkeren er laget til med eget sjøbad i fjorden som er svært populært blant både fastboende og besøkende. Den unike Barcode-rekken med sine høye bygninger reflekteres utover Oslofjorden, og området er spekket med store, flotte og velkjente kulturkonstruksjoner som Operaen, som sto ferdig i 2008, det moderne Deichmanske hovedbiblioteket og Munchmuseet.

4.1.3. Redegjørelse av funn

4.1.3.1. Statens vegvesen

Transformasjonen av Bjørvika har i hovedsak dreid seg om to ting; omlegging av veisystemet og flytting av havnen. Da ideene om en ny bydel i dette området oppsto på 80-tallet, var omleggingen av datidens vegsystem gjennom området en klar forutsetning for at området skulle transformeres (St.meld. nr. 28 (2001-2002), s. 2).

I Statens vegvesen sine konsekvensutredninger for veiprojektet, legges det frem at det er to likestilte mål; å bedre transportsystemet og tilrettelegge for byutvikling.

Konsekvensutredningen viste også at kost-nytte analysen for begge de gjenværende alternativene til veiutforming var negative (Whist og Christensen, 2012, s. 155). Det

frekkommer av St.meld. nr. 37 (1996-1997) *Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998 - 2007* at Bjørvikaprojektet “primært er prioritert som følge av de store lokale byutviklingsinteressene som knytter seg til prosjektet og i mindre grad som følge av behov for riksvegutbygging” (St.meld. nr. 37 (1996-1997), kap. 7.1.9.). Videre ble det presisert at finansieringsplan for prosjektet ikke var avklart, og at det måtte diskuteres nærmere med Oslo kommune og andre aktuelle parter om en eventuell kostnadsdeling. Samferdselsdepartementet la til grunn 100 mill. kr i statlige midler til en mulig oppstart av prosjektet i perioden 1998-2001 (ibid.).

Ved revidering av Nasjonal transportplan (NTP) for perioden 2002-2011, frarådet SVV å inkludere Bjørvikaprojektet i planen, på grunn av den negative samferdselsmessige nytteverdien, og fordi prosjektet var et byutviklingsprosjekt og ikke et samferdselsprosjekt (Whist og Christensen, 2012, s. 50). I Stortingets behandling av saken ble Bjørvikatunnelen (senketunnelen) likevel innlemmet i NTP 2002-2011 (ibid.). I 1999 vedtok Stortinget ved behandling av Innst. S. nr. 213 (1998-99) at nytt operahus skulle lokaliseres i Bjørvika, der reguleringsplanen for operaen skulle utarbeides uavhengig av veiprojektet og byutviklingen ellers i Bjørvika. Det framkommer av en informant.

«Og det var jo også sånn at Statens vegvesen mente jo at senketunnelen ikke var samfunnsøkonomisk nyttig. Ganske spesielt, men der var det jo veldig klart politisk trykk på at dette var veldig viktig for Oslos byutvikling, og så er det klart at det øyeblikket beslutninger om at Operaen ikke skulle på Vestbanen, men i Bjørvika, så fikk jo det trykket ekstra «drive» da, fordi man skjønnte at man ikke kunne la Operaen ligge på nedsiden av en motorvei.» (Bjørvika).

4.1.3.2. Statens vegvesen og Oslo kommune

Etter vedtaket om kommunedelplanen for Oslos sentrale sjøside, der Bjørvika - Bispevika skulle omdisponeres til byutviklingsområde i 1988, har Statens vegvesen hatt et kontinuerlig arbeid. I konsekvensutredningen av de ulike veialternativene, ble også byutviklingen i Bjørvika - Bispevika dekket, og oppstart av reguleringsplanarbeidet for hele området inkludert senketunnel med kryss ble kunngjort 19. april 1999 (Oslo kommune, 2003, s. 48). Dette tyder på at det opprinnelig var SVV som skulle regulere hele området. Det ble bekreftet av en informant;

«... det var Statens vegvesen som planla konseptet for den nye senketunnelen under fjorden, for å få bort Bispelokket og motorveien med 90.000 biler per døgn gjennom

dette området som skulle bli en by, ikke sant. Sånn at de laget en konsekvensutredning i 1998 eller noe sånt, som også foretok byutvikling. Så det var faktisk Statens vegvesen som holdt i hele prosjektet ganske lenge.» (Bjørvika)

Dette skulle imidlertid endre seg da Plan- og bygningsetaten (PBE) i Oslo kommune fikk en ny direktør, som skulle vise seg å være bestemt og klar på hvilken rolle PBE skulle ha i planleggingen. Ifølge en informant kom Ellen De Vibe nærmest «inn i etaten som en litt sånn virvelvind, egentlig best på godt da i 1999» (Bjørvika) Videre fremkommer det at PBE «tok over den planprosessen og kjørte verksteder og kjørte parallelloppdrag i programmering og i planutarbeiding» (Bjørvika). Dette skal ha ført til noe misnøye hos SVV, da de allerede var lagt en del penger i prosjektet, men i ettertid skulle det derimot vise seg at partene fant det klokt av Oslo kommune ved PBE å ta styringen over denne planleggingen;

«Så det var jo flere tilfeller hvor ting ble ganske oppheta, men hvor jeg tror de på en måte erkjente at Plan- og bygningsetaten skulle være noe mer enn bare prosessbehandler da» (Bjørvika).

Det ble dermed to reguleringsplaner, en for byutviklingen (Bjørvik - Bispevika – Lohavn) og en for omleggingen av E18 i tunnel (E18 mellom Festningstunnelen og Ekeberg tunnelen). Forslagene til de to planene ble lagt ut til offentlig ettersyn 23. September 2002, sammen med en reguleringsplan for Schweigaardsgate 15 m.fl., der alle var innholdsmessig samordnet, blant annet gjennom et sammenhengende hovedveisystem (Oslo kommune, 2003, s. 5). Arbeidet med reguleringsplan for Bjørvika - Bispevika – Lohavn var et samarbeid mellom Plan- og bygningsetaten, SVV, Statsbygg, ROM Eiendomsutvikling AS og Oslo S. Utvikling AS, organisert som en arbeidsgruppe og et fagråd der PBE var leder for arbeidet (ibid.). Det fremkommer av en informant at denne arbeidsgruppen lagde årlige planleggingsprogrammer og budsjett for planarbeidet, og at prosjektet ble samfinansiert at de som «var med i den prosessen» (Bjørvika). Dette skal ifølge informanten ha pågått i minst ti år, i tillegg til alle tekniske utredninger som allerede var gjennomført.

4.1.3.3. Parallelloppdrag og planprosess

Parallelloppdragene ble gjennomført og finansiert som et samarbeidsprosjekt mellom plan- og bygningsetaten, Statens vegvesen, Statsbygg og ROM Eiendomsutvikling (tidl. NSB BA

Eiendom). Oppdragene ble gjennomført av fire ulike, internasjonalt sammensatte konsulentgrupper. Forslagene ble vurdert og evaluert av oppdragsgiverne, som utarbeidet en samlet anbefaling til det videre planarbeidet. Denne anbefalingen ble lansert som «det femte forslaget» og ble lagt på høring ((St.meld. nr. 28 (2001-2002); Oslo kommune, 2003, s. 49).

De viktige deler av planutviklingen skal ha foregått i åpne prosesser, det nevnes blant annet parallelloppdragene, åpne seminarer, debatt i media (avisdebatt), referansegruppe med berørte og sentrale statlige, kommunale og private aktører, et informasjonssenter og på internett. Videre var det tilfeller der eksterne interessenter ble trukket inn i faste arbeidsgrupper (Oslo kommune, 2003, s. 49, 225). Ifølge Jensen (2007) skal planleggingsprosessen ha vært av omfattende karakter med representanter fra mange parter og interessenter som deltok aktivt, og periodevis ble fremdrift og viktige hensyn «kommentert flittig» av allmenheten og i media. Til tross for dette ble det rettet mye kritikk mot kommunens tilrettelegging for medvirkning i planprosessen, mener Jensen at det virker «urimelig å påstå at planleggingsprosessen ikke har vært både bred og åpen for så vel faglige presentasjoner og innspill, som allmennhetens oppmerksomhet. Men behov for et tidligere, mer aktivt og direkte engasjement fra allmenheten kan diskuteres, i etterpåklokskap» (2007). Videre var det plan- og bygningsetaten som hele veien styrte prosessen og arbeidet etter det Oslos parlamentariske system gir mulighet for, og de har forholdt seg til gjeldende politiske realiteter. Det er heller «ingen hemmelighet at i denne viktige saken for byen, tok direktøren selv (byplansjefen!) meget aktiv del» (Jensen, 2007).

Det kommer også fram av en informant (Bjørvika) at det foregikk en ganske tett oppfølging mellom plan- og bygningsetaten og de ulike utbyggerne, gjennom møter annenhver eller hver måned. Dette skal ifølge informanten ha vært en fordel, da utbyggerne fikk anledning til å fremme sine meninger, og plan- og bygningsetaten fikk innspill tidlig.

Noe annet som kommer frem av intervjuene vedrørende direktør Ellen De Vibe, er at hun også har hatt stor innflytelse på utformingen av Dronning Eufemias gate. Det kan virke som at hun ikke var redd for å stå opp for sine mål/ønsker;

«... og vi hadde egentlig ikke store konflikter i den styringsgruppen underveis, bortsett fra at Ellen tok et initiativ en gang og ville ha Dronning Eufemias gate, det her husker jeg kanskje ikke helt nøyaktig, men hun ville neddimensjonere Dronning Eufemias gate og øke fotgjengerkvalitetene der. Så det blei noen dager på hotell med 30-40 stykk som skulle prosjektere det.» (Bjørvika)

Dette skal ha ført noe irritasjon fra Statens vegvesen sin side, men det hele endte til slutt med at Statens vegvesen fikk en bred paradegate, mer gaten også fikk «... litt bredere fortau på nordsiden, som kan tilskrives Ellens De Vibes kostbare spilloperasjon.» (Bjørvika)

4.1.3.4. Viljeserklæringer

Den 9. april 2002 skrev byrådsleder Erling Lae under på *Politisk viljeserklæring fra Oslo kommune om utvikling av Bjørvika* (St.prp. nr. 28 (2001-2002), s. 18-19).

I denne viljeserklæringen fremkommer det at Oslo kommune mener bygging av ny opera og senketunnel er nødvendige rammebetingelser for en god byutvikling i Bjørvika, og det var derfor i både Oslo kommune og statens interesse at finansiering, organisering og planlegging av utviklingen får nødvendig fremdrift og forutsigbarhet. Det ansvaret Oslo kommune og staten påtok seg gjennom viljeserklæringen skulle gi et godt grunnlag for en utvikling av Bjørvika. Videre ville Oslo kommune legge til rette og påta seg et ansvar for at Bjørvika blir utbygget, om nødvendig ved å selv stå for utviklingen. For å tydeliggjøre sin posisjon i forhold til fremdrift og forutsigbarhet av utviklingen ga byrådet uttrykk for 11 synspunkter. Av disse synspunktene kommer det blant annet frem at Oslo kommune hadde forpliktet seg til å bidra med 150 millioner kroner til finansieringen av senketunnelen, at Oslo kommune var innforstått med at det skulle etableres et infrastrukturselskap etablert av grunneierne uten deltakelse fra verken stat eller kommune, at Oslo kommune skulle dekke kostnadene for sosial infrastruktur (ibid.).

Samme dag som byrådslederen signerte den politiske viljeserklæringen fra Oslo kommune, signerte styreleder for Oslo Havnevesen Bernt Stilluf Karlsen og styreleder i OSU Bjørn Sund under *Grunneiernes bidrag til en totalløsning for Bjørvika* (St.prp. nr. 28 (2001-2002), s. 20-21).

Dokumentet legger frem styreledernes synspunkter for «hvilke krav som må stilles og hvilke løfter som kan gis fra grunneiernes side, med forbehold om en godkjenning fra de respektive organisasjoner» (St.prp. nr. 28 (2001-2002), s. 20). Av dokumentet fremkommer også grunneiernes viktigste prinsipielle standpunkter på totalt 10 punkter. Blant annet at det skal etableres et infrastrukturselskap av grunneierne OSU og Hav Eiendom AS, der selskapet vil få et samlet ansvar for, og prosjektstyringen med, all infrastruktur i reguleringsområdet, foruten den infrastrukturen som hører til riksveiprojektet (ibid.).

4.1.3.5. Oslo kommune og Oslo Havn

Plan- og bygningsetaten la frem en utredning om alternative strategier for havne- og sjøarealene langs Oslo. Utredningen bygget på bystyrets vedtak av 24.03.1993 om Filipstad og byrådets vedtak av 10.09.1996 (Oslo bystyre, 2000, sak 53)⁴⁶. Formålet var å legge til rette for politisk debatt om den framtidige bruken av disse arealene. Det sto mellom å utvikle stykkgodshavnen innenfor kommunens grenser (Havnebyen) eller flytte denne stykkgodshavnen ut av Oslo og frigjøre arealene til annen bruk (Fjordbyen) (ibid.). Bystyret vedtok å legge Fjordbyalternativet til grunn som strategi for utviklingen av Oslos havne- og sjøside, og frigjøre mest mulig av havnearealene til byutvikling for bolig-, nærings- og rekreasjonsformål (Oslo bystyre, 2000, sak 53). Ønsket om å frigjøre havneareal til en slik byutvikling hadde sine utfordringer, da Oslo Havn på dette tidspunkt var en utpekt havn, og gjeldende havne- og farvannslov la begrensninger på hvordan en kunne forvalte havnekassens verdier - herunder eiendommer ((St.meld. nr. 46 (1996-1997), kap. 5.2.3). For at det skulle være mulig å gjennomføre en slik transformasjon, ble det stadfestet premisser mellom Oslo Havn og Oslo kommune på et høyere politisk nivå, gjennom viljeserklæringer. I denne viljeserklæringen⁴⁷ fremkommer det blant annet at Oslo kommune var innforstått med at Oslo Havn skulle få opptre som grunneier, der eiendommene tilhørende havnekassen, gjennom en særlov, legges inn i et eiendomsselskap (St.meld. nr. 28 (2001-2002), s. 18). Det var en forutsetning at Oslo Havn kunne skille ut og utvikle og sine eiendommer uten at det medførte risiko for øvrig havnevirksomhet (St.meld. nr. 28 (2001-2002), s. 14).

4.1.3.6. Oslo Havn kommer på banen

Opplysninger fra informantene for Bjørvika tyder på at Oslo Havn egentlig ikke innså hva som var i ferd med å skje med “riket sitt”, og de sterke politiske kreftene bak ønsket om en utvikling på Bjørvika. Oslo Havn kom dermed noe sent inn i prosessen;

«Så når vi hadde det plansamarbeidet fra 1990 til 2003 for å utvikle Bjørvika-planen, så var det først det siste året at Oslo Havn kom inn som noe annet enn en sånn ... ja de kom med en litt sånn der halv-pensjonert ..., men som representerte dem i møtene da som egentlig ikke skjønnte noen ting av hva han drev med ...» (Bjørvika).

⁴⁶ Saksframlegget.

⁴⁷ Se kapittel 4.1.3.4. om viljeserklæringene.

Det framkommer også av informantene at når havnevesenet først oppdaget hva som kunne skje med eiendommene deres, skal den gamle havnesjefen ha ment at;

«Fjordbyutviklingen var en vederstyggelighet og at de skulle miste riket sitt, altså havna var et eget rike som styrte seg selv. Så skulle plutselig politikerne komme inn og lage fjordbyplaner og presse sammen havna til et lite hjørne nede i nederst til høyre på kartet der, det var det ingen som skjønnte.» (Bjørvika).

Dette ble også omtalt av en annen informant at det å flytte havnen skal ha skapt et «... jordskjelv i havnevesenet» (Bjørvika).

I 2000 skjer et regimeskifte i Oslo Havn og Bernt Stilluf Karlsen gikk inn i stillingen som styreleder for Havnevesenet. Det var, ifølge en informant, på dette tidspunktet at deres innstilling for prosjektet skal ha snudd, og Oslo Havn blir en aktiv aktør for utviklingen av Bjørvika;

«Men på slutten så kom de litt sånn grusomt tilbake for da skjønnte de eiendomsinteressene sine, og da hadde de fått inn en fyr som kanskje dere støtter borti, Bernt Stilluf Karlsen som styreleder og han skjønnte på en måte det gamet, og skjønnte hvilke verdier som lå her. Så da fikk pipa en litt annen lyd og de var aktivt med, med folk høyere opp i organisasjon.» (Bjørvika).

4.1.3.7. Eiendomsretten

Oslo Havn var underlagt Oslo kommune som en kommunal bedrift, og informasjon fra intervjuene tyder på at det var uklart hvem som hadde den formelle eiendomsretten til havnearealene;

«Oslo kommune kunne ha gått inn i en tiårig rettssak for å kreve eierskap til de havnearealene, og jeg mener at det ville vært riktig at Oslo kommune hadde fått eierskapet, men byrådet valgte da politisk, og kanskje ganske klokt å si at enten så vil vi at noe skal skje, eller så går vi i denne rettssaken.» (Bjørvika).

I stedet for å komme til bunns i saken, prioriterte Oslo kommune rask saksgang og byutvikling over en potensiell langvarig rettssak og konflikt med Oslo Havn. Eiendomsretten til havnearealene ble derfor gitt til Oslo Havn. Med denne organiseringen kunne Oslo Havn, ved hjelp av eiendomsutvikling, finansiere flyttingen av havneanlegget, dette bekreftes av en informant;

«... den politiske avtalen med havnevesenet var «dere kan selge disse arealene og bruke de pengene til å flytte havna over til Sydhavnen» da, altså borte ved Ormsund.» (Bjørvika).

4.1.3.8. Gjennomføringsavtaler

Plan- og bygningslovens regler om utbyggingsavtaler kap. 17 ble ikke innført i loven før 2009. Likevel valgte aktørene å inngå avtale for gjennomføring av byutvikling på Bjørvika (Oslo bystyre, 2003, sak 246). Dette ble bekreftet av en informant;

«Og da ble det laget, var det åtte utbyggingsavtaler, nei åtte aktører og ni utbyggingsavtaler tror jeg det var. Og selv om, på det tidspunktet så fantes ikke den hjemmelen i plan- og bygningsloven med utbyggingsavtaler. Så det var på en måte private gjennomføringsavtaler for å si det sånn, men det har jo fungert som en utbyggingsavtale.» (Bjørvika).

Det fremkommer at i Bjørvika-prosjektet valgte Oslo kommune å «ikke ha noe gjennomføringsansvar.» (Bjørvika). Dette var nok;

«... en måte, jeg tror både politisk og ideologisk, at en tenkte at man kunne overlate mye til det private, men det var nok også en måte å håndtere den økonomiske risikoen på.» (Bjørvika).

Det fremkommer også at en informant at;

«Oslo kommune bidro med var 300 millioner, og det var viktig for at man kunne få Bjørvika Infrastruktur opp og stå, og at de hadde penger til å få startet sitt arbeid. Også startet det vel med at man regnet ut grunneierbidrag da, til infrastrukturen på, jeg tror ca. 2500 kroner.» (Bjørvika).

Oslo kommunes bidrag på 300 millioner, var et lån som kommunen sa seg villig til å gi infrastrukturselskapet i den politiske viljeserklæringen fra 2001 (St.prp. nr. 28 (2001-2002), s. 18).

Oslo bystyre godkjente, i møte 27. august 2003 sak 246, *Utbyggingsavtale av 30.06.2003 mellom Oslo kommune og Bjørvika Infrastruktur AS*. Utbyggingsavtalen skulle sikre en helhetlig utbygging, samt fordele ansvar og risiko tilknyttet samarbeid, utbygging, drift og finansiering av infrastruktur (Bjørvika Utvikling AS, u.d.). I vedtaket kommer det også frem at det skal bygges minimum 10 % rimelige utleieboliger. Ifølge en informant skulle bygging av disse utleieboligene medføre at utbygger slapp å betale infrastrukturbidraget, som på denne tiden lå på rundt 4000 kr/kvm, men dette tiltaket var «bare en vits» da ingen boliger i Bjørvika selges til under 100 000 kr/kvm (Bjørvika). Dette skal ha vært mer en «politisk markering enn noe som har blitt en realitet.» (Bjørvika), eller et politisk spill;

«Den gangen var det bare for at politikken skulle ha et slags fikenblad, det ble bestemt at de skulle ha noen rimelige utleieboliger Bjørvika.» (Bjørvika)

4.2. Caseområde Dokken

4.2.1. Beskrivelse av caseområdet

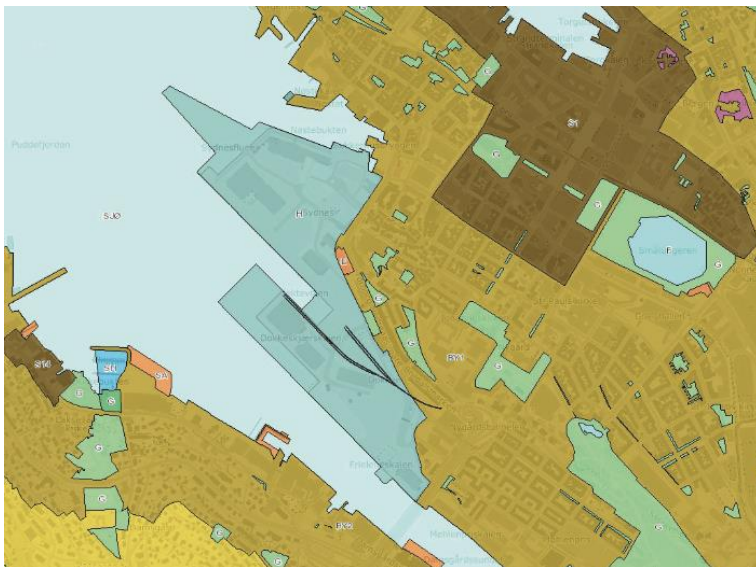
Caseområdet Dokken ligger vest til sørvest ifra og i tilknytting Bergen sentrum. Området er en godshavn plassert langs med Puddefjorden, som ligger mellom Jekteviken i nordøst og Frieleneset i sør - se figur 12.



FIGUR 12: RØD RING VISER CASEOMRÅDET DOKKEN. KILDE: NORGESKART. KARTVERKET, 2021.

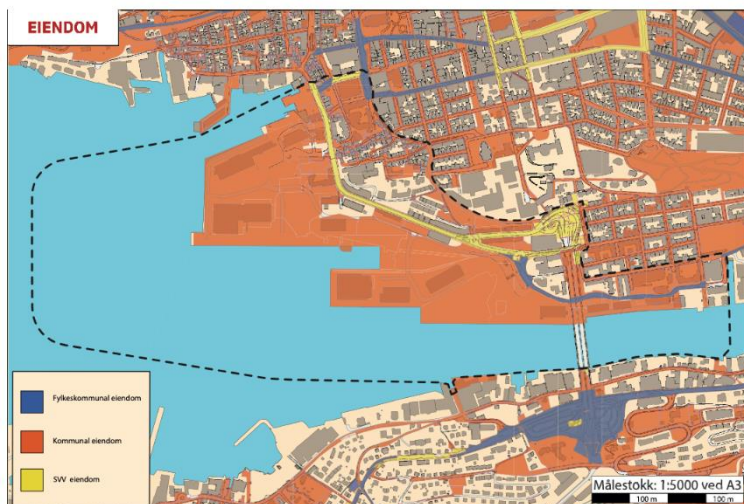
4.2.1.1. Planstatus

I dag pågår det et plan- og utviklingsarbeid for å transformere Dokken fra godshavn til en ny bydel. Arealet er markert som omformingszone/transformasjon, hensynssone (h820_2), i plankartet til kommuneplanens arealdel «KPA 2018» (Bergen kommune, 2019a; Bergen kommune, 2019b, s. 32). Det fremgår av KPA 2018 (2019a, s. 48) at Bergen kommune tilrettelegger for en regional havn på Ågotnes i Fjell kommune til de tunge delene av sjøverts godstrafikken. Således skal vil man kunne frigjøre store deler av Dokken og Jekteviken som da vil bli et verdifullt byutviklingsområde i sjøfronten. Videre skal Havforskningsinstituttet, Fiskeridirektoratet og Akvariet lokaliseres til Dokken-området, disse aktører skal bli en del av «Havbyen Bergen». Det fremgår også at en ønsker bedre kontakt med bydelen Laksevåg som er under en omfattende byutvikling, en bro fra Dokken til Laksevåg vil kunne være en alternativ løsning. Transformasjonsområdet «Dokken» (se figur 13) strekker seg fra Jekteviken i nordøst til Møhlenpriskaien sør for Puddefjordsbroen, og utgjør et område på mer enn 200 daa (Bergen kommune, 2020a).

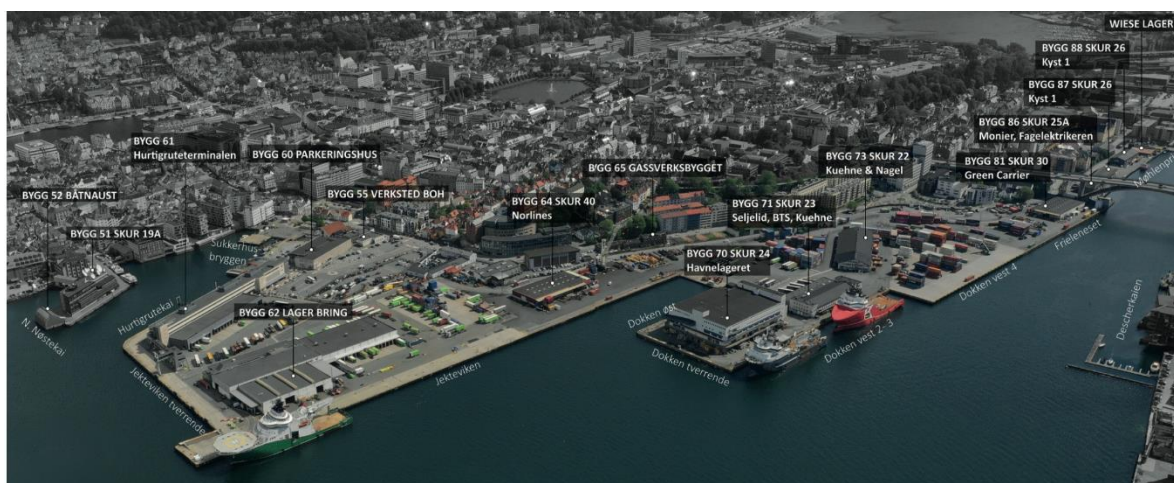


FIGUR 13: PLANOMRÅDE DOKKEN/JEKTEVIKEN MARKERT MED RØDT. KILDE: KOMMUNEPLANENS AREALDEL 2018 GJENGITT I AREALSTRATEGI: DOKKEN 2050 (BERGEN KOMMUNE, 2021F, S. 12)

Det er Bergen kommune som eier arealene, se figur 14 for oversikt over grunneiere. Figur 15 viser et oversiktsbilde over bygninger i transformasjonsområdet.



FIGUR 14: GRUNNEIER PÅ DOKKEN, ØVRIGE FARGER ENN BLÅ, RØD OG GUL, ER ANDRE GRUNNEIER. KILDE: AREALSTRATEGI: DOKKEN 2050 (BERGEN KOMMUNE, 2021F, S. 12)

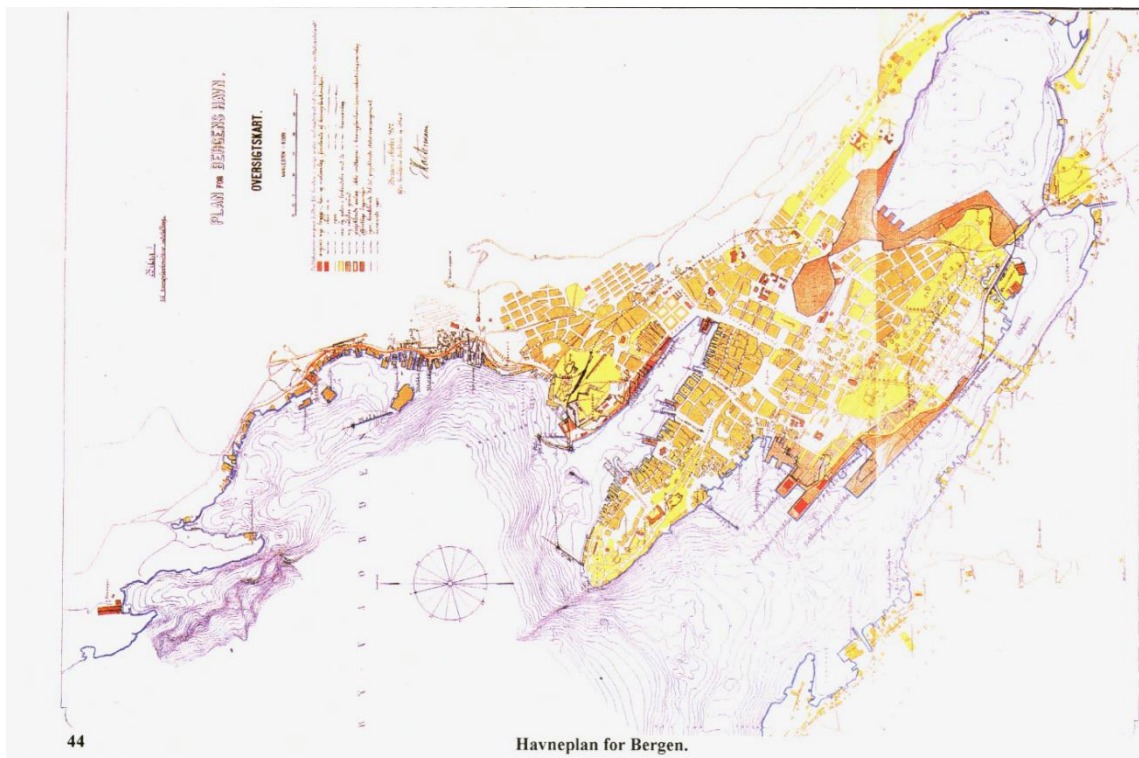


FIGUR 15: OVERSIKT BILDE OVER BYGNINGER PÅ DOKKEN/JEKTEVIKEN. KILDE: AREALSTRATEGI: DOKKEN 2050 (BERGEN KOMMUNE, 2021F, S. 7)

4.2.1.2. Historisk utvikling

Bergen havn sine røtter strekker seg helt middelalderen. Om byen vokste frem på grunnlag av en konge eller ikke kan diskuteres, men trolig var det i år 1070 under kong Olav man offisielt etablerte Bergen som by (Fossen, 1985, s. 19; Roald, 2015, s. 18). Bergens som sjøhandelsby var sentrert rundt bunnen av Vågen og strekte seg utøver mot Nordnes og Bryggen. Denne plasseringen i forhold til kysten og fjellene rundt, som beskyttet mot dårlig vær og vind, gjorde at den ble en attraktiv handelsby med skipsfart, varelager og fisk. Under senmiddelalderen var Bergen by i betydelig grad preget av tyskerne, den mektige internasjonale handelsorganisasjonen Hanseforbundet ble etablert rundt 1350 og med sitt

handelsfaktori på Bryggen tok de styringen. Det medførte en betydelig øking i handelsruter som videre førte til en vekst av havnen, og dette kom til å ha en stor betydning for utviklingen av Bergen by de kommende 400 årene (Roald, 2015, s. 19; Fossen, 1985, s. 34). Dokken ble lagt inn som havn med havneplanen av 1903 - se figur 16.



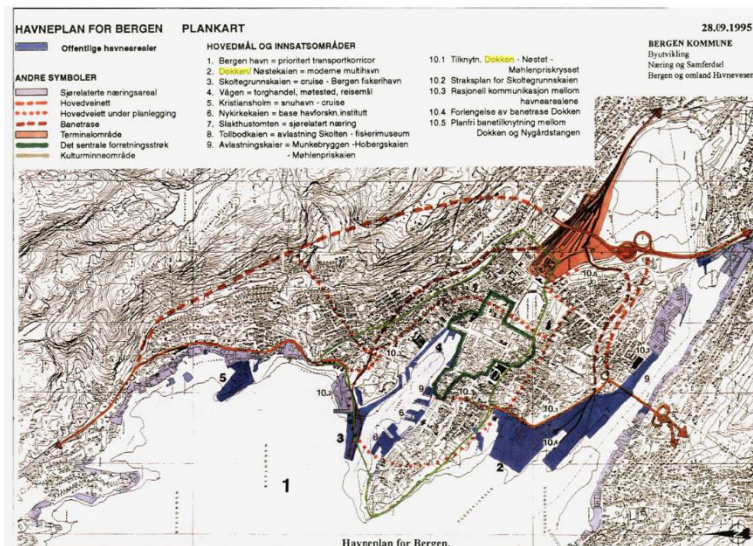
FIGUR 16: PLAN FOR BERGEN HAVN - OVERSIKTSKART FRA 1903 GJENGITT I "HAVNEPLANEN FOR BERGEN" AV 1995. KILDE: BERGEN KOMMUNE VED BYUTVIKLING, 1995, s. 44

Denne havnen skulle bli en effektiv kombinasjonshavn (Haaland, 1993, s. 22, 25 -26; Kommuneavdelingen byutvikling m.fl., 1995, s. 4). Utbyggingen startet i 1918 ved hjelp av penger fra bykassen, men ble senere stanset på grunn av en økonomisk krise på 1920-tallet. Frem til 1945 hadde den alminnelige byutviklingen ikke preget Dokken i særlig grad, men behovet for en større havn vokste når man innså at havnen i Vågen ikke lengre kunne håndtere den sjøtrafikken som var nødvendig for byen. Frem 1945 var Vågen den viktigste havnen, der lå trafikkterminalen som tok imot alt fra mindre fiskeskøyter, frakteskuter, fjordbåter og de store laste- og passasjerskip (Haaland, 1993, s. 19, 22).

Dokkeskjærutstikkeren ble etablert i løpet av 1960-tallet, og Dokken-området ble gradvis utvidet gjennom fyllinger i sjø i de påfølgende tiårene. Havneutviklingen spredte seg utover og til slutt ble arealene ved Jekteviken og området sørover mot Møhlenpris også innlemmet. I

takt med denne utviklingen ble godstrafikken flyttet fra Vågen til Dokken, Møhlenpriskaien og Frieleneskaien.

I forbindelse med Norsk havneplan av 1987 (NOU 1987: 19) ble havnen inkludert i samferdselsplanleggingen, og det ble lagt frem at de viktigste havnene skulle moderniseres og effektiviseres (NOU 1987: 19, s. 9). Bergen Havn ble utpekt som både sentral havn og hovedhavn og skulle moderniseres, da Bergen innså at det var mulig å betjene næringslivet i landsdelen på en tilfredsstillende måte gjennom å utnytte disse vekts-impulsene (Haaland, 2019, s. 124). Samtidig var det et ønske om å ivareta og videreutvikle anløpsgrunnlaget for utenrikstrafikken, og for at dette skulle være mulig måtte man se bort fra kommunegrensene. Standal (1993, s. 124) mener at det var denne prosessen som medførte at det interkommunale samarbeidet ble opprettet mellom Bergen kommune og ti andre kommuner, Bergen og Omegn havnevesen skiftet så navn til Bergen og Omland havnevesen (BOH) (Breivik, 2020, s. 11). I 1995 kom strategisk næringsplan for Bergen ut, der maritime virksomheter fortsatt skulle være drivkraften i næringsutviklingen (Roald, 2015, s. 308). Som følge av strategien ble det utarbeidet en ny havneplan (se figur 17), basert på havneplanen av 1903, som la havnen inn som en del av et overordnet transportsystem - Dokken skulle nå bygges om til en moderne og allsidig gods- og container kaianlegg (Bergenkommune ved byutvikling, 1995, s. 6).



FIGUR 17: HAVNEPLANEN FOR BERGEN 1995. KILDE: BERGEN KOMMUNE VED BYUTVIKLING, 1995, s. 7.

4.2.1.3. Dokken havn i dag

Dokken/Nøstet er i dag en av de 32 havner i Norge som har nasjonal status som stamnetthavn (Samferdselsdepartementet, 2015, s. 16). Sammen utgjør havnen et nettverk av stamnett-

terminaler, knutepunkt, for omlasting av gods fra og til veitransport, og mellom seg. I tillegg, på grunn av pandemien Covid-19, er Bergen Havn utpekt som en beredskapshavn (Helsedirektoratet, 2020). Det innebærer at Bergen Havn er av nasjonal betydning og kan ikke bare avskaffes (Havne- og farvannsloven, 2019, § 1). Aktivitetene på Dokken og Jekteviken består i dag av; omlastning for container, godstransport, kystfrakt av stykkgoods og bulk, havn for mellomstore og store cruiseskip, servicehavn for offshore supply-skip, utenriksterminal for gods- og- passasjerferger, terminal for hurtigruten og, verksted og lagerfasiliteter for havnedrift (Breivik, 2020, s. 10)

4.2.2. Kronologisk utvikling

Selv om ideen om å transformere Dokken til en ny bydel ikke viser seg før i 2014, da BOH arrangerte en plan- og designerkonkurrans, er det mye som har skjedd bak kulissene mellom Bergen kommune og BOH som er verdt å ta med. Dette vil bidra til å gi en mer helhetlig forståelse. Det man kan se er at det har vært en diskurs om eiendomsretten helt siden 1998, og det skal gå hele 17 år før Bergen kommune og BOH går inn i forhandlinger der de klarer å avklare dette forholdet. I 2019 starter Bergen kommune den offisielle transformasjonsprosessen Dokken og Jekteviken⁴⁸.

	STATUS
1990	Bergen havnevesen inngikk et havnesamarbeid med ti omkringliggende kommuner – et interkommunalt samarbeid (Standal, 2000, s. 1)
1998	Bergen kommunes kommunerevisjon krevde at havnevesenet i Bergen avklarte sin eiendomsportefølje (Standal, 2000)
2000	Havnestyret engasjerte Nils Standal til å utarbeide en rapport for BOH sin eiendomsportefølje. Standal konkluderte med at BOH sin disposisjonsrett gitt av Bergen kommunestyre ved stiftelsen av det interkommunale samarbeidet burde oppfattes som en eiendomsrett (Standal, 2000, s. 38).
2001	Det oppsto en tvist mellom BOH og leietakeren Unit Oil Norway AS. Bergen byrett avgjorde saken ved dom 6. juni, og konkluderer med at BOH «må anses som reell eier» med hensyn på at de kan oppfattes som et

⁴⁸ Også omtalt som planområde Dokken

eget rettssubjekt (Bergen byrett, 2001, s. 8). Dette var et prejudisielt spørsmål i saken og ikke noe som ble rettskraftig avgjort.

2007 En styringsgruppe, på vegne av Hordaland fylkeskommune og BOH, utarbeider analysen *Bergen havn. Analyse av moglege ekspansjonsområde* (2007). I denne analysen fremkommer det at arealene på Dokken/Nøstet er for knappe for havnevirksomheten, og en så på mulighet for en eventuell samlokalisering av havnefunksjonene og andre aktiviteter tilknyttet godstransport og logistiktjenester. Totalt fem alternative lokaliseringer ble presentert (ibid.)

2010 Media viser til to konfliktlinjer, den første handler om dårlige forhold mellom de maritimt ansatte og de merkantilt ansatte, der det var stor uenighet om driften og helt ned på personnivå (Mæland, 2010).

Den andre handler om at de andre kommune i det interkommunale samarbeidet ikke hadde de samme interessene som Bergen Kommune. De ønsket ikke å gi vekk sine eiendommer til vertskommunen Bergen uten videre. Dersom havnen ikke skulle flyttes til en av de andre kommunene, ville de ikke flytte i det hele tatt (Mæland, 2010).

2013 Bergen bystyre vedtok *Sjøtransportstrategi 2013-2020*. Planen skulle «... bidra til at den maritime klyngen i Bergen skal forbli i verdenstoppen» (Bergen kommune, 2020b). Arbeidet med strategien ble igangsatt av Næringsbyråd Gunnar Bakke, sammen med en representativt sammensatt styringsgruppe og en tverrfaglig prosjektgruppe med representanter fra alle de relevante miljøene i prosjektet (Bergen kommune og Maritimt forum Bergensregionen, 2013, s. 2, 5). I strategien anbefales det at havnevirksomheten på Dokken omlokiseres til Flesland.

Direktøren for BOH, Inge Tangerås, går ut i media og sier at de ikke har tenkt å flytte fra Dokken før 2040 (Mæland, Haga og Gaasemyr, 2013).

2014 BOH arrangerer, gjennom Norske Arkitekters Landsforbund, en begrenset plan- og designerkonkurranse - *Muligheter og potensialer for utvikling av Bergen Havn*. Arbeidet skulle danne grunnlag for BOHs

Idéfase

oppstart av planlegging og reguleringsplanarbeid for områdene Skoltegrunnskaaien, Tollbodkaiene og Møhlenpriskaiene. (Norske Arkitekters Landsforbund, 2015)

2015 Asplan Viak AS, MAD arkitekter og ProBiz ble utnevnt som vinnere av BOH sin plan- og designerkonkurranse (Norske Arkitekters Landsforbund, 2015). Forhandlinger

Det ble lagt ned forbud mot utbygging av havnearealene (informant).

Regjeringen avvikler systemet med utpekte havner i Nasjonal havnestrategi (Samferdselsdepartementet, 2015).

BOH og Bergen kommune starter forhandlinger om oppløsning av eksisterende interkommunalt samarbeid og inngåelse av nytt. Bystyret vedtar, i møte 23. september sak 202/15, at det inngås et prinsippvedtak med forutsetninger for et fremtidig oppløsningsvedtak. Det må blant annet foreligge en avklaring om forholdet mellom havnekapitalen og kommunens øvrige eiendeler.

2016 Statsbygg tilråder i en konseptvalgutredning (KVU) at Havforskningsinstituttet, Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES) og Fiskeridirektoratet bør samlokaliseres i et nybygg i Bergen (Regjeringen, 2017a).

Bystyret godkjenner, i møte 21. september sak 228/16, at det inngås en intensjonsavtale om avvikling av BOH og etablering av et nytt regionalt havnesamarbeid.

Havnerådet gir sin tilslutning til bystyrets vedtak om intensjonsavtale i møte 6. oktober sak 16/16, med forutsetninger om at et nytt havneselskap blir etablert, et budsjett som ikke i vesentlig grad svekker resultatet ift. dagens situasjon, at havnekapitalen som etableres i Bergen kommune skal stilles til disposisjon som egenkapital til havneinvesteringer når godshavnvirksomheten flyttes fra Dokken, og at selskapets ansatte blir ivaretatt.

2017 Kvalitetssikringen av Statsbygg sin KVU støtter samlokaliseringen (Regjeringen, 2017a). Beslutningen om samlokaliseringen ble presentert av statsminister Erna Solberg i et pressetreff på Nordnes. Til spørsmålet om hvor dette nye bygget skulle plasseres, var Solbergs uttalelse at «Dette skal bergensere selv få bestemme» (Gillesvik, 2017), men hun la også til at lokalisering på Marineholmen ville være raskest å realisere.

Regjeringen bestemmer at HI og NIFES skal fusjoneres og bli Havforskningsinstituttet (Regjeringen, 2017b)

Bystyret godkjenner, i møte 25. oktober sak 264/17, at det etableres et interkommunalt selskap, Bergen og Omland Havn IKS (BOH IKS), for å ivareta kommunens lovpålagte myndighetsoppgaver. Byrådet får fullmakt til å stifte det nye havneselskapet sammen med de øvrige samarbeidskommunene.

Diskusjoner rundt lokalisering brygget opp til en konflikt mellom aktører som ønsket lokalisering på Dokken og aktører som ønsket lokalisering på Marineholmen. Argumentene for Dokken var at det ikke var nok plass på Marineholmen, og aktørene måtte ha ekspansjonsmuligheter.

Argumentene for Marineholmen var at området allerede huset landets største marine klynge, og at den marine infrastrukturen som var nødvendig for prosjektet allerede var etablert her (Edvardsen, 2018).

2018 Statsbygg leverte en tomteanalyse for lokaliseringsoalternativene til samlokaliseringen av HI og Fiskeridirektoratet. Totalt 11 tomter ble vurdert, hvorav fire var lokalisert på Dokken. Statsbygg anbefalte at tre av disse alternativene skulle videreføres (Regjeringen, 2018a; Kvaleberg & Prestegard, 2018, s. 4).

Regjeringen beslutter at de vil arbeide videre med tre tomter på Dokken (Regjeringen, 2018b).

2019 Forhandlingene mellom BOH og Bergen kommune, som startet i 2015, ble avsluttet. Bystyret vedtok, i møte 30. januar sak 29/19, at havnevirksomheten ble overført fra BOH til Bergen og Omland havnevesen AS (BOH AS). BOH ble dermed oppløst, og organiseringen av Bergen Havn ble todelt; Bergen og Omland IKS (nytt interkommunalt selskap) og BOH AS. Bergen og Omland IKS skulle ivareta kommunens lovpålagte myndighetsoppgaver, mens selve havnevirksomheten ble overført til BOH AS. BOH AS fikk festerett på Dokken og i Jekteviken, og eierskap til noen av bygningene i områdene (Breivik, 2020, s. 12).

Bergen kommune arrangerer ByLab i mai, med mål om å etablere et felles utgangspunkt for videre prosess på Dokken (Bergen kommune, 2021a).

Bergen bystyre vedtok, i møte 19. juni 2019 sak 209/19, å starte offentlig plan- og programarbeid for transformasjon og utvikling av Dokken og Jekteviken, og ba byrådet om å forberede oppstart av et utviklingselskap for de kommunale eiendommene i området. Vedtaket bekreftet også at Statsbygg fikk rett til å kjøpe opp areal til samlokalisering av nybygg for Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet.

Bystyret vedtok, i møte 21. november sak 1315/19, at arbeidet med transformasjon av Dokken skulle utarbeides etter en programmodell. Det fremkommer i byrådets saksfremstilling at denne formen for utviklingsprogram skulle bidra til at kommunen og samarbeidsaktørene skulle kunne lykkes å levere på ønsket resultat med en tilfredsstillende fremdrift.

Kommunen arrangerer ByLab for andre gang, 9. desember. I dette møtet ble det diskutert hva som er viktig å prioritere på Dokken i et lokalt, regionalt, nasjonalt og globalt perspektiv (Bergen kommune, 2021b)

2020 Den globale pandemien Covid-19 medfører at Bergen Havn som utpekt havn skal i beredskapssammenheng benyttes som mottak når det foreligger en alvorlig hendelse (Helsedirektoratet, 2020).

Planlegging

Bergen kommune inviterer til parallelloppdrag for utarbeidelse av forslag til hvordan Dokken kan utvikles (Bergen kommune, 2020c)

Team Tredje Natur, Team Advansia og Team Asplan Viak MAD ble valgt ut til å gjennomføre parallelloppdragene (Bergen kommune, 2021c)

Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig, engasjert av Bergen kommune, leverer en juridisk utredning om mulig etablering av et eget selskap i forbindelse med utviklingsarbeidet på Dokken. Utredningen konkluderte med at etablering av et aksjeselskap, med ansvaret om å håndtere utviklingen av de kommunalt eide eiendommene på Dokken, var best egnet. Videre ble det anbefalt å etablere en selskapsstruktur under aksjeselskapet, slik at hver enkelt eiendom legges inn i egne datterselskaper (også aksjeselskaper) som er 100 % eid av Utviklingsselskapet (Simonsen Vogt Wiig, 2020, s. 5-7).

2021 *Dokken 2050 – Overordnet strategi* legges ut på høring i januar (Bergen kommune, 2020d, s. 5).

Havnedirektør Breivik går ut i media og bekrefter at Bergen Havn har kjøpt og overtatt en eiendom på Ågotnes i Øygarden kommune (Edvardsen, 2021).

Byrådet vedtok i møte, 25. mars sak 1101/21, at utkast til *Dokken 2050 - Arealstrategi* legges ut til høring. Høringsfrist ble satt til seks uker fra april 2021.

Bergen bystyre vedtok, i møte 28. april sak 116/21, at *Dokken 2050 – overordnet strategi* skulle legges til grunn for det videre transformasjonsarbeidet på Dokken. Bystyret stilte seg også positivt til Akvariet sine planer om å flytte til Dokken sammen med HI og F.DIR. I samme møte, sak 117/21, vedtok bystyret at Bergen kommune etablerer et utviklingsselskap for håndtering av de kommunalt eide eiendommene på Dokken, og at dette utviklingsselskapet etableres som et aksjeselskap. Den formelle stiftelsen med forslag til vedtekter, eierstrategi og kapitalisering av selskapet skal tas opp som egen sak for bystyret ved en senere anledning.

4.2.3. Redegjørelse av funn

4.2.3.1. Dokken – på et sårbart stadium

Dokken befinner seg nå i prosessen der arealstrategien er på høring, og det er mange faktorer som er uavklart. Bergen kommune har akkurat vedtatt at det skal etableres et utviklingsselskap i form av et aksjeselskap, men man har ikke formalisert dette selskapet enda. En observasjon er at noen av informantene og mange aktører prøver å finne sin plass i denne fasen, og de ønsker å unngå å påvirke denne prosessen negativt. Det fremkommer av en informant et sitat som oppsummer hvor forsiktig og påpasselig man må være i denne fasen.

«Fint hvis jeg kan få oversendt eventuelle sitater, det foregår et høyt politisk spill om dagen så vi må være litt forsiktig med hvordan vi ordlegger oss i det offentlige rom.»

(Dokken)

Dette ble særdeles synlig når vi skulle intervju informantene fra de to caseområdene. De fra Bjørvika var lette og ledige i møtene med oss, og det var tydelig at det ikke var preget av eventuelle hendelser fra transformasjonsprosessen på Bjørvika. Mens de fra Dokken var til tider var noe mer reservert. I tillegg til dette var det en informant som ikke ønsket å stille til et formelt intervju, men heller et uformelt møte.

4.2.3.2. Organisering av Bergen og Omland havnevesen

Etter havnene skulle kommunaliseres med havne- og farvannsloven av 1984 ble det i Bergen gjennomført flere utredninger vedrørende et interkommunalt samarbeid. Prosessen med å få de 11 kommunene⁴⁹ til å inngå et samarbeid skal ha pågått helt frem til 1990, da ble de offisielt et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 (Bergen Havn, 2019). Av Brønnøysundregistrene (2021) fremkommer at et selskap ble opprettet i år 1989, og helt til frem midten av 2000-tallet fremgikk det kun navn på selskapet, foretaksnummer og at det var et organisasjonsledd i offentlig sektor Bergen kommune.

⁴⁹ Askøy, Austrheim, Bergen, Fedje, Fjell, Lindås, Meland, Os, Radøy, Sund og Øygarden (Baadsvik og Bothem, 2006)

4.2.3.3. Interkommunalt samarbeid

I henhold til havnedirektør Johnny Breivik i rapporten *Frigjøring av Dokken til byutvikling – behov for ny infrastruktur til havn – Havnedirektørens anbefaling* (2020), skal det ha vært helt siden tidlig 2000-tallet mange uroligheter innad i det interkommunale samarbeidet. Dette skal ha handlet om;

«Fordeling av eiendommer og eiendomsverdier mellom kommune og havnevesen, politiske diskusjoner om videreutvikling av samarbeidet og organisering av virksomheten, interne konflikter og hyppige lederskifter, medførte stagnasjon og tidvis resignasjon.» (Breivik, 2020, s. 12).

Vi forsøkte å undersøke dette nærmere, hva dette dypgående dreier seg om, men er det ingen av informantene som ønsket/kunne uttale seg om dette. Vi kontaktet derfor en sentral informant⁵⁰ som hadde god innsikt. Vedkommende ville ikke stille til et formelt intervju, og dette grunner uavklarte forhold vedrørende havnearealene Dokken/Jekteviken. En informant kunne fortelle;

«Endelig prislapp for flytting av godshavn er ikke kjent per nå, og da heller ikke Bergen kommunes bidrag i denne sammenheng» (Dokken).

Vi prøvde å undersøke bakgrunnen for konfliktene fra andre hold, og det fremkommer av media at det dreier seg om to konfliktlinjer som på en måte overlapper hverandre. Den første er at det er dårlig forhold mellom de maritimt ansatte og de merkantilt ansatte, og det er stor uenighet om driften og helt ned på personnivå (Mæland, 2010). Den andre konflikten handler om at de andre kommune i det interkommunale samarbeidet ikke har den samme interessene som Bergen Kommune. De hadde ikke lyst å bare gi vekk eiendommene til Bergen kommune, og dersom man skulle velge å ikke flytte havnen til en av de andre kommunene, så ønsket man ikke å flytte i det hele tatt (Mæland, 2010).

Styret i BOH skal, i møte 9. april 2010 (saksnummer BGHAS 32/19), ha diskutert nye alternative selskapsformer. Det fremkommer at BOH var i en brytningstid der mange av de «ytre rammebetingelsene er i endring» (Bergen og Omland havnestyre, BGHAS 32/10, s. 1)

⁵⁰ Nøkkelinformant.

med hensyn til den nye havne- og farvannsloven (2009), som stilte krav til et økonomisk skille mellom forvaltning- og driftsoppgavene, men også med hensyn på at Bergen Havn hadde blitt en utpekt havn. En skulle vurdere tre alternativ; fortsatt være et kommunalt selskap etter kommuneloven av 1992 § 27, men da «bør det klart fremgå at BOH er et eget rettssubjekt, hvilke ansvarsområder administrasjonen, styret og rådet skal ha og hvordan beslutningsprosessene internt og i forhold til eierne skal gå.» (Bergen og Omland havnestyre, BGHAS 32/10, s. 7) eller et interkommunalt kommunalt selskap (IKS). Det andre forslaget var to selskaper, der forvaltningsoppgavene skulle bli organisert som enten et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven av 1992 § 27 eller et IKS og der driftsoppgavene blir organisert i et aksjeselskap (AS). Det tredje var forslag om at man hadde to selskap uavhengig av hverandre, der forvaltningsmyndigheten legges i et interkommunalt samarbeid jf. Kommuneloven av 1992 §27 eller IKS, og driftsoppgavene i et AS. Videre så fremkommer det av møte om kommuneloven av 1992 § 27;

«Det er ikke en egen lov som regulerer selskapsformen. Selskapet reguleres i stor grad av vedtektene. Dette stiller store krav til gode vedtekter. Det kan være risiko for uklare ansvarslinjer og beslutningsprosesser dersom vedtektene ikke er godt nok utformet. Erfaringer har vist at denne samarbeidsformen har svakheter når vedtektene ikke er tydelig nok.» (Bergen og omland havnestyre, BGHAS 32/10, s. 4)

4.2.3.4. Uklare eiendomsforhold

Den 24 august 1998 satt Bergen kommunes kommunerevisjon krav til BOH om å avklare sin eiendomsportefølje, både hjemmel- og disposisjonsrett (Standal, 2000, s. 1, vedlegg 1). I 2000 engasjerte Havnestyret avtroppende havnedirektør Nils Standal til å utarbeide en rapport⁵¹. Her legger Standal frem kart som viser at Dokken tilhører BOH. Standal mente at den disposisjonsretten som Bergen kommunestyre gav BOH ved stiftelse av det interkommunale samarbeidet burde oppfattes som en eiendomsrett. Han presiserte at selv om havnen hadde blitt kommunalisert var det viktig at havnevesenet kunne ta selvstendige beslutninger, og derfor skulle øverste organ være «havne-kommunestyre» (Standal, 2000, s. 38), og derfor opprettholde sin tidligere status som selvstendig rettssubjekt. Et annet interessant aspekt som kommer frem, er hvordan Standal forklarer overføring av eiendomsretten i rapporten. Mens

⁵¹ *RAPPORT med oversikt over Eiendommer- innretninger som tilhører Bergen og Omland havnevesen* (Standal, 2000).

man ventet på avgjørelsen om hvordan man skulle inngå et interkommunalt samarbeid etter havne- og farvannsloven av 1984, ventet man også med å føre over havnevesenets eiendommer og innretninger til vertskommunen⁵². Departementet skal på dette tidspunktet ha ment at det ikke var nødvendig å betale dokumentavgift av en slik overføring. Samtidig mener Standal at det har skjedd en feil når havnevesenet har tinglyst sine eiendommer. Det viser seg at grunnbokfører ikke hadde fått med seg at Bergen og Omegn havnevesen var et eget rettssubjekt før 1985, men oppfattet i stedet havnevesenet som en del av Bergen kommune. Dermed var det Bergen kommune som sto som hjemmelshaver. Standal (2000, s. 42) påstår senere at disse arealer skulle videreføres til havnevesenet, men det ble ikke gitt fritak fra dokumentavgift og derfor ble dette ikke gjort.

En tvist

I 2001 skal det ha oppstått en tvist mellom BOH og leietakeren Unit Oil Norway AS, som omhandlet leieforholdene på Tollboden⁵³. BOH sa opp leieforholdet på grunn av rehabilitering og ombygging av eiendommen. Leietakeren Unit Oil Norway AS ville ikke godta oppsigelsen, og skal ha ment at oppsigelsen var ugyldig av den grunn at BOH ikke er den rette eier av lokalene. Det medførte at BOH gikk til søksmål mot Unit Oil Norway AS. I byrettens dom 6.juni 2001 skal retten kommet frem til at BOH «må anses som reel eier» (Bergen byrett, 2001, s. 8) til de eiendommer som ligger innenfor Bergen kommune. Retten skal ha lagt til grunn styreleder Ingmar Ljones og havnedirektør Nils Standals vitneforklaringer, som sa at BOH er å anses som eier. Retten la også til grunn at det i vedtektene til BOH fremkommer at det har blitt opprettet et havneråd og et eget styre. Retten skal derimot ha ment at vedtektene var noe uklare vedrørende om disposisjonsretten var ansett som eiendomsrett eller ikke;

«Ovennevnte bestemmelser er uklar, idet man i § 3 kun taler om en disposisjonsrett for BOH, mens man i §§ 7 og 15 taler om sameie mellom Bergen kommune og en eller flere omegnskommuner» (Bergen byrett, 2001, s. 9).

Samtidig legger Bergen byrett til grunn at eiendommene ikke formelt ble overført til BOH ved opprettelse med hensyn på reglene om dokumentavgift, men at det pågår et arbeid med å

⁵² Bergen kommune.

⁵³ Leieavtale inngått i 1979 og utvidet i 1984.

få hjemmelsforholdene i orden. Videre var BOH oppført som hjemmelshavere for de gjeldende arealene på Tollboden. Videre ble det lagt «avgjørende vekt på eiendommene innenfor Bergen kommune er oppført i selskapets spesifikasjon til balansekonto i årsregnskapet for 1999» (Bergen byrett, 2001, s. 9), samtidig som BOH har eksklusiv rådighet over havnekassen og således selvstendig formuesmasse. Videre ble det lagt vekt på at BOH har en høy grad av selvstendighet og myndighet i henhold til vedtekter og havne- og farvannsloven av 1984. Byretten mente således at BOH kunne anses som et eget rettssubjekt, men dette var et prejudisielt spørsmål. Styret skal ha fått en tilsvarende myndighet som kommunen har vedrørende § 18 første ledd «om planlegging, utbygging og drift av havneinnretninger» (Bergen byrett, 2001, s. 10). Det fremgår også av dommen at i henhold til vedtektene hefter BOH for sine låneforpliktelser (Bergen byrett, 2001, 12).

4.2.3.5. Hjelp av en tredjepart

I 2009 når Fiskeri- og kystdepartementet bestemte at BOH skulle være en utpekt havn, så vedtok de at havnevesenet skulle sette i gang nødvendige prosesser for å avklare havnekapitalen (Kystverket, 2011, s. 2). I 2010 tar BOH kontakt med Kystverket for å få hjelp til å få avklare hvilke eiendommer som skal tilhøre kommunekassen og havnekapitalen. Kystverket «presiserer at den konkrete avgjørelsen av hvilke eiendommer som hører til hvor, er et forhold som partene må avklare seg imellom» (Kystverket, 2011, s. 1), samt så fremgår det at «utgangspunktet må være det som er avtalt eller forutsatt mellom kommunen og havnen ved kommunaliseringen, eller senere» (Kystverket, 2011, s. 2).

Kystverket gir også faglige vurdering av det rettslige. De mente at når det gjelder fast eiendom så er situasjonen uoversiktlig, fordi det skal ha vært ulik praksis på hvordan man har spesifisert hjemmelshaver over fast eiendom som del av havnekassen (ibid). Dersom man ikke klarer å fastlegge noen avtale, så må man foreta en bredere vurdering. I en slik vurdering mener Kystverket at man bør se hvordan formuesgodene i sin tid ble finansiert. Er ikke dette mulig kan man legge vekt på selvfinansieringsprinsipper for kommunale havner. Det vil innebære «at formuesgoder havnen disponerer over bør tilordnes havnekassen.» (Kystverket, 2011, s. 2). Videre nevner Kystverket at kommunens særlige havneinnretninger ikke inngikk i havnekassen, og at disse havneinnretningene kan være enten fast eiendom eller en innretning (Kystverket, 2011, s. 3). Det som inngikk, var vederlag for bruk og utleie av kommunens særlige havneinnretninger. Videre fremkommer det at departementet i Ot.prp. nr. 75 ((2007-2008), punkt 17.5.4 s. 123) at det i mange tilfeller kan konkluderes med at havnen eier de

særlige havneinnretningene. Departementet skal ha nevnt to forhold; selvfinansieringsprinsippet og grunnbøkens begrensende betydning som bevis. Videre grunner Kystverket seg i departementets vurdering av oppført hjemmelshaver i grunnboken;

«Samtidig kan det ikke legges avgjørende vekt på hvilket navn/enhet som står oppført i grunnbøker eller liknende som formell eier. Ofte kan vedkommende kommune, eventuelt ved eiendomsavdelingen, stå oppført som eier uten at det er tatt stilling til forholdet til havnekassen. Havnekassen er en del av kommunen, men hvor det gjelder særlige regler for forvaltningen» (Ot.prp. 75 2007-2008, s. 123; Kystverket, 2011, s. 3).

Videre fremkommer det at;

«Når det er på det rene at en eiendom eller innretning helt eller delvis har blitt bekostet med avgiftsmidler, vil det ikke være adgang for kommunen til vederlagsfritt å overføre den avgiftsfinansierte delen til kommunekassen, verken etter gammel eller ny havne- og farvannslov» (Kystverket, 2011, s. 2).

Liknende ble også presisert i brev (Kystverket) til Bergen Kommune i 2013. Kystverket fatter ikke et vedtak, men fremlegger et resultat etter sin beslutningskompetanse. Blant annet;

«Utgangspunktet er at Bergen og Omland havnevesen bl.a. er eid av Bergen kommune. Det kommunale eierskapet medfører ikke at Bergen kommune som eier er tillagt alminnelige eierbeføyelser og fritt kan bestemme over forvaltning, drift og anvendelse av overskudd.» (Kystverket, 2011, s. 4)

Samtidig gjør Kystverket det klart at;

«Vi presiserer imidlertid at vi også har hjemmel til å prøve lovligheten av et vedtak eller annen disposisjon over havnekapitalen i ettertid, jf. § 48, 2. ledd. Dersom et kommunalt vedtak eller lignende om disposisjon av havnens økonomiske midler ikke er i tråd med regelverket, så kan det iverksettes forvaltningstiltak overfor kommunen i tråd med reglene i havne- og farvannsloven kapittel 10.» (Kystverket, 2011, s. 4)

Videre fremkommer det av media fra 2013 at havneutvalget diskuterte på et eiermøte om Bergen kommune skulle ta over alle eiendommene til havnevesenet, med unntak av Skolten, hurtigruteterminalen og noen havneskur (Haga, 2013).

4.2.3.6. Lokalisering av ny havn

I 2007 utarbeider en styringsgruppe på vegne av Hordaland fylkeskommune og BOH *Bergen hamn. Analyse av moglege ekspansjonsområde* (2007, s.1, 64). Det fremkommer at arealene på Dokken/Nøstet ikke er store nok for havnevirksomheten og at en skal se på muligheten for en samlokalisering av havnefunksjonene og andre aktiviteter tilknyttet transport av gods- og logistikkjenester en annen plass. Styringsgruppen kom frem til fem mulige lokaliseringer; Lundaneset, Flesland, CCB-basen på Ågotnes, Vindeneskarven og Monsgongstad. Videre i 2013 utarbeidet Gunnar Bakke i samarbeid med Maritimt Forum Bergensregionen på vegne av Bergen kommune *Sjøtransportstrategi 2013-2020* (2013), der det kommer frem at havnevirksomheten på Dokken bør lokaliseres til Flesland. Samme år går direktør for BOH Inge Tangerås ut i media og sier at de har ikke tenkt å flytte fra Dokken før 2040 og viser frem planer for en utbygging av Dokken;

«Selv om det planlegges ny storhavn på Flesland, vet vi fra andre steder at det tar lang tid å utvikle ny infrastruktur. For å være ansvarlige, må vi planlegge for at Bergen havn blir på området Dokken-Nøstet frem til 2040, sier direktør Inge Tangerås i Bergen og Omland Havnevesen.» (Mæland, Haga og Gaasemyr, 2013)

En informant kunne bekrefte at Bergen Havn valgte å bli værende på Dokken;

«Det gamle havnevesenet; Bergen omegn havnevesen, gjennomførte en del studier på hvor man kunne relokalisere godshavnen, og så endte man til slutt opp med en konklusjon om at man skulle bli værende på Dokken de neste 20 årene. Man gjemte seg bakom havne- og farvannsloven, og sa indirekte; dessverre politikere, dette kan ikke dere gjøre noe med for dette her er lovregulert.» (Dokken).

Andre informanter kunne fortelle;

«Fra havnen side var det særdeles lite taktisk gjort, fordi en undervurdert den politiske viljen til å få dette til, og det faktum at havnen tross alt er eid av Bergen kommune.

Organisatorisk var Bergen og Omland havnevesen også en del av Bergen kommune. Så da gikk rullegardinen ned for noen og enhver på rådhuset, og det ble et helsikes rabalder. Så endte det med et politisk kompromiss mellom Bergen kommune og Omland kommune, der forvaltningen av havneeiendommene ble overdradd til Bergen kommune og det gamle havnevesenet ble oppløst. Det var i juni 2016 og ble effektivt 1. mai 2019» (Dokken).

«Da ble det naturligvis mye bråk og mye konflikt, og det var det som også endte opp med at Bergen og Omland havnevesen til syvende og sist ble oppløst» (Dokken)

«... det har tidligere vært en strid der mellom havn/sjøfarten og byen/rådhuset om disposisjonen av disse arealene, og en kan nok si at det gamle havnevesenet ikke spilte godt nok på lag med det politiske miljøet i den prosessen. De burde sannsynligvis vært mye mer lydør for de politiske ønskene og jobbet sterkere å finne en alternativ lokalisering» (Dokken).

4.2.3.7. Politiske kompromisser mellom Bergen kommune og Bergen og Omland havnevesen

I 2015 starter forhandlinger mellom Bergen kommune og BOH, som pågår frem til 2019. Det ble fattet flere vedtak og inngått flere prinsippavtaler⁵⁴. Forhandlingene startet samme år som regjeringen avviklet systemet med utpekte havner (Samferdselsdepartementet, 2015, s. 30). Ved utpeking av disse havnene⁵⁵, ble det stilt vilkår om at havnen ikke kunne gjennomføre endringer i eksisterende organisasjonsform uten forhåndssamtykke (Kystverket, u.d., s. 94). Det fremgår av prinsippvedtak og intensjonsavtaler at avviklingen av systemet med utpekte havner ikke lenger var en av de faktorene som partene måtte ta hensyn til dersom de ønsket å omorganisere det interkommunale samarbeidsorganet (Bergen byråd, 2015, sak 243/15). Det fremkommer også av brev (Kystverket, 2013, sak 2013/3576-4) fra Kystverket til Bergen kommune - Byrådsavdeling for Finans, eiendom og eierskap, at det per 31.10.2013 ikke hadde blitt søkt om et slikt forhåndssamtykke til endringer i eksisterende organisasjonsform.

⁵⁴ Se vedlegg 1 for en kort oppsummering.

⁵⁵ Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen og Omland Havnevesen og Tromsø.

Forhandlingene medførte at Bergen kommune og BOH fikk ordnet opp i eiendomsforholdene, og informantene kunne fortelle at;

«Etter virksomhetsoverdragelsen i 2019 blir de nå forvaltet under Etat for bygg og eiendom i Bergen kommune. Dette er en lang historie og man kan sikkert skrive hyllemeter med bøker om den prosessen der.» (Dokken).

«Større deler av arealet ble overført til kommunen som hjemmelshaver, sånn at Bergen kommune nå er grunneier av disse eiendommene. Bergen Havn eier sitt eget bygg; terminalbygningen og leier andre deler av området.» (Dokken).

4.2.3.8. Ny organisering av Bergen Havn

Forhandlingene medførte at man videreførte ansvaret for havnevirksomheten, i Bergen, til flere ulike organisasjoner (Breivik, 2020, s. 2). Et aksjeselskap, Bergen og Omland Havn AS (BOH AS) som skal ha ansvar for drift. Et interkommunalt samarbeid, Bergen og Omland Farvannsforvaltning IKS (Bf IKS), mellom kommunene Alver, Askøy, Austrheim, Bergen, Bjørnafjorden, Fedje og Øygarden. Bf IKS skal ivareta kommunenes lovpålagte myndighetsoppgaver (Bergen bystyre, 2017, sak 264/17). Til sist Bergen kommune som grunneier, med ansvar for eiendommer, kaier, anlegg og bygg som havnevirksomheten disponerer på Dokken (Breivik, 2020, s. 4). Det er BOH AS som drifter havnen og anleggene. I tillegg skal BOH AS ha eierskap til byggene knyttet til cruiseterminalen på Skolten og Hurtigruteterminlaen (ibid.). Videre skal oppgaver og ansvarsfordeling mellom Bergen kommune og BOH AS være regulert gjennom festeavtaler og leieavtaler. Det fremkommer av Breivik (2020, s. 12) at for å kunne skape en nødvendig forutsigbarhet i avtaleforholdet, ble festeretten satt til 50+50 år, og det samme gjelder for leieavtaler for kai fronter og kaiareal så lenge «havneformål» fremgår av gjeldende kommuneplan. Figur 18 viser organisering av havnevirksomheten i dag.



FIGUR 18: ILLUSTRASJON AV HAVNEVIRKSOMHETEN ETTER 01.05.2019. KILDE: BREIVIK, 2020, s. 12

Videre fremkommer det at når Bergen kommune fikk overført arealene ut av havnekapitalen til fordel for transformasjon og byutvikling, skal det ha gitt en havnekapital på 450 millioner kroner i Bergen kommune. Disse pengene skal, i henhold til en intensjonsavtale, stilles til disposisjon som egen kapital til når havnevirksomheten flyttes fra Dokken (Havnerådet, 2016, sak 16/16)⁵⁶. Tidlig i 2021 går havnedirektør Breivik ut i media og bekrefter at de har kjøpt og overtatt en eiendom på Ågotnes (Edwardsen, 2021).

4.2.3.9. Nasjonale farvanns- og beredskapsinteresser

Når flytting av havnevirksomhet fra Dokken/Jekteviken kommer opp under intervjuene, er det flere av informantene som mener at oppgjøret mellom Bergen kommune og Bergen Havn fortsatt ikke er avgjort.

«Jo lenger sør Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet velger å lokalisere seg, jo enklere er det å gjennomføre, for å si det enkelt: Hvis de lokaliserer seg innpå det arealet som i dag brukes til selve godshavnen så blir dette relativt enkelt å få til. Hvis en ønsker å lokalisere seg lenger opp i Jekteviken kommer de i konflikt med de aktivitetene som en per i dag ikke har noe klart alternativ for. Da er det konflikt med havnen og sjøfartens interesser og en står overfor utfordringer som må løses på en eller annen måte. Som ikke er løst per i dag.» (Dokken).

⁵⁶ Se vedlegg 1

«Det er klart det skal finansieres og der har Bergen kommune en viktig rolle, men det spørsmålet ikke avklart enda» (Dokken).

«Bergen er en viktig nasjonal beredskapshavn, regulert på statlig nivå. Dette innebærer at vi ikke kan omdisponere dypvannskaiene og tilhørende anlegg etter eget ønske. Kommunen står ikke fritt til å gjøre store endringer eller omdisponeringer i anleggene knyttet til havnedrift uten å få på plass gode løsninger for erstatningsinfrastruktur. Anleggene knyttet til havnen er verdifulle, både i forhold til historikken til Bergen som havneby, men også økonomisk har disse anleggene en stor verdi» (Dokken).

Videre fremkommer det av en annen informant at ikke alle forstår reglene rundt nasjonal beredskapshavn;

«Og der, det en sak som nok til politiske miljøet er ikke helt har skjønt. Folk begynner å forstå det etter hvert, men det var at mange både administrativt og politisk i kommunen som har tenkt at ok nå har vi bare oppløst i det gamle havnevesenet og da kan vi gjøre som vi vil med disse arealene. Men så enkelt er det ikke fordi loven ligger på en måte i bunn uansett da.» (Dokken).

4.2.3.10. Første initiativ til en transformasjon

I 2014 arrangerte Norske Arkitekters Landsforbund, i regime av BOH, en begrenset plan- og designerkonkurranse kalt *Muligheter og potensialer for utvikling av Bergen Havn* (2015).

Hensikten med konkurransen var å finne ønskede utviklingsstrategier, der arbeidet skulle danne et grunnlag for BOHs oppstart av planlegging- og reguleringsarbeid for tre områder; Skoltegrunnskaien, Tollbodkaiene og Møhlenpriskaisen.

Det fremkommer av en informant at denne konkurransen ikke gikk helt etter planen;

«... i løpet av den konkurranseperioden så kom de første konfliktene opp i forhold til eierskap og i forhold til Bergen kommune og Bergen Havn og de ble ikke enige. Juryen måtte trekke seg, og det ble en ny jury.» (Dokken).

I september 2015 utpekes forslaget fra Asplan Viak AS, MAD arkitekter og ProBiz som vinner, men ifølge en informant kunne ikke videre planarbeid fortsette, og vinnerne «... vant absolutt ingenting, for det ble lagt ned forbud for Bergen Havn å utvikle eiendommene.» (Dokken).

Etter konkurransen inngikk vinnene et samarbeid med EGD Property og Oslo Bolig- og Sparelag (OBOS,) som oppdragsgivere. De utarbeidet mulighetsstudie for Dokken *Visjon Dokken* (Asplan Viak mfl., 2015). Bak denne mulighetsstudien sto ProBiz, MAD arkitekter og Asplan Viak. Denne mulighetsstudien ble nevnt i intervjuene, og det fremkommer av en informant at;

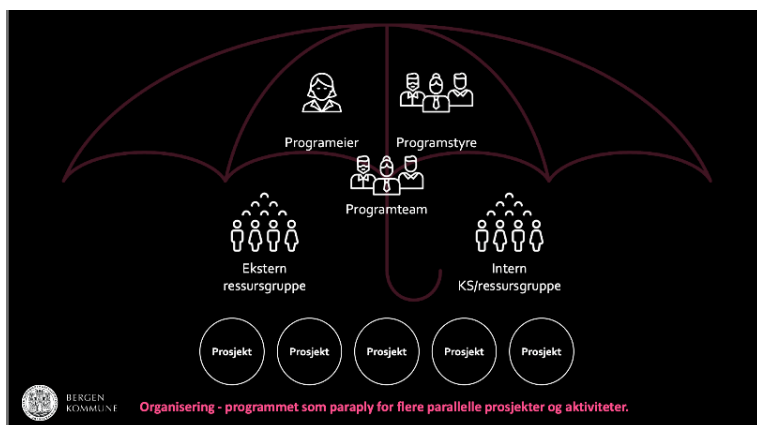
«Visjon Dokken kom til rullering av kommuneplanen som et innspill, rett og slett. Som må være verdens største, dyreste innspill for kommuneplanen gjennom tidene.» (Dokken).

Av en annen informant fremkommer det at hensikten var å starte en «... sånt typisk politisk arbeid, for å prøve å få kommunen til å ønske å utvikle Dokken» (Dokken). Vi spurte informantene om hva de tenker om at private aktører tar initiativ til en transformasjon/byutvikling;

«... de som tar et initiativ har jo som oftest et forsprang, og det jo fritt frem for alle og ta et sånt initiativ.. Samtidig så er man helt innforstått med at dette må Bergen kommune styre. Hvordan de vil ha den utviklingen da.» (Dokken).

4.2.3.11. Organisering av planarbeidet

Bergen bystyre vedtok, i møte 19. juni 2019 sak 209/19, å starte offentlig plan- og programarbeid for transformasjon og utvikling av Dokken og Jekteviken. Videre vedtok bystyret, i møte, 21. november 2019 sak 1315/19, at arbeidet med transformasjon av Dokken skulle organiseres gjennom en programmodell der en har flere parallelle prosjekter – se figur 19. Det fremkommer av saksfremstillingen til vedtaket at en slik organisering ville kunne gi positive resultater med tanke på koordinering, samhandling på tvers – både internt og eksternt, og fremdriften til prosjektet.



FIGUR 19: PROGRAM MODELL. KILDE: BERGEN KOMMUNE, 2021D.

Saksfremstillingen⁵⁷ redegjør videre kort ulike formelle roller i programarbeidet. Øverst sitter et *programstyre* med *programeier* som leder. En *programleder*, som sentral ressurs for koordinering, samhandling og oppfølging rapporterer til programstyret. Programlederen er omringet av et *programteam/programkontor* som innehar kompetanse tilpasset de oppgaver og problemstillinger som skal følges opp. Videre vil programarbeidet ha en *intern KS/ressursgruppe* som skal bidra til samhandling og kvalitetssikring på tvers av byrådsavdelingene innen ulike fag- og ansvarsområder, og en *ekstern ressursgruppe* som gjennom en mer formell rolle skal komme i tillegg til, og være et supplement til, andre former for medvirkning.

Intern ressursgruppe ble omtalt i intervjuene som;

«... en intern ressursgruppe som består av fag- og ansvarsområder på tvers av byrådsavdelingene, byrådslederavdelingen er ikke direkte representert inn i den interne ressursgruppen.» (Dokken).

Per dags dato arbeider kommunen med den første fasen som omfatter tre prosjekt; overordnet utviklingsstrategi for Dokken, utrede og forberede etablering av utviklingselskap for eiendommene på Dokken og utarbeide offentlige arealplaner (Bergen kommune, 2021d, s. 7). En informant omtalte de tre prosjektene slik;

⁵⁷ Til Bergen bystyres vedtak, sak 1315/19.

«Overordnet strategi er bare den første grunnsteinen, deretter arealstrategien. Etablering av utviklingsselskap kan bli et kjempeviktig verktøy for å jobbe med å nå målene kommunen setter seg i overordnet strategi.» (Dokken).

Prosjekt 1 – Visjoner og overordnet strategi for utviklingsarbeidet

Dokken 2050 – Overordnet strategi ble vedtatt av Bergen bystyre i møte 28. april 2021 sak 116/21, og skal ligge til grunn for det videre transformasjonsarbeidet. Formålet med den overordnede strategien er å gi nødvendig retning, rammer og føringer for utviklingsarbeidet, og være et «robust styringsverktøy med mål og visjon som står seg over tid» (Bergen kommune, 2020d, s. 4). I forkant av arbeidet arrangerte kommunen ByLab, ByLab er definert som;

«ByLab er Bergen kommunes laboratorium for byutvikling og skal være en nøytral arena for dialog, samarbeid og samskaping knyttet til byutviklingen i Bergen. Bergen kommune har tatt i bruk konseptet som en pilot for å teste ut litt andre prosesser og metoder. Målet er økt engasjement og eierskap til prosessene i by- og stedsutviklingen.» (Bergen kommune, 2019c, s. 3).

Første ByLab ble arrangert av byrådet 29. mai 2019, i forbindelse med Bystyrets sak om prosess og organisering for utviklingsarbeidet. Fem aktører var invitert til å dele sine visjoner, tanker og perspektiver for utvikling av Dokken; Plan- og bygningsetaten, Fortunen Arkitekter, Vill Urbanisme (på vegne av OBOS og EGD Property), Bergen Havn og Havforskningsinstituttet (Bergen kommune, 2019c, s. 7). Formålet med møtet var etablere et felles utgangspunkt for den videre prosessen. Av Bergen kommunes hjemmeside kommer det frem at dette «er viktig for å styrke samhandling og god dialog når vi sammen skal skape og transformere et av de viktigste byutviklingsområdene i Bergen.» (Bergen kommune, 2021a). Ifølge en informant (Dokken) kan dette møte ses på som startskuddet for utviklingsprosessen for området. Det ble arrangert en ny ByLab i desember samme år, der fokuset lå på å drøfte hvilke strategiske tema og satsinger som skulle være førende ved utvikling av en ny bydel, samt hva som er viktig å prioritere i området i et lokalt, regionalt, nasjonalt og globalt perspektiv (Bergen kommune, 2021b).

Videre utlyste kommunen parallelloppdrag for forslag til hvordan Dokken kunne utvikles i januar 2020 (Bergen kommune, 2020c). Tre team ble valgt ut til å utarbeide forslag; Team

Tredje Natur, Team Advansia og Team Asplan Viak MAD, som ble presentert i et sluttseminar i september 2020 (Bergen kommune, 2021c). Parallelloppdragene var ingen konkurranse der en vinner ble kåret, men et virkemiddel som skulle bidra til å;

«utnytte den kompetansen og berike leveransene med gode diskusjoner på tvers, og med god dialog, innspill og input ifra de ulike aktørene som engasjerer seg for Dokken» (Dokken).

Forslagene fra de utvalgte teamene ble vurdert av en vurderingsgruppe bestående av både kommunal, regionale og private aktører, som utarbeidet en oppsummerende rapport med anbefalinger for transformasjon av Dokken (Fagerbakke, 2020). Som en konsekvens av pandemien Covid-19 kunne ikke aktørene møte fysisk til seminarer slik som det opprinnelig var tiltenkt. Dette ble løst gjennom å arrangere et digitalt seminar, som senere ble publisert på YouTube på en kanal kalt «Dokken – Bergen kommune». Her publiseres videoer fra seminarer, politiske møter og innspill fra aktuelle aktører⁵⁸.

Den overordnede strategien er et resultat av parallelloppdragene og arbeid/innspill fra den interne og eksterne ressursgruppen, se figur 20 for deltakerliste. Det fremkommer av en informant (Dokken) at kommunen har fokusert på «representanter mer enn enkeltindivider, altså for å gjøre det mer håndterbart». Dette grunnes i at arbeidet fortsatt er på «et ganske overordnet nivå» og «når det blir mye strategier og veldig lang tidshorisont så er det krevende for enkeltpersoner å engasjere seg». En informant kunne fortelle at det vil være større fokus på bredere medvirkning i høringsperioden til strategiene (Dokken).

⁵⁸ <https://www.youtube.com/channel/UCbzs8shon8hKwrGwgZpTwgQ/videos>

Deltakelse

Prosjektgruppe

Stina Pettersson
Laura Ve
Marie Mildestveit
Knut Andreas Knutsen
Laila Sandvik
Finn Wetteland
Øivind H Støle

Inviterte til intern ressursgruppe Bergen kommune

- Næring, Eiendom, Strategisk eiendomsforvaltning ved Byrådsavdeling for finans, næring og eiendom
- Bolig og områdesatsing ved Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig
- Fagavdeling for kunst og kulturutvikling samt Likestilling og mangfold ved Byrådsavdeling for kultur, mangfold og likestilling
- Plan- og bygningsetaten, Bymiljøetaten, Byantikvaren, Byarkitekten, Vann- og avløpsetaten, Klimaetaten ved Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling
- Strategi, utvikling og utredning ved Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett
- Folkehelse og frivillighet ved Byrådsavdeling for eldre, helse og frivillighet

Inviterte til ekstern ressursgruppe

- Bergen næringsråd
- Bergen havn
- Statsbygg
- Havforskningsinstituttet
- Fiskeridirektoratet
- Akvariet i Bergen
- Visit Bergen
- Bergen sentrum AS
- Vestland fylkeskommune
- Bergen ateliergruppe
- Bergen Byliv
- Velforeninger Damsgårdsundet, Laksevåg, Nygård vel, Møhlenpris vel,
- Nygårdshøyden vel, Sydnes og Nøstet vel
- Borettslag Torborg Nedreaas gt 18-20 og Bredalsgården AS
- Bergen moské
- Ungdomsrådet
- Eldrerådet
- Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse

FIGUR 20: DELTAKERLISTE INTERN OG EKSTERN RESSURSGRUPPE - KILDE: BERGEN KOMMUNE, 2020D, s.31.

Ifølge en informant (Dokken) var denne overordnede strategien et sluttprodukt etter en lang medvirkningsprosess. Målet med prosessen har vært å sette seg «...et mål der framme og så må vi finne ut hvordan veien skal bli til og så må man måle og etterprøve og om vi klarer å levere på målene og justere kursen og underveis etter hvert som vi lærer» (Dokken). «Overordnet strategi forsøker å gi en beskrivelse av fremtiden og hvordan vi ønsker at Dokken skal bli om 20, 30 år eller 50 år ...» (Dokken).

Den overordnede strategien legger fram totalt fire ambisiøse mål med 11 tilhørende strategiske veivisere (Bergen kommune, 2020d, s. 7). Et av målene som ble særlig omtalt blant informantene, var målet om at Dokken skal utvikles til en mangfoldig bydel, og dette skal blant annet gjøres gjennom å legge inn boliger for alle. Det uttrykkes både bekymring og skepsis over hvordan kommunen skal klare å finansiere og lykkes med dette;

«Hvordan skal vi få til det, for det er en av de strategiene. En ønsker at det skal bli et godt boligområde for alle og vi vet jo at det blir dyre tomter der, fordi det skal masse infrastruktur til, det er forurensning i grunn. Hvordan skal vi sikre grunnforholdene? Det mange ting, og sentralt i Bergen, så da blir tomteprisene høye» (Dokken).

«Det koster virkelig masse. Jeg er litt redd for at det kanskje blir vanskelig å gjennomføre i praksis for det blir så dyrt, både å bygge ut og å kjøpe boliger og leie kontor der, for det blir så dyrt» (Dokken).

«Samtidig så skal man, hvis man skal tro på det som står i avisen, bygge sosialboliger og parker og venyer og alt mulig annet rart som ikke genererer så veldig mye inntekter. Så skal du også finansiere en flytting av Bergen Havn, så skal en gi gratis tomt til Akvariet og så skal Statsbygg inn der og de vil ikke betale så mye de heller» (Dokken).

Det fremkommer av den overordnede strategien at Bergen kommune, som grunneier av store deler av transformasjonsområdet, innehar;

«... århundrets mulighet til å ta en mer aktiv rolle i transformasjon av Dokken. Selv om det mest sentrale strategiske verktøyet for utvikling av Dokken vil ligge i kommunens rolle som planmyndighet, så vil kommunen nå ha en unik mulighet til å styre og påvirke byutviklingen også i rollen som grunneier og eiendomsutvikler.» (Bergen kommune, 2020d, s. 27).

Å bruke eierrollen som et verktøy for styring av byutviklinger er derfor inkludert som en av de 11 strategiske veiviserne i *Dokken 2050 – Overordnet strategi* (Bergen kommune, 2020d). I dette ligger det at kommunen vil bruke eierrollen til å sikre kvalitet og fleksibilitet gjennom hele plan- og utviklingsperioden, og videre til å forvalte og utvikle eiendomsressursene på en forsvarlig måte som fremmer bærekraftig utvikling⁵⁹ (Bergen kommune, 2020d, s. 27). For å sikre en aktiv og strategisk eierrolle, skal det etableres et utviklingsselskap (Prosjekt 2). Dette omtales som et «strategisk verktøy for gjennomføring av ønsket byutvikling» (ibid.) og et «virkemiddel for å sikre og styrke gjennomføringskraft i transformasjon av Dokken» (ibid.). Selskapet skal også være en pådriver for engasjement og fremdrift under hele plan- og utviklingsprosessen, samtidig som det sikrer den nødvendige økonomiske avkastning som havneløsningen forutsetter. (ibid.).

Prosjekt 2 – Forberede etablering av utviklingsselskap

I bystyrets vedtak, 19. juni 2019 sak 209/19, om oppstart av offentlig plan- og programarbeid for transformasjon av Dokken, ble også byrådet bedt om å forberede oppstart av et

⁵⁹ Både økologisk, sosial og økonomisk forstand.

utviklingsselskap for de kommunale eiendommene i området. Grunnlaget for dette kommer frem i byrådets saksfremstilling til møtet, datert 21. mai 2019, der det står at Dokken er av et såpass stort omfang og kompleksitet at det vil bli krevende for kommunen å fullt ut ivareta både myndighetsrollen og utviklerrollen. Et slikt utviklingsselskap skulle da skape et skille mellom kommunens rolle som eier og markedsaktør, og kommunens rolle som myndighetsutøver. I tillegg skulle et slikt utviklingsselskap fungere som et virkemiddel for en effektiv utvikling av transformasjonsområdet, og selskapets hovedrolle ville da være å gjennomføre transformasjonen i samsvar med plan⁶⁰. Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS ble så engasjert av kommunen til å utarbeide en juridisk utredning om valg av selskapsform. Utredningen konkluderte med at etablering av et aksjeselskap, med ansvaret om å håndtere utviklingen av de kommunalt eide eiendommene på Dokken, var best egnet. Videre ble det anbefalt å etablere en selskapsstruktur under aksjeselskapet, slik at hver enkelt eiendom legges inn i egne datterselskaper (også aksjeselskaper) som er 100 % eid av Utviklingsselskapet (Simonsen Vogt Wiig, 2020, s. 5-7).

Juridisk utredning

Utviklingsselskapet vil ifølge den juridiske utredningen kunne inneha flere roller, både i planprosess og ved utbygging.

Utviklingsselskapet som grunneier og pådriver

Det fremkommer av utredningen (2020, s. 44) at utviklingsselskapet vil spille en sentral rolle for utviklingen av Dokken i en tidlig fase, uavhengig om selskapet får overført eiendommer i denne fasen. Dette grunnes i at det kan oppstå interessemotsetninger internt i kommunen, mellom kommunen som betydelig grunneier og som planmyndighet. Ved å etablere utviklingsselskapet tidlig, kan kommunen overlate rollen som grunneier til dette selskapet, og dermed skape en viss distanse mellom de to rollene. Da kan utviklingsselskapet kunne «opptre som en mer eller mindre rendyrket grunneier som arbeider for å få gjennomslag for en regulering som legger til rette for en best mulig utnyttelse av Dokken sett fra Utviklingsselskapets ståsted som eiendomsbesitter og utvikler» (Simonsen Vogt Wiig, 2020, s. 44). Utviklingsselskapet får da en funksjon i å ivareta grunneierinteressen, og vil som et

⁶⁰ Saksfremstilling til Bergen bystyres vedtak, 19. juni 2019 sak 209/19.

eget og rettslig sett uavhengig subjekt være bedre egnet til å håndtere grunneirollen, enn om kommunen skulle ivareta denne rollen frem til eiendommene skulle overdras til utviklingsselskapet eller en ekstern kjøper (Simonsen Vogt Wiig, 2020, s. 45).

Utviklingsselskapet som pådriver

Ved å innta rollen som grunneier og bidra med innspill til planprosessen, vil utviklingsselskapet også fungere som en pådriver for prosessen. Det er en forutsetning at selskapet får tilstrekkelig kompetanse og ressurser. Gjennom dette kan utviklingsselskapet selv bidra med nødvendige analyser og utredninger, og de kan legge grunnlaget for at flere grunneiere engasjerer seg sammen. Selskapet kan også være en pådriver for utbyggingsfasen, forutsatt at kapitaliseringen av det er tilstrekkelig (Simonsen Vogt Wiig, 2020, s. 48).

Utviklingsselskapet som strategisk verktøy i planprosessen

I kommunens bestilling fremgår det at utviklingsselskapet skal være et verktøy for å oppnå en ønsket byutvikling. I første fase vil selskapet ha en rolle i å få på plass et planmessig grunnlag som legger til rette for en utbygging i tråd med utviklingsselskapets mandat

Videre kan kommunen styre utbygging gjennom vedtektene til utbyggingsselskapet, for eksempel at det skal legges opp til en variert boligsammensetning.

Av dette kan kommunen bruke utviklingsselskapet som et strategisk verktøy til å legge grunnlag for en byutvikling innenfor «de rammer og formål som følger av overordnede politiske ønsker» (Simonsen Vogt Wiig, 2020, s. 47). Det fremkommer også at utviklingsselskapets rolle som strategisk verktøy må vurderes i tilknytning til de avtaler som selskapet skal inngå. Dette kan gjelde avtaler vedrørende erverv av grunneiendommer fra kommunen, inngåelse av samarbeid med eksterne parter om eiendomsutvikling eller innkjøp av varer og tjenester (Simonsen Vogt Wiig, 2020, s. 48).

Utviklingsselskapet som eiendomsutvikler og utbygger

Utviklingsselskapet kan fungere som en «utstrakt virksomhet knyttet til salg av «råtomter» (Simonsen Vogt Wiig, 2020, s. 46), eller ta en aktiv rolle som utvikler i prosjekteringsfasene og i større grad kunne påvirke byutviklingene (ibid.). Dette avhenger av hvilken strategi selskapet velger ved etableringen. Videre kan selskapet, i de prosjekter der det står som

byggherre, velge å være alene (100 % eierskap til selskapet) eller i samarbeid med andre boligutbyggere. I det sistnevnte vil de eksterne boligutbyggerne kunne kjøpe seg inn som medaksjonær i de enkelte eiendomsselskapene (ibid.).

Vedtak om aksjeselskap

Bystyret vedtok, i møte 28. april 2021, sak 117/21, at det skulle etableres et aksjeselskap som har ansvaret for å håndtere utviklingen av de kommunale eiendommene. Selskapet skulle etableres av Bergen kommune, med det kunne ha en selskapsstruktur der enkelteiendommer legges inn i egne aksjeselskap og blir datterselskap til Utviklingselskapet. Selskapet skal stiftes så raskt som mulig og innen utgangen av 2022. Videre skulle byrådet fremme en egen sak om forberedelse til den formelle stiftelsen, med forslag til vedtekter, eierstrategi og kapitalisering av selskapet, på et senere tidspunkt.

Intervjuene ble gjennomført før dette vedtaket. Av informantene kom det frem at;

«Dersom det etableres et utviklingselskap som et aksjeselskap så vil selskapet måtte styres etter aksjeloven. Derfor blir rollebeskrivelse, vedtekter og mandat en kjempeviktig jobb som kommunen må gjøre i forkant av etableringen. Etter aksjeloven styres selskapet primært gjennom generalforsamling, en god eierstrategi for det kommunale selskapet vil også være viktig» (Dokken)

«Og så er det jo og et spørsmål i forhold til hvordan selskapet skal kapitaliseres, der kan kommunen ha økt styring gjennom at eiendommene overdras selskapet gradvis. En styrt overdragelse kan også sikre fremtidig politikken i utvikling av området»

Videre kunne en informant fortelle at det er dette selskapet som kan ha ansvar for utbyggingsavtalene. Normalt sett er det Bymiljøetaten (Bergen kommune, 2020e) sitt ansvar å fremforhandle og gjennomføre utbyggingsavtaler. Ifølge informanten var det mulig at denne etaten skulle bistå med sin kompetanse.

I en presentasjon fra et internt webinar hos Bergen kommune er det oppgitt at en av rollene til utviklingselskapet er å «Sørge for effektiv gjennomføring og samarbeid med private og andre offentlige aktører» (Bergen kommune, 2021e, s. 29). Av informantene ble det uttrykt noe

skepsis til hvilken rolle dette selskapet da skal ha i forhold til kommunens rolle i transformasjonen;

«Jo det utviklingsprogrammet, de legger jo veldig mye av gjennomføringen over på det utviklingsselskapet. Det liksom; det skal de ta seg av da sant.» (Dokken)

«Nå mangler det bare på gjennomføringen da sant, at valgt organisasjon fra Bergen kommune nesten å ha alt å si. Også valgt planform, hvordan Bergen kommune velger sin rolle oppi dette her kommer til å ha utrolig mye å si for prosessen fremover.» (Dokken)

«I Bergen har man hatt en tendens at Bergen kommune er en høringspart, de er ikke vant til å være en utviklingspart. Og det er ganske stor forskjell hvordan man drifter, der har man som hørings part så har man ansvaret for å passe på at andre ikke gjør feil.» (Dokken)

«Vi kan ikke, vi bør ikke gå inn i en prosess der kommunen lager en overordnet områdeplan, og så trekke seg ut, og så vente på at private skal utvikle enkelte eiendommer i krangel med sin egen kommune. De må organiseres annerledes.» (Dokken)

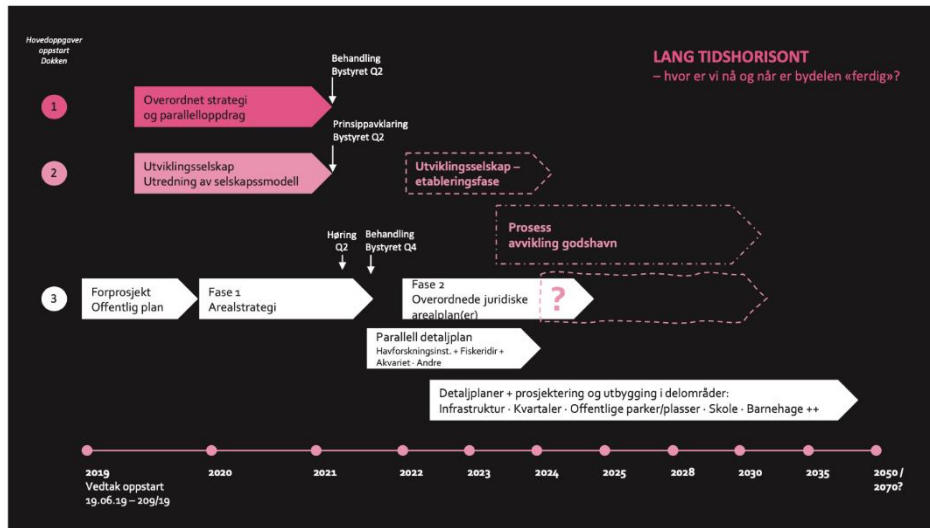
«Jeg tror det er bedre å ha en kommune som passer på at vi går i riktig retning, og mindre detaljstyrende og klarer å ha ansvar for at de overordnende visjonene, for dette område holdes her i fra og ut. Det kan også være at Bergen kommen bør ta en aktiv rolle også i et utbyggingsselskap sånn som man har sett i Oslo.» (Dokken)

Prosjekt 3 – Offentlig overordnet arealplan

Forslag til arealstrategi for Dokken ble vedtatt lagt på høring av byrådet i møte 25. mars 2021 sak 1101/21. Denne strategien er et delprosjekt for utarbeidelse av en helhetlig offentlig arealplan for området, se figur 21 for tidlinjen, og den skal være «åpen og fleksibel nok til å imøtekomme både kortsiktige og langsiktige behov» (Bergen kommune, 2021f, s. 3).

Arealstrategien bygger videre på arbeidet fra den overordnede strategien og skal gi rammene for de første årenes utvikling, og den er en del av en åpen og transparent prosess der alle som ønsker kan komme med innspill til utviklingen av Dokken (ibid.).

Arealstrategien vil gi føringer for etterfølgende reguleringsplaner, som i sin tur vil erstatte nåværende reguleringsplaner og kommunedelplaner (Bergen kommune, 2021d, s. 11).



FIGUR 21: TIDSLINJE FOR POLITISKE SAKER FOR DOKKEN. KILDE: BERGEN KOMMUNE, 2021D.

Det fremkommer av en informant at en slik arealstrategi er «et styringsverktøy, som sier noe om arealplanleggingen og arealutvikling, arealbruk. Arealstrategien er ikke juridisk da den ikke følger plan- og bygningsloven, detaljerte reguleringsplaner vil følge i det videre arbeidet. Arealstrategien er mer et politisk styringsverktøy for å avklare hvordan området skal utvikles over tid.» (Dokken). Videre kommer det frem av en informant at målet med denne arealstrategien er «å gi styringssignaler og avklaringer rundt store og krevende spørsmål som fremtidig havnedrift, organisering av mobilitetsfeltet som bybane, viktige koblinger for gange og sykkel, varelevering og annen nyttetraffic, ekspansjon i sjø, rekreasjons og grøntområder med mer.» (Dokken).

I henhold til arealstrategien legges det opp til at man kan starte områdeplan for hele eller større deler av området, samtidig som det arbeides med detaljplan for tidlige prosjekter som Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet. Avklaring av planområde for disse institusjonene skal avklares etter at Bergen bystyre har avklart hvilken tomt de få på Dokken. Dette lokaliseringsspørsmålet skal avklares i en politisk prinsipp sak 16. juni 2021 (Bergen kommune, 2021f, s. 72). Dette kunne bekreftes av en informant (Dokken);

«I tillegg skal arbeidet med arealstrategi avklare tomt for etablering av Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet Disse beslutningene ønskes det prinsipielle avklaringer på politisk før vi jobber videre med for eksempel områdeplan, detaljreguleringsplaner, VPOR ol.»

Videre kommer det også frem av en informant (Dokken) at det å forstå hva disse strategiene skulle innebære var utfordrende for noen; «Og det var nok litt krevende for en del, fordi at det å forstå hva verktøyet overordnet strategi skal være og hva det ikke skal være, kan være vanskelig.» (Dokken)

Det kommer også frem av informantene har en positiv oppfatning av Bergen kommunes arbeid så langt;

«Bergen kommune har jobbet veldig, veldig godt i mine øyne. De har vært åpne og hatt inkluderende prosesser med egentlig hvem som har hatt lyst til å være med, altså type åpne møter, web-møter hvor man har mulighet til å komme med innspill» (Dokken).

«Vi føler vi har en ganske god dialog, egentlig med administrasjonen i hvert fall når det gjelder plan og bygg. Jeg føler at vi har hatt veldig gode prosesser med dem. Så ja, skal ikke klage så mye sånn sett.» (Dokken).

4.2.3.12. Sotrasambandet

I desember 2018 fattet Havnerådet et prinsippvedtak om å flytte godshavnen ut til Ågotnes i nye Øygarden kommune, slik at Dokken kunne transformeres til en ny bydel. I kommuneplanens arealdel – KPA 2018 (Bergen kommune, 2019a, s. 48), oppdatert etter vedtak fra bystyret 19 juni 2019, fremgår det at Bergen kommune skal tilrettelegge for at de tunge delene av havnens godstrafikk får regional havn på Ågotnes. Ved en slik etablering av godshavn på Ågotnes er den nye havnen avhengig av at veistrekningen ut til den nye havnen på Ågotnes blir utbedret og dimensjonert for trafikkmengden – dette er en premiss for å flytte havnevirksomheten (Ibid). Denne omleggingen dreier seg mest om utbedring av dagens veinett fra Storavatnet i Bergen kommune til Kolltveit i Øygarden kommune, og inkluderer en ny firefelts-Sotrabro (Statens vegvesen, u.d.) Veien slik den ligger i dag har alt for høy årsdøgntrafikk (ÅDT) i forhold til hva den er dimensjonert for (Dokken). Denne

vegstrekingen er i dag under utbedring, i et uavhengig prosjekt kalt Sotrasambandet. Det er Statens vegvesen som har utarbeidet planen og de er nå i prosessen der de mottar anbud fra OPS- selskap (Offentlig privat samarbeid). Kontrakten skal tildeles høsten 2021, og har en estimert byggetid, etter prosjektering, på cirka 5 år (Dokken).

På spørsmålet om Sotrasambandet som premiss for ny havn på Ågotnes svarte noen informanter;

«Sotra broen i dag er den eneste tilkomsten fra Bergen til Øygarden. Og det er klart at i de årene man har byggeaktiviteter i dette område vil det være lite hensiktsmessig, tror jeg, å flytte terminalen til Ågotnes. Nettopp fordi at, i dag så er det store trafikale utfordringer det å flytte seg fra Bergen til Øygarden i alle fall i rush-perioden da.» (Dokken)

«... ja det var en uttalt føring ja, tidligere i prosessen. Og så vet jeg jo at Bergen Havn jobber jo med strategi for hvordan en sånn logistikk kan håndteres mer med droner på sjø, heller enn på hjul på veiarealene og belaste veiarealene, men det er mulig, jeg kan ikke svare på nå hvor reelt et sånt rekkefølgekrav er da.» (Dokken)

Når vi spurte informantene om de kjente til Statens vegvesen sin rolle ved transformasjon av Dokken, kunne en informant fortelle at de som er ansatt i Sotrasambandet «har ingen direkte kontakt med Dokken og deres utbyggere» (Dokken) og «Jeg vil jo tro at Statens vegvesen som helhet som organ har nok vært i dialog der» (Dokken).

4.2.3.13. Statens vegvesen

Statens vegvesen kunne per e-post bekrefte at de ikke har vært direkte involvert i planarbeidet på Dokken, foruten de formelle prosessene rundt den overordnede strategien og arealstrategien. Videre presiseres det at arbeidet er i en tidlig fase, og SVV legger til grunn at de vil være tett involvert av kommunen i det videre arbeidet med arealstrategien og etter hvert med arbeidet med den formelle arealplanen (E-postkorrespondanse med SVV, 31.05.2021).

4.3. Likheter, aktørkategorier og roller

I dette kapittelet skal vi kort i tabeller presentere likheter/ulikheter mellom de to caseområdene. For likheter, se tabell 3 og for ulikheter, se tabell 4.

TABELL 3. SAMMENFATNING AV LIKHETER.

Likheter	Bjørvika	Dokken
Utgangspunkt	Havn	Havn
Konflikt ved valg av tomt	Ja	Ja
Byutvikling	Fjordbyen	Havbyen
Tema	Kultur	Forskning
Utviklingsselskap	Ja	Ja
Infrastruktur som premiss	Senketunnel	Sotrasamband
Avtaler	Gjennomføringsavtaler	Utbyggingsavtaler

TABELL 4. SAMMENFATNING AV ULIKHETER.

Ulikheter	Bjørvika	Dokken
Åpne prosesser for medvirkning	Nei	Ja
Etablerende forpliktelser for partnerskap	Ja	Ikke påbegynt
Identifisering og kalkulering av elementer som grunnlag for etablering av utbyggingsavtaler før vedtatt plan	Ja	Ikke påbegynt
Avklaring eiendomsrett - hvem fikk eiendomsrett	Kortvarig diskurs – Oslo Havn	17 år lang diskurs - Bergen kommune
Konflikter vedrørende ny lokalisering til havn	Nei	Ja
Formell planstatus	Byformål	Omformingszone/transformasjon, hensynssone.

Arealbruk	Bolig, sentrum og sjøbad	Havn
Formalisert og organisert aksjeselskap	Ja	Ikke påbegynt
Antall år forhandling mellom Kommune og havnevesenet	Cirka 2 år i forhandling	Cirka 3-4 år i forhandling fra 2015. Mulig at det blir flere runder.
Initiativ til plankonkurranse	Oslo kommune - 1983	BOH - 2014
Første visjoner	Oslo kommune - 1983	Visjon Dokken - 2015
Havnen organisering	Kommunalt foretak	Interkommunalt samarbeidsorgan

5. Drøfting

5.1. Innledning

I dette kapittelet skal vi drøfte og analysere våre funn opp mot den teoretiske forankringen for å svare på forskningsspørsmålene. Hovedproblemstillingen *Hvordan har kommunen gått frem for transformasjon av Bjørvika og Dokken?* vil bli besvart gjennom delproblemstillingene og i en avsluttende konklusjon. For å få en naturlig flyt i drøftingen, har vi i delproblemstilling 1 og 2 innledet med Bjørvika. I de to andre delproblemstillingene var det mer naturlig å begynne med Dokken, slik at man deretter kan se hvordan dette skiller seg fra hvordan man gjorde det i Bjørvika. Oppgaven baserer seg på to ganske omfattende caseområder, og det er mye som er likt med hensyn på at det er to havneområder som har/skal gjennomgå(t) en transformasjon. Nordahl mfl., (2019, s. 30-31) mener at gjennomføring av større og kompliserte arealplaner og transformasjonsområder kan deles inn i tre faser; oppstart, planprosess og bygging/tiltak. Sett på transformasjonen av Bjørvika begynner den første fasen fra cirka 1980-tallet, planprosessen starter i løpet av 1990-tallet, byggestart i tidlig 2000-tallet, og år 2021 er Bjørvika stadfestet som et vellykket byutviklingsprosjekt. Dette skiller seg fra transformasjonen av Dokken som nå befinner seg mellom oppstart og planprosess, og mye for fremtiden er ennå uavklart. Vi har altså to tilnærmet like caseområder som skiller seg i tid og rom, med ulike premisser for samhandling og samordning, men likevel ser vi at kan gjennomføringsprosessene kan jevnføres.

Våre delproblemstillinger er:

1. *Hvordan har kommunen tilnærmet seg havnevesenet ved transformasjon av Bjørvika og Dokken?*
2. *Hvordan har kommunen tilnærmet seg Statens vegvesen ved transformasjon av Bjørvika og Dokken?*
3. *Hvordan har kommunen lagt til rette for samhandling og samordning ved transformasjon av Dokken og Bjørvika?*
4. *Hvilken rolle har kommunen for gjennomføring ved transformasjon av Dokken og Bjørvika?*

5.2. Delproblemstilling 1

Hvordan har kommunen tilnærmet seg havnevesenet ved transformasjon av Bjørvika og Dokken?

I dette kapittelet se på hvordan Oslo kommune har valgt å tilnærme seg Oslo Havn for transformasjon av Bjørvika. For Dokken gir empirien presentert i denne oppgaven ikke grunnlag for å gå i dybden på hvordan Bergen kommune tilnærmet seg BOH, dette grunner seg i at det ikke foreligger detaljert informasjon om hvordan Bergen kommune og BOH har samhandlet i årene 1998-2015, og at informantene, med hensyn på de politiske prosessene (informant Dokken)⁶¹, ikke ville eller ikke kunne svare på det som omhandlet dette forholdet. Vi skal derfor se nærmere på de forhold som kan ha påvirket samhandlingen, da forholdene vil være av betydning med hensyn til om de bidrar eller hindrer samarbeid (Farner, 2008, s. 50). Innledningsvis skal vi gi teoretisk introduksjon og oppsummering av de institusjonelle rammer.

5.2.1. Introduksjon – Institusjonelle rammer

Før og under den industrielle revolusjonen var havnen en viktig del av havnebyen, det var havnen som skapte byen og ikke tvert om (Roald, 2015, s. 18). Etter denne tid får man en endring i havnebyenes næringsgrunnlag, hvilket medfører at nedlagte havneareal i sjøfronten blir en viktig del av byutviklingen, med hensyn på regionale fortettingsstrategier - bærekraftig utvikling (St.meld. nr. 46 (1996-1997), kap. 6.2.2). Innen havne- og farvannsloven av 1984 kan man påstå at kommunen og havnevesenet ikke hadde bemerkelsesverdig forhold til hverandre, men med den nye loven fikk man en organisatorisk endring i det forstand at de fleste havnene ble kommunalisert. Kommunen skulle ha ansvar for planlegging, utbygging og drift av kaianlegg og havneinnretninger (Ot.prp. nr.3 (1983-1984), s. 8). Det medførte ikke til store forandringer for havnevesenet, og grunnen til dette er at man kunne ikke, verken før eller etter denne tiden, transformere «aktive» havneareal til annet enn havneformål. Grunnen til dette var for at havnekassen var adskilt fra kommunekassen, og sånn var det helt frem til 2003 i forbindelse med transformasjon av Bjørvika. I tillegg til dette var de sju viktigste havnene fra midten av 1990-tallet utpekt som nasjonale havner, som i sin tur innebar at de ikke direkte kunne avskaffes (St.meld. nr. 46 (1996-1997), kap. 5.2.3). Dette er juridiske

⁶¹ Se kapittel 4.2.3.1. Dokken – et sårbart stadium

regler og normer som danner «rammer og spillerom for menneskelige handlinger.» (Sevatdal og Sky, 2003, s. 23), også kalt de institusjonelle rammene. Disse rammer har historisk ikke lagt til rette for samhandling og samordning mellom kommune og havnevesenet. Det er to institusjoner som mer eller mindre har «levd» ved siden av hverandre. Det innebær at havnevesenet på mange måter var sin egen herre, også når havnevesenet som sektormyndighet ble underlagt de kommunale selvstyret i 1984. Likevel og etter hvert ser man at behovet for å endre eiendommer innenfor eksisterende bystruktur, der man åpner opp for bedre og mer tidsriktig arealutnyttelse (Børrud & Røsnes, 2016, s. 11), medfører at man ønsker å utvikle «aktive» havneareal. Dette medførte videre til at havnen på et tidspunkt får en annen innplassering i byen, både organisatorisk og fysisk, men man får også en endring i de institusjonelle rammevilkårene. Sevatdal og Sky mener at forhandlinger⁶² har «sterk sammenheng med de institusjonelle rammevilkårene, på den måten at dei institusjonelle rammevilkåra påverkar aktørernes forhandlingsvilje og atferd» (2003, s. 27). Disse endringer har medført et behov for samhandling og samordning mellom kommune som planmyndighet og havnevesenet som sektormyndighet for transformasjon av havneareal. Utover de regler i havne- og farvannsloven⁶³ som forteller hva man får lov til og ikke lov til - rammevilkår, finnes det ingen fastsatt reglement om hvordan denne samhandling og samordning skal foregå mellom kommune og havnevesen ved transformasjon av havneareal. Blant annet kan ikke havnevesenet som kommunal sektormyndighet komme med innsigelser i planlegging. Dette er forbeholdt statlige og regionale organer, som Statens vegvesen og Kystverket, men nabokommuner kan også fremme innsigelse. Dette er et virkemiddel de kan benytte for å hindre at kommunen vedtar planer som strider mot nasjonale og regionale interesser (Plan- og bygningsloven, 2008, § 5-4). Det har medført at kommunen har og står ganske fritt til å velge tilnæringsmåte og atferd når de skal transformere «aktive» havneareal, og dette skiller seg fra måten kommunen kan tilnærme seg en statlig sektormyndighet på.

5.2.2. Oslo kommune og Oslo Havn

Når Oslo kommune møter Oslo Havn i løpet av 1990-tallet for samarbeid og gjennomføring av transformasjon av Bjørvika, møter vi en institusjon som ikke har klart eller vil omstille seg over natten. Det kan også tenkes at de ikke forstår at havnen er på vei å få en ny innplassering i byen. I henhold til en informant skal Oslo Havn for det første ha kommet inn litt sent i

⁶² En form for samhandling.

⁶³ Også andre regler vil være av betydning, som plan- og bygningsloven, kulturminneloven, IKS-loven

samarbeidet, og for det andre «... ja de kom med en litt sånn der halv-pensjonert ..., men som representerte dem i møtene da som egentlig ikke skjønnte noen ting av hva han drev med ...» (Bjørvika). Empiren peker på at dette ikke skal ha endret seg før Oslo Havn fikk en ny styreleder, Bernt Stilluf Karlsen. Han skal ha vært en person som «skjønnte hvilke verdier som lå her. Så da fikk pipa en litt annen lyd og de var aktivt med, med folk høyere opp i organisasjon» (Bjørvika). Det kan virke som at det er fra dette tidspunkt Oslo Havn klarer ivareta sine interesser. En av disse skal ha vært eiendomsretten. Mye tyder på at det var Karlsen bevissthet på sin rolle, den posisjon han hadde gjennom å forstå de reelle verdiene og de begrensinger havne- og farvannsloven satt på bruken av havnekassen, og hvordan dette kunne få innflytelse på de beslutninger som kommunen til slutt måtte ta. Med havne- og farvannsloven av 1984 så blir havnene kommunalisert, og Oslo Havn var en kommunal bedrift, og ifølge teorien dermed ikke et eget selvstendig rettssubjekt (Havneutvalget, 2002, s. 20). Således ser vi at havnens posisjon som rettssubjekt og grunneier blir satt på spissen. At det i det hele tatt blir et tema tyder på at havnen som et eget rettssubjekt befinner seg i en gråsoner, et krysningspunkt mellom gammel og nytt. Man ser to ganske sterke institusjoner⁶⁴, der partene står på sitt. Det medførte at kommunen ble tvunget til å ta et valg. Ifølge en informant kunne de velge å gå inn i en langvarig konflikt om eiendomsretten, som ville dra ut muligheten for gjennomføring av transformasjon av Bjørvika, eller så kunne de imøtekomme havnen som stod på sitt. Ifølge en informant skal «byrådet valgte da politisk, og kanskje ganske klokt å si at enten så vil vi at noe skal skje, eller så går vi i denne rettsaken.» (Bjørvika). Tvisten handlet om eiendomsretten til fast eiendom, som utgjør «grunnlag for verdiskaping ved produksjon av materielle eller immaterielle goder» (Kristoffersen og Røsnes, 2018, s. 15). Dette var en felles interesse som skapte en konkurranse mellom partene om hvem som skulle få tilgang til disse goder (Rognes, 2016, s. 13). Likevel kan tenkes at kommunen valgte å gi eiendomsretten til Oslo Havn, fordi det var et bedre alternativ å få til en transformasjon innen en nær fremtid, enn å inngå en lang rettsak som i sin tur ville ha forlenget transformasjonsprosessen (Rognes, 2016, s. 22). Så istedenfor langvarige konflikter kan man kanskje påstå at partene inngikk et samarbeid og gjennom innovative prosesser fant de løsninger på et bestemt mål (Farner, 2008, s. 50), der målet var å få transformere Bjørvika. Gjennom viljeserklæringer ble det stadfestet at Oslo Havn skulle få lov å opptre som grunneier, eget rettssubjekt, og gjennom aksjeselskapet Bjørvika Utvikling kunne de finansiere den nye havnen (St.meld. nr. 28 (2001-2002), s. 18). Det kan virke som at det å

⁶⁴ Se avsnitt om Ellen De Vibe.

tilfredsstillte sine egne og motpartens interesser medførte til at Oslo kommune og Oslo Havn fikk til effektive forhandlinger, med givende resultat for alle parter (Rognes, 2016, s. 23).

5.2.3. Bergen kommune og Bergen Havn

Bergen kommune og Bergen Havn sin historie skiller seg på mange måter fra hvordan Oslo kommune tilnærmet seg Oslo Havn. Oslo Havn var en kommunal bedrift og Oslo kommune trengte kun å forholde seg til en part. I Oslo fikk man løst fordeling av eiendommer ved at Oslo Havn fikk opptre som et eget rettssubjekt og således kunne innta rollen som grunneier til havnearealene i Bjørvika. Bergen og Omland havnevesen var organisert som et interkommunalt samarbeid, fra 1990, mellom 11 kommuner, altså betydelig mange flere parter involvert. Videre fremkommer det av empirien at det har vært langvarig diskurs om eiendomsretten og dette ser ut til å ha startet i 1998, når Bergen kommunes kommunerevisjon satt krav til havnevesenet om å avklare sin eiendomsportefølje, både hjemmel- og disposisjonsrett (Standal, 2000, s. 1, vedlegg 1). Havnedirektør Standal skriver en lang rapport. Han konkluderer med at havnevesenet er et eget rettssubjekt, at disposisjonsretten de har fått gjennom vedtekten til styret skal tolkes som en eiendomsrett og at BOH dermed må anses som den formelle eier av havnearealene i Bergen kommune (Standal, 2000, 38). Det tok hele 17 år å få avklart hvem som var rettmessig grunneier. Gjennom politiske forhandlinger mellom Bergen kommune og BOH, i årene 2015-2019, fikk man avklart eiendomsforholdene til havnearealene, og ifølge en informant ble «Større deler av arealet ble overført til kommunen som hjemmelshaver, sånn at Bergen kommune nå er grunneier av disse eiendommene» (Dokken). Det man ser er at kontroll over eller fordeling av ressurser raskt kan bli et viktig tema, og man kan påstå at det har vært en interessekonflikt mellom Bergen kommune og BOH, men hvordan det utartet eller hvordan partene detaljert har prøvd å håndtere dette fremkommer ikke av empirien og skal således ikke drøftes (Le Billon referert i Blandhol, 2014, s. 60; Blandhol, s. 60). Det hele er veldig komplekst og det er ikke mulig å sette to streker under svaret på hvordan Bergen kommune tilnærmet seg BOH, men for å gi bedre bilde av kontrasten mellom Oslo og Bergen skal vi ta for oss ulike element som kan ha hatt en innvirkning på forholdet og samarbeidet for transformasjon av Dokken.

5.2.3.1. Valg av organisasjonsform og rettssubjekt

I 1989 registreres BOH og i 1990 inngår Bergen kommune og 10 andre kommuner et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven av 1992 § 27. Ved opprettelsen skal havnearealene, ifølge Standal (2000, s. 38) blitt tinglyst Bergen kommune ved en feil. Bergen kommune var nå juridisk ansett som hjemmelshaver for de fleste av havnearealene i Bergen. En kan spørre seg hvordan det er mulig å gjøre en slik «feil»? Det er i hovedsak to aspekter som peker seg ut. Før det første fikk kommunen en formell kontroll over havnevesenet som sektormyndighet med havne- og farvannsloven av 1984, havnen var på dette tidspunkt, formelt sett, ikke lengre et eget rettssubjekt (NOU 1976: 13, s. 57). I utgangspunktet er det kun rettssubjekt, fysiske og juridiske personer, som kan eie et rettsobjekt, slik som fast eiendom (Aadland, 2014, s. 46). For det andre kan man rette blikket mot valgt selskapsform. I utgangspunktet var ikke samarbeidsorgan etter kommuneloven § 27 ansett å være et eget rettssubjekt, dette ble vurdert konkret ut ifra vært enkelt tilfelle opp mot ulike kriterier (Ot.prp. nr. 53 (1997-1998, kap. 2.3.2). Dette spørsmålet blir så satt på spissen i Byrettens dom 6. juni (2001) som handlet om en tvist mellom BOH og leietakeren Unit Oil Norway AS, der sistnevnte ikke ville godta oppsigelsen som de mente var ugyldig, med den grunn at BOH ikke var eier. Byretten vurdert opp mot kritene; selvstendig formuesmasse, tildelt budsjettmyndighet, myndighet til å ta opp lån og muligheten for å kunne fatte vedtak (Ot.prp. nr. 53 (1997-1998, kap. 2.3.2). Byretten konkluderer med at BOH “*må anses som reel eier*” med hensyn på at de kan oppfattas som et eget rettssubjekt (Bergen byrett, 2001, s. 8), men dette var et prejudisielt spørsmål i saken og ikke noe som ble rettskraftig avgjort. Det som er interessant er at Byretten mener at BOH er et eget rettssubjekt når vedtektene til styret viser at det uklart hvem som har eiendomsretten «... uklar, idet man i § 3 kun taler om en disposisjonsrett for BOH, mens man i §§ 7 og 15 taler om sameie mellom Bergen kommune og en eller flere omegnskommuner» (Bergen byrett, 2001, s. 9). I tillegg fremkommer det samarbeid etter kommuneloven § 27 (1992) ikke har en egen lov som regulerer selskapsformen, men at disse reguleres i stor grad av vedtektene. Når disse er uklare, slik byretten mener, kan det være en risiko for at man får uklare ansvarlinjer og beslutningsprosesser og «Erfaringer har vist at denne samarbeidsformen har svakheter når vedtektene ikke er tydelig nok.» (Bergen og omland havnestyre, BGHAS 32/10, s. 4). Mye tyder at spørsmålet om hvem som er å anses som et rettssubjekt etter kommuneloven § 27 (1992) var en rettstilstand som tydelig var preget av usikkerheter (Ot.prp. nr. 105 (2002-2002), s. 5). Denne usikkerheten prøvde man å rydde opp i, gjennom å tilføre kommuneloven § 27 nr. 4 (2000). Bestemmelsen satte krav om at samarbeidsorganer som ble regnet som

juridiske personer, rettssubjekt med ubegrenset deltakeransvar (ansvarlig selskap) skulle organiseres etter IKS-loven (1999) (Ot.prp. nr. 105 (2002-2002), s. 5; Kommuneleven § 27, 2000). Bestemmelsen ble fjernet bare noen år etterpå da man mente at det ikke var hensiktsmessig å tvinge interkommunale samarbeidsorgan inn i en organisering etter IKS-loven (Ot.prp. nr. 105 (2002-2002), s. 5). Det kan tyde på når man har en rettstilstand som er preget av usikkerheter som medfører til uklare grenser for når et interkommunalt samarbeid skulle regnes som et eget rettssubjekt, og har uklare vedtekter, kan en rettsregel som prøver å tvinge partene inn i noe de kanskje ikke vil eller har behov for ha preget forholdet mellom Bergen kommune og BOH.

Videre når BOH ble opprettet, og frem til midten av cirka 2000-tallet, fremgår det kun et selskapsnavn, foretaksnummer og at det var et organisasjonsledd i offentlig sektor Bergen kommune. Det vises ikke til et styre, men at det var Bergen kommune som var rettssubjektet. Formelt sett var det ingenting som pekte på at BOH skulle være et eget rettssubjekt, og derfor kanskje ikke rart at Bergen kommune ble satt som hjemmelshaver. Med det kan det virke som at valg av organisasjonsform og hvordan selskapet blir registrert i offentlige register er viktig med hensyn for muligheten å kunne opptre som et rettssubjekt og at en direkte konsekvens utav dette kan være at havnen mistet eiendomsretten. Formaliserer man ikke eierskap til fast eiendom går man glipp om det offentlige rettslige vernet grunnboken har (Mjøs, 2014, 87). Spørsmålet man kan stille da, er når var det av betydning å få dette avklart?

5.2.3.2. Særloven i 2003

Historisk har havnen, gjennom havne- og farvannsloven, har hatt lovfestende spilleregler for forvaltning og drift av havnearealer, og havnevirksomheten har igjennom loven således vært godt beskyttet. Det fremkommer av Standal (2000, s. 42) at man med hensyn på dokumentavgift ikke overførte (eller tilbakeførte) hjemmelen til BOH. Det kan tenkes at man ikke så et behov for det å betale en dokumentavgift for arealer som man likevel har enerett til og som ikke kan brukes til annet enn havneformål. På et tidspunkt kan det kanskje ha blitt oppfattet som unødvendig. I tillegg ville en sånn avgift innebære store kostnader for det interkommunale samarbeidsorganet og det kunne ha medført til at alle involverte kommuner eventuelt måtte betale en andel av disse kostnadene. Det kan tenkes at BOH heller tok en hensiktsmessig vurdering der man lot det ligge.

I 2003 tilføres en særlov til havne- og farvannsloven av 1984, § 23 siste ledd, som en direkte konsekvens av transformasjonen av Bjørvika. Særloven innebar at departementet kunne gi tillatelse til at eiendommer og andre midler som inngikk i havnekassen kunne investeres i prosjekter eller virksomheter med andre formål enn havneformål, men at avkastningen av denne skal inngå i havnekassens midler. Således fikk man en endring i de institusjonelle rammevilkårene, man åpnet opp for noe som aldri tidligere hadde vært mulig. Fasteiendom er en ressurs (Kristoffersen og Røsnes, 2018, s. 15), og det er grunneier som har den formelle eiendomsretten og som kan «høste» disse goder, verdiskapingen en transformasjon kan medføre. Det kan tenkes at en slik lovendring, samtidig som havnen som eget rettssubjekt befinner seg i en gråsoner, setter fokus på verdier som medfører til at det blir viktig å avklare hvem det er som har den formelle eiendomsretten – retten til verdiskapingen. Det man ser er at når loven suksessivt utvikles og endres, er at det fører til et sterkt behov for å stå som hjemmelshaver og det rettsvernet det medfører, slik at man kan ivareta sine interesser. I tillegg var endringen vedtatt som følge av og til fordel for en transformasjon av Bjørvika, og det var ikke en fast «mal» på hvordan transformasjoner skulle foregå andre plasser. For det andre kan dette tenkes å være starten på en usikker tid for andre aktive havner - skal man benytte seg av denne muligheten og hvordan skal man gjøre dette? Særloven ble videreført til havne- og farvannsloven av 2009 (§ 48 første ledd), men det var bare to kommuner som hadde søkt om en slik tillatelse, unntaksreglene skal ikke ha fungert (Prop. 86 L (2018-2019), s.121). Det kan tyde på at man ikke har klart å tilrettelegge for en samhandling og samordning mellom kommune og havnevesenet som kommunal sektormyndighet for en transformasjon av havneareal. I tillegg kan det være andre faktorer som må avklares, som i seg selv kan utgjøre et hinder for kommunen ved transformasjon. Sett på både Bjørvika og Dokken trengte man for eksempel å avklare eiendomsforholdene

5.2.3.3. Hjelp av en tredjepart

I 2010 tar BOH kontakt med den Kystverket, med hensyn på å få avklare hvilke eiendommer i Bergen kommune som skal tilhøre kommunekassen og havnekapitalen. Det skal sies at etter den gamle havne- og farvannsloven (2009) kunne departementet avgjøre hva som skulle forstås som særlig havneinnretning. Dette ble ikke videreført til den nye havne- og farvannsloven (2019), men det er Kystverket som kan utøve myndighet og føre tilsyn etter reglene i havne- og farvannsloven og de bidrar til utvikling av regelverk og ansvar- og rolleavklaring (Samferdselsdepartementet, 2020a, s. 2). Dette kan tolkes som at Kystverket

innehar kompetanse til å kunne ta en slik vurdering, og at de muligens kan bidra til å få løst eiendomsforholdene mellom partene. Kystverket konkluderte, uten å fatte vedtak, at «Utgangspunktet er at Bergen og Omland havnevesen bl.a. er eid av Bergen kommune» (Kystverket, 2011, s. 4), men at «Det kommunale eierskapet medfører ikke at Bergen kommune som eier er tillagt alminnelige eierbeføyelser og fritt kan bestemme over forvaltning, drift og anvendelse av overskudd.» (Kystverket, 2011, s. 4). Det som er interessant er at Kystverket presiserer at «Vi presiserer imidlertid at vi også har hjemmel til å prøve lovligheten av et vedtak eller annen disposisjon over havnekapitalen i ettertid, jf. § 48, 2. ledd.» (Kystverket, 2011, s. 4). Det kan virke som at Kystverket indirekte sier at; dersom kommunen tar disposisjon over havnekapitalens midler og som ikke er i tråd med regelverket vil de ha myndigheten til å overstyre kommunen. For at selv om Kystverket ikke har fattet et vedtak så vil de på en måte kunne følge opp saken, og det er en mulighet som BOH som kommunal sektormyndighet kan benytte seg av. Mye tyder på at når man ikke klarer å samhandle på egenhånd, og når ting tilspisser seg, prøver man å løse situasjonen med hjelp av aktører høyere opp i den vertikale samordningen (Plathe, Mjølshes & Hernes, 2016). Videre fra Kystverket gav sin vurdering, skulle det gå hele fire år for partene begynte å forhandle, og det som er interessant er at resultatet av disse forhandlingene ble ganske likt Kystverkets vurdering. Blant annet så ble det stadfestet at Bergen kommune var den rettmessige eier, men at det ikke var adgang for kommunen at vederlagsfritt overføre «... en eiendom eller innretning helt eller delvis har blitt bekostet med avgiftsmidler ...» (Kystverket, 2011, s. 2). Dette virker være i samsvar med oppgjøret som medførte en havnekapital på 450 millioner i Bergen kommune (Havnerådet, 2016. sak 16/16)⁶⁵. En slik utbetaling kan tyde at en del av eiendommene var ansett for å være særlige innretninger bekostet med avgiftsmidler og således en del av havnekapitalen som Bergen kommune har måtte «kjøpe» ut ved overdragelse. Det kan tyde på at selv om kystverkets vurdering ikke var et offisielt vedtak kan det virke som at deres myndighet har medført at vedtaket likevel har hatt en påvirkningskraft.

5.2.4. Interkommunalt samarbeid

I dette delkapittel skal vi drøfte andre faktorer som kan tenkes å ha påvirket organisering og samarbeidet i det interkommunale samarbeidsorganet BOH.

⁶⁵ Se vedlegg 1.

5.2.4.1. Nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser

Det fremkommer av empirien at organiseringen av havnevirksomheten før forhandlingene i 2015 var lite tjenlig (Bergen byråd, 2015, sak 243/15), og at det har vært «... politiske diskusjoner om videreutvikling av samarbeidet og organisering av virksomheten, interne konflikter og hyppige lederskifter» som har medført til «stagnasjon og tidvis resignasjon.» (Breivik, 2020, s. 12). Hvorfor har man ikke omorganisert selskapet tidligere?

Empirien peker mot at noe av dette kan grunne seg i systemet med utpekte havner. Når Fiskeri- og kystdepartementet pekte ut havner ble det stilt vilkår om at havnen ikke kunne gjennomføre endringer i eksisterende organisasjonsform uten forhåndssamtykke av departementet (Kystverket, u.d., s. 94) i henhold til havne- og farvannsloven av 2009 § 46. Det fremkommer av empirien at per 31.10.2013 hadde ingen av partene søkt om et slikt forhåndssamtykke (Kystverket, 2013, sak 2013/3576-4). I 2015 avvikles systemet med faste utpekte havner da man mente at utpekte havner ikke var et hensiktsmessig statlig virkemiddel for å styrke og effektivisere havnene (Samferdselsdepartementet, 2015, s. 30). Dette ble dermed en faktor som partene ikke lenger trengte å ta hensyn til når de gikk inn i forhandlingene samme år (Bergen byråd, 2015, sak 243/15). Det kan se ut som at denne formen for statlig sektorregulering, institusjonell ramme, har satt begrensinger for muligheten til å samordne de ulike kommunene i det interkommunale samarbeidsorganet, i forhold til hverandre på en fornuftig måte (Aarsæther, 2001, s. 30). Dette kan tenkes ha vært en medførende faktor til en ikke-fungerende samhandling. For å unngå slike utfordringer kan det tenkes at man burde ha organisert forholdet mellom nasjonale og lokale myndigheter på en mer fornuftig måte. Slike utpekte havner burde kanskje heller vært underlagt Kystverket som statlig sektormyndighet, eller det burde fastsettes regelverk som hindret at disse havner ble organisert i interkommunale samarbeidsorgan. Sett opp mot Bjørvika var dette ikke tema, da de ikke hadde behov for å endre organisasjonsform, og fordi man valgte å legge til rette for havnen på en helt annen måte enn det man har gjort i Bergen.

Etter at forhandlingene mellom Bergen kommune og Bergen og Omland havnevesen ble avsluttet, og resultatet gjennomført, skulle man kunne tro at saken om havnearealene på Dokken/Jekteviken var avklart, men grunnet den globale pandemien Covid-19, ble Bergen Havn, i 2019, igjen utpekt som beredskapshavn (Helsedirektoratet, 2020). Avtalen mellom Bergen kommune og BOH AS er regulert gjennom festeavtaler og leieavtaler, der kai fronter og kaiareal gjelder for 50+50 år så lenge havneformål fremgår av gjeldende kommuneplan (Breivik, 2020, s. 12). Hvordan dette regelverket påvirket avtalen og konsekvensene av dette,

viser seg å ha vært vanskelig å forstå. Det virker som at man trodde at man nå kunne gjøre hva man ville med havnearealene «Men så enkelt er det ikke fordi loven ligger på en måte i bunn uansett da.» (Dokken). Hva innebær egentlig dette?

Empirien peker mot at dette grunner seg i bruksretten til kai og anlegg, og «... når man omdisponer dypvannskaier og tilhørende anlegg til byutviklingsformål, så utløser det behov for erstatningskaier.» (Dokken). Av havne- og farvannsloven av 2019 § 1 fremkommer det at «loven skal ivareta nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser». Det innebærer at ved realisasjon av eiendom skal kommunen avsette tilstrekkelig kapital til nyanlegg før det kan deles ut utbytte (Prop. 86 L, 2018-2019, s. 123). Det medfører at uansett om Bergen kommune endrer fra «havneformål» til «byutviklingsformål» i kommuneplanens arealdel og allerede har avsatt 450 millioner til havnevirksomheten for en flytting til Ågotnes (Havnerådet, 2016, sak 16/16)⁶⁶, vil kommunen også bli erstatningspliktige for de anlegg og kaier havnevirksomheten samlet bruker i dag. Sett opp mot Bjørvika unngikk Oslo kommune denne risikoen, ved å la Oslo Havn opptre som grunneier kunne havneinteressene tilgodeses. Med avkastingen generert gjennom Bjørvika utvikling fikk man ikke bare finansiert en relokalisering, men også reinvestere i nye og bedre havneanlegg.

I tillegg så fremkommer det av empirien at;

«Hvis en ønsker å lokalisere seg lenger opp i Jekteviken kommer de i konflikt med de aktivitetene som en per i dag ikke har noe klart alternativ for. Da er det konflikt med havnen og sjøfartens interesser og en står overfor utfordringer som må løses på en eller annen måte. Som ikke er løst per i dag.» (Dokken).

Videre fremkommer det at den «Endelig prislapp for flytting av godshavn er ikke kjent per nå, og da heller ikke Bergen kommunes bidrag i denne sammenheng» (Dokken). Mye tyder på at man ikke har avklart hva som skal skje med havnevirksomheten på Jekteviken og hvordan dette skal løses. Således kan det tenkes at Bergen kommune må inn i nye forhandlingsrunder og dette kan muligens utgjøre en risiko for at transformasjonsprosessen forlenges.

⁶⁶ Se vedlegg 1.

5.2.4.2. Lokaliseringsspøkelset

En faktor som virker ha hatt negativ innflytelse på samarbeidet i det interkommunale samarbeidsorganet er konflikten om den geografiske avgrensingen, Drange (2007, s. 40) kaller dette for «Lokaliseringsspøkelset». Det ble satt i gang et arbeid for å samlokalisere havnen et annet sted, men en informant kunne fortelle at BOH konkluderte med «at man skulle bli værende på Dokken de neste 20 årene.» (Dokken). Grunnen til dette skal ha vært at dersom man ikke flyttet havnen til en av de andre kommunene, ønsket ikke BOH å flytte i det i hele tatt, og man hadde ikke lyst å gi vekk eiendommene til Bergen kommune (Mæland, 2010). Det er uklart om hva Bergen kommunen mente om å flytte havnevirksomheten ut av kommunen, men det kan virke som at en slik omlokalisering av havnevirksomheten fra en kommune til en annen økte konfliktnivået mellom partene (Jacobsen, 2014, s. 124). Mye tyder på at slike motsetningsforhold og rivalisering begrenser muligheten for interkommunale samarbeid (Drange, 2007, 106), i så stor grad at det oppstod «mye bråk, mye konflikt og det var det som også endte opp med at den gamle Bergen og Omegn havnevesen ble oppløst til syvende og sist». (Dokken). Samlet sett kan det virke som at historiske konflikter knyttet til areal og lokaliseringen, gjør at det interkommunale samarbeidet mer eller mindre stagnerer, og det i seg selv vil kunne utgjøre et hinder når kommunen ønsker å frigjøre havneareal til byutvikling.

5.3. Delproblemstilling 2

Hvordan har kommunen tilnærmet seg Statens vegvesen ved transformasjon av Bjørvika og Dokken?

Staten vegvesen er en statlig sektormyndighet, og det er andre institusjonelle rammevilkår for samhandling og samhandling enn det er mellom kommune og havnevesenet som er en kommunal sektormyndighet. For å nyansere skal vi drøfte Statens vegvesens rolle i planlegging ved transformasjon av Bjørvika og Dokken.

5.3.1. Statens vegvesen rolle i planlegging

Statens vegvesen er også en sentral aktør ved transformasjon av både Dokken og Bjørvika, og det vi ser er at havnen som kommunal sektormyndighet skiller seg fra Statens vegvesen som

statlig sektormyndighet. Statens vegvesen er en sentral sektormyndighet ved planlegging, og det er forankret i veglova (1963) at all vegplanlegging skal skje i henhold til bestemmelsene om planprosess i plan- og bygningsloven (2008). Samhandlingen og samordningen mellom Statens vegvesen og kommunen er dermed i større grad regulert, mens for havnen foreligger det ingen klare regler for hvordan man skal samhandle og samordne seg i planlegging, foruten at kommunen ikke kan overstyre havnen i strid med havne- og farvannsloven (2019)⁶⁷. For å nyansere skal vi derfor drøfte Statens vegvesen sin rolle i planleggingen ved transformasjon av Bjørvika og Dokken

Når Bjørvika skulle transformeres var det en absolutt forutsetning at riksveien som gikk gjennom området ble omlagt. Det er Statens vegvesen som har ansvaret for å utrede, planlegge og bygge riksveier (Statens vegvesen, 2021). Ansvaret for planlegging lå til SVV – SVV hadde en rolle som planlegger. Empirien viser at SVV holdt et kontinuerlig arbeid for å finne løsninger for veiomleggingen, og det fremkommer at også byutviklingsdelen for Bjørvika-Bispevika opprinnelig var inkludert i dette prosjektet (Oslo kommune, 2003, s. 48). Det var «Statens vegvesen som holdt hele prosjektet ganske lenge» (Bjørvika). Da Oslo kommune ved plan- og bygningsetaten gikk inn og «tok over den planprosessen» (Bjørvika), var SVV fortsatt med som en del av arbeidsgruppene som utarbeidet planen. Dette tyder på at SVV fortsatt hadde en subjektrolle i planleggingen. Samtidig var det SVV som utarbeidet reguleringsplanen for det nye veianlegget med senketunnel⁶⁸, og dette planarbeidet pågikk parallelt med Oslo kommunes planarbeid. SVV og Oslo kommune samordnet dermed de to reguleringsplanene både innholdsmessig, slik at planene ble samstemte, og prosessmessig gjennom å legge forslagene ut til offentlig ettersyn samtidig. De to aktørene var avhengige av hverandre for å kunne planlegge og gjennomføre veiprojektet, man ser at Oslo kommune og SVV komplementerte hverandre i kompetanse og økonomiske ressurser (Leknes og Bjelland, 2010, s. 132). Mye tyder på at dette samarbeidet har vært en medførende faktor til at Bjørvika kunne transformeres som et helhetlig byområde.

Videre er det også SVV som eier alle riks- og europaveier. SVV var dermed en betydelig grunneier i planområdet. Det fremkommer av empirien av SVV i utgangspunktet ikke ville anbefale at omleggingen av veisystemet ble inkludert i rulleringen av Nasjonal transportplan 2002-2011, da prosjektet hadde en negativ kost-nytte-verdi og var prioritert mer som et

⁶⁷ Og andre lover.

⁶⁸ Reguleringsplan for E18 mellom Festningstunnelen og Ekebergstunnelen

byutviklingsprosjekt enn et samferdselsprosjekt. Til tross for SVV sin anbefaling ble prosjektet likevel innlemmet i NTP 2002-2011 av Stortinget, med forutsetning om at det ble oppnådd enighet om en samlet finansieringsplan. Statlige midler, bompenger og et bidrag fra Oslo kommune skulle bidra til finansieringen av prosjektet, og verdiøkningen av de frigitte arealene som følge av senketunnelen skulle også inngå i finansieringen. I tillegg hadde Stortinget allerede vedtatt at nytt operahus skulle lokaliseres til området, der prosjektet skulle gjennomføres uavhengig av den omkringliggende vei- og byutviklingen. Stortingets vedtak for de to sakene understreker den politiske viljen for at en byutvikling skulle skje i området. Selv om det tyder på at SVV ikke var villige til å ta på seg dette prosjektet, var de nødt til dette. Dette illustrerer betydningen av den vertikale samordningen i forvaltningshierarkiet og politiske systemet vi har i Norge, der staten som øverste myndighet kunne gripe inn og hjelpe Oslo kommune med å få realisert sine planer når ting «stoppet opp». Dette kunne vi også se når BOH kontaktet Kystverket for å få avklart hvilke eiendommer som skulle tilhøre kommunekassen og havnekapitalen. BOH henvendte seg til en aktør høyere opp i den vertikale samordningen, som hadde myndighet til å overstyre kommunen etter reglene i havne- og farvannsloven (2019).

For transformasjon av Dokken har omlegging av riksvei også vært uttalt som et premiss for at området kan utvikles. Denne omleggingen dreier seg mest om utbedring av dagens veinett fra Storavatnet i Bergen kommune til Kolltveit i Øygarden kommune, og inkluderer en ny firefelts-Sotrabro (Statens vegvesen, u.d.). Ifølge en informant er Sotrabroen den eneste tilkomsten fra Bergen til Øygarden, og slik situasjonen er i dag er det «store trafikale utfordringer å flytte seg fra Bergen til Øygarden, i alle fall i rush-perioden» (Dokken). Dette er et uavhengig prosjekt, og det kom frem av en informant at de som arbeider med dette prosjektet har «ingen direkte kontakt med Dokken og deres utbyggere» (Dokken). Videre kunne SVV, per e-post 31.05.2021, bekrefte at de ikke har vært direkte involvert i planarbeidet rundt Dokken utover den formelle prosessen rundt strategiene⁶⁹. Dette tyder på at SVV så langt i prosessen ikke har inntatt en like sentral rolle på Dokken, slik som de gjorde i Bjørvika. Dette har trolig en sammenheng med at SVV har en mer indirekte tilknytting til planområdet. I henhold til plan- og bygningsloven skal loven blant annet bidra til samordning av statlige, regionale og kommunale oppgaver (2008, § 1-1 andre ledd). Når SVV ikke har en sentral rolle som grunneier, eller prosjektet er direkte knyttet mot omlegging av større

⁶⁹ *Dokken 2050 – Overordnet strategi og Dokken 2050 - Arealstrategi*

veisystem, vil de gå inn i planleggingen som en høringspart, som en del av den horisontale samordningen mellom den som står for planleggingen, og den som skal medvirke planleggingen (Plathe, Mjøltnes og Hernes, 2016) - SVV har en objektrolle. Videre presiserte SVV i e-postkorrespondansen 31.05.2021 at de trolig vil være mer og tettere involvert i det videre arbeidet med arealstrategien og med det formelle reguleringsplanarbeidet. Dette viser at SVV søker å være mer involvert i den formelle planprosessen etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven (2008) Det kan tenkes at SVV, etter hvert, vil ha en sentral rolle i planleggingen slik som i Bjørvika. Dette kan også være gunstig for en helhetlig utvikling, med tanke på å samordne eventuelle veianlegg med den nye bydelen, slik som de klarte i Bjørvika ved å kjøre parallelle planprosesser. Det kan også tenkes at de heller vil forholde seg til rollen som høringspart og fremme innspill til det som angår deres ansvarsområde. For kommunens del, sett i lys av en effektiv planprosess, kan det tenkes at en større involvering vil være mest gunstig.

5.4. Delproblemstilling 3

Hvordan har kommunen lagt til rette for samhandling og samordning ved transformasjon av Dokken og Bjørvika?

Vårt teoretiske utgangspunkt sier at en grunnleggende forutsetning for å lykkes med transformasjon og fortetting er at kommunen må ha viljen til det, og kommunen må legge til rette for at utbygger på best mulig måte kan gjennomføre sine prosjekt (Nordahl mfl., 2019). Her skal vi se på hvordan Bergen kommune og Oslo kommune har lagt til rette for samordning og samhandling ved transformasjon av Dokken og Bjørvika, der vi går nærmere inn på tilrettelegging for medvirkning, og tilrettelegging for gjennomføring.

5.4.1. Bergen kommune

Transformasjonen av Dokken er fortsatt i oppstartsfasen, der den formelle arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven (2008) fortsatt ligger til fremtidig arbeid. Arbeidet er organisert som en programmodell, og kommunen har til nå jobbet med tre parallelle prosjekter; utarbeide overordnet strategi, utrede og forberede etablering av et utviklingselskap og

utarbeide arealstrategi. Hvordan har så Bergen kommune lagt til rette for samhandling og samordning for transformasjon av Dokken?

Våren 2019 arrangerte Bergen kommune ByLab, definert som en «nøytral arena for dialog samarbeid og samskaping knyttet til byutviklingen i Bergen» (Bergen kommune, 2019c, s. 3). ByLab er omtalt som et pilotprosjekt for å «test ut andre prosesser og metoder» (ibid.) der målet er et økt engasjement og eierskap til prosessene i by- og stedsutviklingen. Her skulle ulike aktører dele sine perspektiver og visjoner for utvikling av området, og sammen etablere et felles utgangspunkt for videre arbeid. Dette er i tråd med Vestby (u.d., s. 9) sin teori om samskaping som en form for samhandling, som handler om å utarbeide nye ideer i et fellesskap, der prosessen er transparent og det gis rom for å prøve og feile. I en slik prosess jobbes det mot et mål, sluttprodukt eller en løsning gjennom en samarbeidsprosess. Resultatet av ByLab ble brukt i utarbeidelsen av en overordnet strategi, et dokument som skulle vise til målene og visjonene for området. Ved å invitere inn andre aktører til å gjennomføre dette arbeidet, virker det som kommunen har benyttet slike samskapingsprosesser som en metode for å legge til rette for medvirkning. Slike samhandlingsarenaer er ikke forankret i reglene om medvirkning etter kapittel 5 i plan- og bygningsloven (2008), men bestemmelsene presiserer heller ikke hvordan medvirkningsprosessen skal se ut, utover minstekravene for varsel om oppstart, høring og offentlig ettersyn (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 65). En informant (Dokken) omtalte den overordnede strategien som et sluttprodukt etter en lang medvirkningsprosess. Dette tyder på at kommunen bruker samskapingsprosessen som en medvirkningsprosess for å komme frem til et felles fremtidig mål.

Kommunen lyste også ut parallelloppdrag, der eksterne aktører ble invitert inn til å utarbeide forslag til hvordan Dokken kunne utvikles. Dette var ikke en konkurranse, men et virkemiddel som ifølge en informant skulle bidra til å «utnytte den kompetansen og berike leveransene med gode diskusjoner på tvers, og med god dialog, innspill og input ifra de ulike aktørene som engasjerer seg for Dokken» (Dokken). De utvalgte teamene ble vurdert av en vurderingsgruppe bestående av både kommunale, regionale og private aktører, som utarbeidet en oppsummerende rapport med anbefalinger for transformasjon av Dokken (Fagerbakke, 2020). Dette ble også lagt til grunn ved utarbeidelse av Dokken 2050 - Overordnet strategi (Bergen kommune, 2020d) og Dokken 2050 - Arealstrategi (Bergen kommune, 2021f). Det virker som at kommunen har brukt parallelloppdragene som en form for samarbeid der kommunen har det overordnede ansvaret, men flere deltakere bidrar til prosjektet -

Cooperation (Vestby, u.d., s. 7). Dette tyder på at disse oppdragene også var en form for samskaping- og samarbeidsarenaer.

Videre har kommunen lagt opp til ytterligere medvirkning og informasjonsdeling gjennom å opprette egne nettbaserte informasjonskanaler⁷⁰.

Den overordnede strategien og arealstrategien, som nå ligger ute på høring, er begge et resultat av den interne og eksterne ressursgruppen som ble etablert i programmodellen. Ifølge en informant ble ressursgruppene brukt for å «gjøre det mer håndterbart» (Dokken), fremfor å invitere enkeltpersoner «i den fasen vi er i. Fordi vi er nå på et ganske overordnet nivå» (Dokken). Den interne ressursgruppen er sammensatt av fag- og ansvarsområder på tvers av de ulike byrådsavdelingene, mens den eksterne ressursgruppen er aktuelle og vesentlige aktører fra den private og frivillige sektoren. Ressursgruppene virker å være kommunen sin måte å legge til rette for samhandling og samordning mellom aktører både på innsiden og på utsiden. Denne formen for samhandling og samordning er i tråd med styringsmodellen «governance», som kjennetegnes av en relativt stabil sammensetning av gjensidig avhengige, men autonome aktører fra offentlig, privat og frivillig sektor (Farsund & Leknes, 2010, s. 12). Videre kan det se ut som at kommunen ikke legger opp til å invitere til en veldig bred medvirkning så tidlig i prosjektet. Ifølge informanten (Dokken) vil det være krevende for enkeltpersoner å engasjere seg når det blir mange strategier og en lang tidshorisont. Det kom også frem i et intervju at det ville det være mer fokus på medvirkning i høringsperioden til strategiene (Dokken). Det kan virke som kommunen velger å avgrense hvem som deltar i medvirkningsprosessen på dette tidspunktet ved å bruke slike ressursgrupper. En kan da stille spørsmålet om denne måten å bruke ressursgrupper på vil være problematisk for å oppnå målsettingen om medvirkning etter plan- og bygningsloven?

I henhold til plan- og bygningsloven (2008) § 5-1, skal enhver som fremmer planforslag legge til rette for medvirkning, og kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Både ungdomsrådet, eldrerådet og Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse ble invitert til den eksterne ressursgruppen. Videre er ulike velforeninger og borettslag fra nabolagene og sentrale aktører som Bergen Havn, Statsbygg, Havforskningsinstituttet, Fiskeridirektoratet, Akvariet i Bergen m.m. invitert. Det fremgår ikke hvem eller i hvor stor grad de som ble invitert har deltatt i arbeidet, men det tyder på at kommunen har lagt særlig til rette for

⁷⁰ Youtube, Facebook og flere,

medvirkning for grupper som trenger spesiell tilrettelegging, og aktører som har en særskilt interesse eller blir direkte påvirket av en slik transformasjon. Videre er både overordnet strategi og arealstrategi lagt ut på høring og offentlig ettersyn, slik at de som blir direkte berørt av planforslaget, som grunneiere og offentlige myndighetsorgan, samt allmennheten generelt, kan komme med innspill til strategiene. Samlet sett tyder det ikke på at et slikt selektivt utvalg gjennom ressursgrupper vil medføre en konsekvens for målsettingen plan- og bygningsloven (2008) har om medvirkning, men heller styrke den gjennom å invitere inn sårbare grupper og sentrale aktører så tidlig som mulig. Strategiene er omtalt som ikke-juridiske styringsverktøy som utarbeides før formelt reguleringsplanarbeid starter opp. At aktørene får bli med i disse prosessene gir en større mulighet til å også kunne påvirke tidligere enn det aktørene ville ha hatt i en vanlig planprosess eller plan- og bygningslovens bestemmelser.

En informant peker på at det finnes utfordringer ved å skulle utarbeide slike overordnede strategier. Strategiene omtales som politiske styringsverktøy, som ikke er juridisk forankret gjennom plan- og bygningsloven (2008). Dette virker å skape noe forvirring blant aktørene, det å «forstå hva verktøyet overordnet strategi skal være og hva det ikke skal være, kan være vanskelig» (Dokken). Det virker som at det foreligger en usikkerhet til hva denne strategien betyr. Strategien inneholder mange ambisiøse målsettinger, og det ble uttrykt særlig skepsis blant informantene hvordan kommunen skal klare å lykkes med disse målene;

«Hvordan skal vi få til det, for det er en av de strategiene. En ønsker at det skal bli et godt boligområde for alle og vi vet jo at det blir dyre tomter der, fordi det skal masse infrastruktur til, det er forurensning i grunn. Hvordan skal vi sikre grunnforholdene? Det mange ting, og sentralt i Bergen, så da blir tomteprisene høye» (Dokken).

Mye tyder på at man ikke forstår at strategiene ikke er rettslig bindende. Ifølge en informant skal arealstrategien være et styringsverktøy for «arealplanleggingen og arealutvikling, arealbruk» og at det skal «gi styringssignaler og avklaringer rundt store og krevende spørsmål som fremtidig havnedrift, organisering av mobilitetsfeltet som bybane, viktige koblinger for gange og sykkel, varelevering og annen nyttetraffikk, ekspansjon i sjø, rekreasjons og grøntområder med mer». Dette tyder på at målet med strategiene er å legge føringer for hvordan området kan utvikles, uten å binde arealene.

Det har vist seg at Bergen kommune har lagt til rette for samhandling og samordning gjennom samskappingsarenaer og ressursgrupper. Videre blir det naturlig å drøfte opp mot hvordan aktørene på utsiden opplever dette. Det fremgår av intervjuene at flere av aktørene opplevde at kommunens tilrettelegging for samhandling og samordning så langt i prosessen hadde vært god; «vi føler vi har en ganske god dialog, egentlig med administrasjonen i hvert fall når det gjelder plan og bygg. Jeg føler at vi har hatt veldig gode prosesser med dem» (Dokken) og «Bergen kommune har jobbet veldig, veldig godt i mine øyne. De har vært åpne og hatt inkluderende prosesser med egentlig hvem som har hatt lyst til å være med ...» (Dokken). Dette tyder på at kommunens formål med å bruke nye metoder for økt engasjement og eierskap til prosessene i by- og stedsutviklingen fungerer og at kommunen, til tross for at det er tidlig i prosessen, allerede har klart å tilrettelegge for samhandling og samordning på en god måte.

5.4.2. Oslo kommune

Det fremkommer av empirien at plan- og bygningsetaten tok over planprosessen for Bjørvika i 1999, og at etaten kjørte i gang med verksteder og parallelloppdrag i programmering og planlegging. Selv om plan- og bygningsetaten sto som leder for planleggingen, ble arbeidet utført som et samarbeid med fire andre aktører; Statens vegvesen, Statsbygg, ROM Eiendomsutvikling AS og Oslo S. Utvikling. Ifølge en informant (Bjørvika) lagde denne arbeidsgruppen årlige planleggingsprogrammer og budsjett, og samarbeidet skal ha pågått i minst ti år. I tillegg ble også planarbeidet for E18 mellom Festningstunnelen og Ekeberg tunnelen (senketunnelen) og en annen reguleringsplan samordnet i innhold og prosess med reguleringsplanen for Bjørvika (kilde). Dette grunnet seg i behovet for å få et helhetlig hovedveisystem. Denne formen for samarbeid er i tråd med Vesby (u.d., s. 7) sin teori om *cooperation*, der en aktør, plan- og bygningsetaten, har det overordnede ansvaret der flere deltakere bidrar til andres og hverandres prosjekter. Det kan også falle inn under formen *collaboration* (Vestby, u.d., s. 7), da alle deltakeraktørene er sentrale for utviklingen og har eierskap til prosjektet, der alle bidrag har vært viktige.

Videre skal denne arbeidsgruppen, foruten Oslo S. Utvikling, ha stått for utlysning og finansiering av parallelloppdragene (St.meld. nr. 28 (2001-2002)). Parallelloppdragene skulle legge grunnlag for en helhetlig rammeplan for utvikling av Bjørvika. Kommunen var således tidlig ute med å invitere inn andre aktører med faglig kompetanse til å komme med forslag. Forslagene ble vurdert og evaluert av arbeidsgruppen, som utarbeidet en samlet anbefaling ut

fra det de vurderte som de beste løsningene – «det femte forslaget», og dette ble lagt ut på høring sammen med de andre forslagene. Det var «det femte forslaget» som senere ble vedtatt å ligge til grunn for videre planarbeid (Oslo bystyre, 2001, sak 563). Her ser en ganske klare likheter med det som også har skjedd på Dokken i nyere tid, der kommunen gjennom å utlyse slike parallelloppdrag sikrer seg gode faglige vurderinger for hvilke potensialer som ligger til området. Kommunen la tidlig til rette for samhandling med andre aktører for å komme frem til et best mulig utgangspunkt for utvikling av området.

Det har i etterkant av planarbeidet vært rettet kritikk mot kommunens tilrettelegging for medvirkning blant allmennheten. Ifølge reguleringsplanens saksframlegg skal «viktige deler av planutviklingen» ha foregått i åpne prosesser (Oslo kommune, 2003, s. 49). Hva som menes med åpne prosesser gir ikke empirien et utfyllende svar på, men det skal blant annet ha vært åpne informasjonssenter og informasjonsdeling via internett, samt diskusjoner i aviser. Dette tyder på at kommunen aktivt forsøkte å spre informasjon om prosjektet ut til allmennheten. Ifølge Jensen (2007) er det «urimelig» å påstå at planleggingsprosessen for Bjørvika ikke har vært åpen og bred, men at allmennheten kanskje har unngått å ta en aktiv del. Det er viktig å ta i betraktning at det med dagens elektroniske virkemidler er enklere å nå ut til flere, enn det var på tidlig 2000-tallet, og det kan virke som at de metodene kommunen benyttet seg av ikke har fungert optimalt på dette tidspunktet. Det virker som at planprosessen for Bjørvika er oppfattet som mer lukket.

For at en transformasjon av Bjørvika skulle være mulig, var det krav fra øvrig politisk hold at det forelå en avklaring vedrørende finansiering og kostnadsfordeling for prosjektet. Nordahl mfl., (2019) mener at en forutsetning for at en transformasjon skal lykkes er at kommunen må tilrettelegge for at utbygger får gjennomført sine prosjekt. For at en utbygger skal finne et utviklingsprosjekt attraktivt, er det en forutsetning at prosjektet er kostnadsnyttig. Dette grunnes i at en utbygger vil ta på seg store kostnader for å utvikle områder (Nordahl mfl., 2019, s. 12). Spørsmålet blir da om Oslo kommune la til rette for at utbyggere kunne gjennomføre transformasjonen?

Avklaring om finansiering og kostnadsfordeling for prosjektet baserte seg på viljeserklæringer fra Oslo kommune og fra grunneierne, som ble signert april 2002. I viljeserklæringen fra Oslo kommune, forpliktet kommunen seg blant annet til å bidra med finansiering av senketunnelen, og å sørge for den nødvendige fremdriften i utbygging av Bjørvika, innenfor de delene av prosessen som kunne styres og påvirkes av kommunen (St.prp. nr. 28 (2001-2002), s. 18-21).

Av grunneiernes viljeserklæring skulle grunneierne Oslo S. Utvikling og Hav Eiendom AS

etablere et infrastrukturselskap som skulle ha et samlet ansvar for, og prosjektstyringen med, all infrastruktur i reguleringsområdet, foruten den infrastruktur som ville høre til prosjektet for riksveiprosjektet (ibid.). Videre la begge partene i disse viljeserklæringen til grunn at infrastrukturselskapet skulle motta et lån på totalt 600 mill. kroner, som skulle sørge for at Bjørvika Infrastruktur kom seg «opp og stå og at de hadde penger til å få startet sitt arbeid» (Bjørvika).

Viljeserklæringene ble utarbeidet mer enn et år før reguleringsplanen for området ble lagt frem for politisk vedtak, og dette tyder på at kommunen og grunneierne la føringer for hvordan transformasjonen kunne gjennomføres før reguleringsplanen var på plass. Kommunen har samordnet aktørene på forhånd og fått avklart viktige forutsetninger som finansiering og kostnadsfordeling, som også gjorde det forutsigbart for utbygger med hensyn på økonomi. Videre ble det inngått utbyggingsavtaler mellom kommune og Bjørvika Infrastruktur AS samtidig som bystyret vedtok reguleringsplan for Bjørvika - Bispevika – Lohavn. Selv om utbyggingsavtaler ikke ble forankret i plan- og bygningsloven før 2006, brukte Oslo kommune dette som et virkemiddel for å legge til rette for en helhetlig utbygging, samt fordele ansvar og risiko tilknyttet samarbeid, utbygging, drift og finansiering av infrastruktur (Bjørvika Utvikling AS, u.d.). Viljeserklæringene og utbyggingsavtalene la et tidlig grunnlag for hvordan en transformasjon av området kunne gjennomføres, og det ga klare forutsetninger for hvilke krav som ble stilt ovenfor partene. En kan således konkludere med at Oslo kommune gjennom disse viljeserklæringene og avtalene, la til rette for utbyggeren kunne gjennomføre sine prosjekt, ved å tidlig og tydelig klargjøre finansieringen, kostnadsfordelingen og ansvarsfordelingen transformasjonen ville kreve. Dette skiller seg fra hvordan Bergen kommune ser ut til å gjennomføre transformasjon av Dokken, der de ikke har startet formelt planarbeid, og heller ikke avklart finansiering eller kostnadsfordeling.

5.5. Delproblemstilling 4

Hvilken rolle har kommunen for gjennomføring ved transformasjon av Dokken og Bjørvika?

Vestby (u.d., s. 10) mener at kommunen bør ta en aktiv rolle som pådriver og aktør for ønsket byutvikling. Videre mener Nordahl mfl. (2019, s. 30-31) at denne aktive rollen er nødvendig

for gjennomføring av alle de tre fasene⁷¹ av større og kompliserte arealplaner og i transformasjonsområder. En aktiv rolle fra kommunen sin side gjennom alle gjennomføringsfaser er viktig for å både motivere og tilrettelegge for et samarbeid i et transformasjonsprosjekt (Nordahl, 2019, s. 24). Videre bør kommunens rolle som planmyndighet holdes adskilt fra rollen som initiativtaker og pådriver (ibid.).

5.5.1. Bergen kommune

Empirien viser at det faktisk var BOH som tok det første initiativet til å utvikle området gjennom å arrangere en idékonkurranse for planlegging og reguleringsarbeid i 2014. Vinnerne av konkurransen var et team bestående av Asplan Viak AS, MAD arkitekter og ProBiz, men initiativet ble stoppet av kommunen og vinnerne av konkurransen «... vant absolutt ingenting for at det ble lagt ned forbud for Bergen Havn å utvikle eiendommene.» (Dokken). Tapet skulle derimot ikke sette en stopper for samarbeidet mellom de tre aktørene, og de gikk inn i et nytt samarbeid med EGD Property og OBOS som arbeidsgivere, der de arbeidet videre med vinnerforlaget og utarbeidet mulighetsstudien *Visjon Dokken* (2015). Mulighetsstudien ble levert som et innspill til rulleringen av kommuneplanens arealdel - KPA 2018. Ifølge en informant skulle innspillet trigge et «typisk politisk arbeid, for å prøve å få kommunen til å ønske å utvikle Dokken» (Dokken). Dette tyder på at aktørene har klare oppfatninger om egne interesser, og søker å få de realisert. Samtidig har de som aktører på utsiden ikke kontroll over alle nødvendige virkemidler og er avhengig av andres kontroll og makt – i dette tilfellet kommunen (Rønning & Lesjø, 2015, s. 33-34). Innspillet blir av en informant omtalt som «verdens største og dyreste innspill for kommuneplanen gjennom tidene» (Dokken). Aktørene var villige til å betale dyrt for et innspill, som kommunen i utgangspunktet ikke er pliktig til å inkludere i endelig planutkast. En kan da spørre hva det er som gjør slike utbyggeraktører villige til å bekoste et slikt innspill uten noen garanti for at det blir tatt til etterretning? Det fremkommer av en informant at «de som tar et initiativ har jo som oftest et forsprang, og det jo fritt frem for alle og ta et sånt initiativ egentlig» (Dokken). Dette kan tyde på at når aktører kommer inn med et slikt initiativ så tidlig, er det fordi de ønsker å ha et forsprang eller søker å posisjonere seg sterkere i planprosessen. Det ser ut som at disse aktørene, som innehar en objekttrolle, har benyttet det virkemidlet de har gjennom å kunne delta i medvirkning, til å forsøke å få en sterkere innflytelse over utviklingen av området. Videre kan det virke som at

⁷¹ Oppstart, planprosess og bygging/tiltak.

Bergen kommune ligger litt bakpå og oppfører seg litt passivt til initiativene. Dette kan tenkes å grunne seg i de uopplarte eiendomsforholdene mellom Bergen kommune og BOH, som fortsatt var under forhandling. Rett før disse forholdene ble offisielt avklart, arrangerte Bergen kommune første ByLab, som ifølge en informant (Dokken) kan betraktes som selve «startskuddet» for utviklingsprosessen. Videre vedtok bystyret 19. juni å starte offentlig plan- og programarbeid for transformasjon og utvikling av Dokken og Jekteviken (sak 209/19). Dette viser at Bergen kommune, selv om de ikke var først ute, har tatt en aktiv rolle som initiativtaker og pådriver i første del av gjennomføringsfasen.

Hva som skjer videre for Bergen kommunes rolle gjennom transformasjonsprosessen, gjenstår å se, da prosjektet fortsatt ligger i oppstartsfasen. Empirien viser at kommunen har valgt å bruke et utviklingsselskap som et virkemiddel for å skille mellom kommunens ulike roller. Dette virkemiddelet ble presentert allerede ved bystyrets møte 19. juni 2019 om oppstart av transformasjon for Dokken (sak 209/19), der det kommer frem at Dokken er av et såpass stort omfang og kompleksitet, at det ville bli krevende for kommunen å fullt ut ivareta både myndighetsrollen og utviklerrollen. Et utviklingsselskap skulle derfor etableres og stå for gjennomføringen av transformasjonen i samsvar med kommende reguleringsplan⁷². Først og fremst gjennom at utviklingsselskapet overtar kommunens rolle som grunneier, slik at en oppnår en distanse mellom kommunens rolle som planmyndighet og som grunneier. Nordahl mfl. (2019, s. 24) mener at det er viktig å skille mellom disse rollene for å sikre at kommunen som grunneier får lik behandling som andre grunneiere i et utviklingsområde. I den juridiske utredningen for valg av selskapsform på Dokken, legges det frem at dersom utviklingsselskapet påtar seg rollen som grunneier, og dette skjer tidlig i planprosessen, står utviklingsselskapet i en posisjon der de kan komme med innspill tidlig og arbeide mot et «gjennomslag for en regulering som legger til rette for en best mulig utnyttelse av Dokken sett fra Utviklingsselskapets ståsted som eiendomsbesitter og utvikler» (Simonsen Vogt Wiig, 2020, s. 44). Utviklingsselskapet påtar seg dermed også rollen som pådriver gjennom planprosessen. Videre fremkommer det at ved etablering av selskapet må det utarbeides strategier som sier noe om hvilke typer eiendommer selskapet skal utvikle, og om dette skal være gjennom salg av rå-tomter eller som en aktiv rolle som utvikler i en prosjekteringsfase for eiendommer som blir solgt senere (Simonsen Vogt Wiig, 2020, s. 46). Ved etablering av selskapet skal det også avklares hvordan organiseringen av utviklingsprosjekter, der

⁷² Saksfremstillingen til Bergen bystyres vedtak 19.06.2019, sak 209/19.

utviklingsselskapet står som byggherre, skal gjennomføres (ibid.). Utviklingsselskapet skal dermed også innta rollen som utbygger. I den juridiske utredningen (Simonsen Vogt Wiig, 2020, s. 48) kommer det frem at utviklerselskapets rolle som strategisk verktøy også måtte vurderes opp mot eventuelle avtaler som selskapet skal inngå, enten i forbindelse med grunnerverv fra kommunen, inngåelse av samarbeid med eksterne parter om eiendomsutvikling eller innkjøp av varer og tjenester. Dette tyder på at Bergen kommune tenker å legge svært mange av sine roller over på utviklingsselskapet, både grunneier, pådriver, utvikler og utbygger i de to siste gjennomføringsfasene (planprosess og utbygging/tiltak). Hvilken rolle vil kommunen selv stå igjen med da?

Om det er kommunen som skal stå for det formelle reguleringsplanarbeidet for transformasjonsområdet, gir ikke empirien noe klart svar på. Arealstrategien legger opp til at det kan igangsettes områdeplan for hele eller større deler av området, samtidig som detaljplaner som samlokaliseringsprosjektet for Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet (Bergen kommune, 2021f, s. 72). Det tyder på at det mest sannsynlig blir en form for områderegulering. I henhold til plan- og bygningsloven (2008) er det kommunen som skal utarbeide områdereguleringsplaner, men kommunen har også hjemmel til å overlate dette til andre (2008, § 12-2). Dersom kommunen skulle velge å overlate utarbeidelse av områderegulering til andre aktører, vil kommunen bare stå igjen i rollen som planmyndighet. Dette er en rolle kommunen ikke kan delegere.

Intervjuene viser at aktørene uttrykker en skepsis til at kommunen skal overlate ansvaret for gjennomføring til utviklingsselskapet – «de legger jo veldig mye av gjennomføringen over på det utviklingsselskapet. Det skal de ta seg av da» (Dokken). Det uttrykkes også tydelig at kommunen ikke bør «gå inn i en prosess der kommunen lager en overordnet områdeplan, og så trekke seg ut, og så vente på at private skal utvikle enkelte eiendommer i krangel med sin egen kommune. De må organiseres annerledes.» (Dokken). Ifølge et internt webinar om utviklingsprogrammet for Dokken, er en av rollene til dette utviklingsselskapet å «Sørge for effektiv gjennomføring og samarbeid med private og andre offentlige aktører» (Bergen kommune, 2021e, s. 29). Videre kom det også frem av en informant (Dokken) at dette utviklingsselskapet også kan stå for utarbeidelse av utbyggingsavtalene, der Bymiljøetaten, som normalt sett står for dette arbeidet, muligens skal bistå med sin kompetanse.

I henhold til plan- og bygningsloven § 17-1 (2008) defineres utbyggingsavtale som en avtale mellom *kommune* og *utbygger/grunneier*. At det er utviklingsselskapet som skal utarbeide avtalene kan tyde på at selskapet også vil få en form for forvaltningsmyndighet. Vi vil ikke

drøfte om denne myndigheten kan delegeres til et aksjeselskap, men om dette skulle være mulig vil det kunne medføre en utvasking av skillelinjene mellom kommunens myndighetsrolle og kommunens andre roller. Hensikten med å bruke utviklingsselskapet for å skape et skille mellom kommunens mange roller kan da tenkes å bli svekket. I henhold til kommunal- og regionaldepartementet sin veileder for utbyggingsavtaler (2006, s. 5) er det et viktig prinsipp at ansvaret for å forhandle utbyggingsavtaler blir klart plassert i kommunens organisasjon. Blir forhandlingsansvaret satt til utviklingsselskapet, må de også sørge for å innhente kompetanse for å sikre at avtaleforhandlingene blir gjennomført på en god faglig måte. Mye tyder på at kommunen ikke vil innta en særlig aktiv rolle videre. Alt overlates til utviklingsselskapet og dette skaper en usikkerhet blant andre aktører. Om Bergen kommune vil opprettholde en aktiv rolle ved alle tre fasene eller ikke, kan en ikke si per dags dato, da prosjektet fortsatt er i en tidlig fase. Skulle det vise seg at de ikke tar en aktiv rolle gjennom alle de tre fasene, kan dette tenkes å få konsekvenser for å lykkes med gjennomføringen av transformasjonen (Nordahl mfl., 2019, s. 30-31). Det blir derfor mer naturlig å se opp mot Oslo kommune sin rolle ved transformasjonen av Bjørvika, et prosjekt som i stor grad har vært gjennom sine tre faser.

5.5.2. Oslo kommune

Empirien viser at plankontoret i Oslo kommune var tidlig ute med å ta initiativ til en byutvikling og invitere andre aktører inn i idéfasen, da gjennom idékonkurransen *Byen og Fjorden – Oslo 2000* i 1982. Videre var det kommunen ved plan- og bygningsetaten som utarbeidet reguleringsplanen for Bjørvika - Bispevika, som la overordnede rammer og føringer for hvordan området skulle utvikles. Det kommer frem av informantene (Bjørvika) at det opprinnelig var Statens vegvesen som arbeidet med planene for området, da i hovedsak planleggingen for å få fjernet Bispelokket og den høyt trafikkerte motorveien som lå der. Dette skulle derimot endre seg da Ellen De Vibe ble ansatt som ny direktør for plan- og bygningsetaten i 1999. Dette var et navn som pekte seg ut når en snakker om Bjørvika, og ifølge en informant kom hun inn i etaten som en «virvelvind, egentlig best på godt da i 1999» (Bjørvika). Videre var det hun som direktør i PBE, som var arbeidsleder for arbeidsgrupper og fagråd i planprosessen og hun skal ha tatt en «meget aktiv del» i planarbeidet (Jensen, 2007, s. 24). Dette tyder på at De Vibe var en person med mye vilje og pågangsmot, som sto sterkt i sin posisjon, og som kjempet frem sine ønsker og mål. I hvor stor grad dette har påvirket transformasjonsarbeidet med Bjørvika, kan ikke sies nøyaktig, men det kan tenkes at

De Vibe som direktør for planmyndigheten gjennom sin myndighet, posisjon og makt har hatt stor påvirkningskraft og innflytelse i planprosessen for gjennomføring av transformasjon av Bjørvika (Nordahl mfl., 2019, s. 26). Ifølge Jensen var det plan- og bygningsetaten som «hele veien styrte prosessen og arbeidet» (2007). Det kommer også frem av en informant (Bjørvika) at det foregikk en ganske tett oppfølging mellom plan- og bygningsetaten og de ulike utbyggerne, gjennom møter annenhver eller hver måned. Dette skal ifølge informanten ha vært en fordel, da utbyggerne fikk anledning til å fremme sine meninger, og plan- og bygningsetaten fikk innspill tidlig og kontinuerlig gjennom arbeidet. Oslo kommune, spesielt ved plan- og bygningsetaten, har hatt en tydelig rolle gjennom alle tre gjennomføringsfaser, både som initiativtaker gjennom idekonkurransen i 1982 og gjennom regulering bestemme at Bjørvika skulle omdisponeres fra havneområde til byutviklingsområde i 1988. Videre som pådriver gjennom å vedta å legge «Fjordbyen» som premiss for den videre utviklingen. Kommunen påtok seg så en aktiv rolle som planlegger og holdt styringen gjennom hele planprosessen. Ifølge en informant valgte Oslo kommune å «ikke ha noe gjennomføringsansvar» (Bjørvika). Dette tyder på at kommunen trakk seg noe tilbake i siste gjennomføringsfase, og holdt seg til sin rolle som planmyndighet, men de la først til rette for utbygger gjennom inngåelse av utbyggingsavtaler.

Oslo kommune inngikk også politiske viljeserklæringer, der kommunen blant annet forplikter seg til å «sørge for den nødvendige fremdrift i utbyggingen av Bjørvika innenfor de deler av prosessen som kan styres og påvirkes av kommunen slik at utbyggingen kan finne sted i løpet av 10–12 år» (St.prp. nr. 28 (2001-2002), s. 18). Videre ville kommunen dekke kostnadene knyttet til sosial infrastruktur i området og yte et lån på inntil 300 millioner kroner til infrastrukturselskapet (ibid.). Dette viser en stor politisk vilje fra Oslo kommune til å kunne gjennomføre en transformasjon av området. Vi ser at Oslo kommune, gjennom alle tre gjennomføringsfaser har inntatt en aktiv rolle, kommunen har lagt til rette for utbygger og kommunen har hatt vilje til å gjennomføre en transformasjon.

6. Konklusjon

6.1. Konklusjon på delproblemstilling 1

Hvordan har kommunen tilnærmet seg havnevesenet ved transformasjon av Bjørvika og Dokken?

I Bjørvika møtes Oslo kommune og Oslo Havn i samarbeidsgrupper. I begynnelsen skjønnte ikke Oslo Havn at kommunen mente alvor med å flytte havnen ut av Bjørvika. Det skulle kreve en sterk personlighet, Bernt Stilluf Karlsen, fra havnen sin side for å kunne ivareta havnens interesser, i møte med en institusjon som var klar til å gjennomføre en transformasjon av Bjørvika. Det ble en “kort” diskurs om eiendomsretten til havnearealene, partene fikk løst dette gjennom at Oslo Havn fikk opptre som grunneier og således kunne de finansiere en relokalisering av havnen og investere i nye og bedre havneanlegg. Oslo kommune på sin side unngikk da en langvarig konflikt med Oslo Havn, og kunne således komme i gang med transformasjon av Bjørvika. På bakgrunn av dette kan det konkluderes med at det var sterke motsetninger mellom partene, men at Oslo kommune tilnærmet seg Oslo Havn på en slik måte at begge partene kunne ivareta sine interesser til fordel til ny by og ny havn.

Fortellingen ved transformasjon av Dokken skiller seg vesentlig fra Bjørvika. Med hensyn på at empirien ikke er dekkende for å svare på delproblemstillingen, valgte vi å se på ulike faktorer som kan tenkes å ha påvirket forholdet mellom Bergen kommune og det interkommunale samarbeidsorganet BOH. På Dokken ser vi at det har vært flere utfordringer som kan ha påvirket samspillet. Den aller første ser ut å til å være at kommunen og havnevesenet frem til havne- og farvannsloven av 1984, hadde lite å gjøre med hverandre, og det at det ikke finnes klare regler for samhandling og samordning mellom disse partene, kan i seg selv anses som en utfordring. Den andre og største utfordringen ser ut å grunne seg i det faktum at Bergen kommune og BOH er uenige i hvem som er den rettmessige grunneier av havnearealene – hvem som har eiendomsretten. Det vi ser er at havnens behov for å stå som hjemmelshaver, for å kunne ivareta egne interesser, har trolig blitt forsterket over tid som følge av suksessive lovendringer. Kort, men langt forklart; Hvordan eiendoms- og organisasjonsforholdene er registrert i det offentlige register, når det foreligger usikkerheter vedrørende hvilke interkommunale samarbeidsorgan som er ansett for å være egne rettssubjekt, og styret i samarbeidsorganet har uklare vedtekter, får særskilt betydning når de

lovfestede spilleregler for forvaltning og drift av havnearealene endres til fordel for kommunen, og havnen ikke står som hjemmelshaver.

Bergen kommune på sin side møter utfordringer når de ønsker å frigjøre havnearealer til byutvikling, når det er forhold som ikke er avklart. Dette blir blant annet synlig når kommunen går inn for å relokalisere havnen, men BOH motsetter seg en slik flytting. Videre ser man at en statlig sektorregulering slik som systemet med utpekte havner, kan sette begrensinger for en omorganisering av havneselskapet, og at det får betydning for samarbeidsorgan der parter har ulike interesser. Samlet sett kan man konkludere med at den langvarige diskursen om eiendomsretten kan ha påvirket forholdet mellom Bergen kommune og BOH, og at dette også har hatt en innvirkning på samarbeidet mellom de totalt sett. Før Bergen kommune kunne starte transformasjonsprosessen på Dokken, har det vært nødvendig å ordne opp i forholdene, og det er fortsatt noen forhold som ikke er avklart i dag.

6.2. Konklusjon på delproblemstilling 2

Hvordan har kommunen tilnærmet seg Statens vegvesen ved transformasjon av Bjørvika og Dokken?

For Bjørvika var det opprinnelig Statens vegvesen som sto ansvarlig for planleggingen, da første delen av byutviklingsprosjektet i hovedsak gjaldt omlegging av eksisterende riksvei gjennom området. Dette prosjektet holdt de ganske lenge, helt til Oslo kommune kom inn og tok over byutviklingsprosjektet. Kommunen gikk inn og tok over rollen som planlegger for det som gjaldt byutvikling, mens Statens vegvesen fortsatte arbeidet med planlegging av veiomlegging (senketunnelen), og det ble fordelt som to prosjekt. Kommunen og Statens vegvesen fikk til et samarbeid for en helhetlig planlegging.

For Dokken har Statens vegvesen en mer indirekte rolle i planleggingen. Sotrasambandet som er et premiss for at godshavnen kan flyttes til Ågotnes, er et uavhengig prosjekt. Ved transformasjon av Dokken har Statens vegvesen til nå ikke hatt en sentral rolle, slik som tilfellet i Bjørvika. Dette medfører at Bergen kommune tilnærmer seg Statens vegvesen på lik linje som de tilnærmer seg andre statlige myndighetsorgan i en planprosess, og Statens vegvesen trer først inn i planleggingen når et planforslag legges på høring.

6.3. Konklusjon på delproblemstilling 3

Hvordan har kommunen lagt til rette for samhandling og samordning ved transformasjon av Dokken og Bjørvika?

Bergen kommune har lagt til rette for samhandling og samordning gjennom ulike former for samskappings- og samarbeidsarenaer. Kommunen var tidlig ute med å arrangere første ByLab, som en nøytral arena der ulike aktører ble invitert med for å dele sine tanker, perspektiver og visjoner for Dokken, der resultatet skulle danne et felles grunnlag for det videre arbeidet. Arrangementet ble gjennomført før Bergen kommune hadde varslet formell oppstart av planleggingsarbeidet, og kommunen fikk dermed tidlig lagt føringer for hvilke muligheter som ligger på Dokken som transformasjonsområde. Videre ble parallelloppdragene lyst ut, som blant annet skulle bidra med gode dialoger og innspill fra aktører som engasjerte seg for prosjektet. Resultatene fra disse samskappings- og samarbeidsarenaene ble inkludert i de to strategiene⁷³. Oppfatningene av dette har vært todelt blant aktørene, på den ene siden oppfattes arbeidet fra kommunen som veldig godt og inkluderende, mens på den andre siden har det skapt usikkerheter og forvirring for hvordan man skal klare å oppnå alle målene, det man ikke forstår er at strategiene ikke er rettslig bindende. En kan konkludere med at Bergen kommune har lagt til rette for samhandling og samordning gjennom en mer åpen prosess, som har blitt oppfattet som både god og inkluderende, men betydningen av strategiene som verktøy har vært vanskelig å forstå.

Oslo kommune har i likhet med Dokken benyttet seg av parallelloppdrag, der en intern arbeidsgruppe plukket ut det beste fra de utvalgte forslagene og utarbeidet et eget forslag. Det videre planarbeidet ble i større grad utført av interne arbeidsgrupper, med mindre grad av involvering av andre aktører, foruten gjennom de tradisjonelle medvirkningsprosessene. Kommunen forsøkte å legge til rette for bredere medvirkning gjennom informasjonsdeling gjennom åpne informasjonssenter og informasjonsdeling via internett, samt diskusjoner gjennom aviser. Dette skal ikke ha vært helt vellykket. Videre la kommunen til rette for gjennomføring av transformasjon av Bjørvika ved å avklare viktige forutsetninger som

⁷³ Overordnet strategi og arealstrategi.

finansiering, kostnadsfordeling og ansvarsfordeling gjennom politiske viljeserklæringer og utbyggingsavtaler. En kan konkludere med at Oslo kommune, slik som på Dokken, har lagt til rette for samhandling og samordning gjennom samskapings- og samarbeidsarenaer, men at arbeidet rundt de har vært noe mer lukket. Videre har Oslo kommune lagt til rette for gjennomføring av transformasjon gjennom å avklare store og viktige spørsmål, som finansiering og ansvarsfordeling før reguleringsplanen ble vedtatt og utviklingsselskapet ble etablert. I tillegg ble utbyggingsavtalene inngått samtidig som reguleringsplanen ble vedtatt.

6.4. Konklusjon på delproblemstilling 4

Hvilken rolle har kommunen for gjennomføring ved transformasjon av Dokken og Bjørvika?

Det kan konkluderes med at Bergen kommunen har inntatt en aktiv rolle som initiativtaker og pådriver i den første gjennomføringsfasen. Videre er det enda mye som er uavklart når det kommer til hvilken rolle kommunen skal ha for de to andre gjennomføringsfasene. Studien viser at kommunen ønsker å skille mellom sine ulike roller gjennom å etablere et utviklingsselskap. Dette selskapet kan overta kommunens rolle som grunneier, pådriver, utvikler og utbygger. Det kan også se ut som at dette selskapet eventuelt vil ta kommunens rolle til å utarbeide utbyggingsavtaler for eiendommer som skal utvikles på Dokken. Det at mye av kommunens ansvar skal legges over på et slikt utviklingsselskap har skapt usikkerhet på hvilken rolle kommunen faktisk vil ha.

Oslo kommune tok initiativ til at Bjørvika skulle transformeres og utvikles, så tidlig som i 1982 gjennom en idékonkurranse. Videre var det kommunen som styrte planarbeidet gjennom planprosessen og vi ser at sterke personligheter⁷⁴ har utpekt seg i dette arbeidet. Selv om Oslo kommune ikke påtok seg selve gjennomføringsansvaret for utbygging, hadde de på forhånd lagt til rette for en gjennomføring, og de hadde også jevn dialog og tett oppfølging med utbyggerne i siste fasen. Det kan konkluderes med at Oslo kommune har tatt en aktiv rolle gjennom alle tre gjennomføringsfaser av transformasjon av Bjørvika.

⁷⁴ Ellen De Vibe.

6.5. Konklusjon på hovedproblemstilling

Hvordan har kommunen gått frem for transformasjon av Bjørvika og Dokken?

Samlet sett kan vi konkludere med at de to kommunene har gått ulikt frem for transformasjon av Bjørvika og Dokken. Her skal vi presentere hovedtrekkene fra konklusjonene til delproblemstillingene og svare på hovedproblemstillingen.

Det vi ser er at Oslo kommune og Bergen kommune sine historier skiller seg markant, når det kommer til hvordan de går frem for å møte havnevesenet. Oslo kommune velger å imøtekomme Oslo Havn sine interesser, samtidig som de klarer å ivareta egne interesser. Det var to institusjoner med sterke motsetninger som likevel klarte å samarbeide til fordel til ny by og ny havn. I Bergen er fortellingen helt annerledes, med en historie som strekker seg over 17 år, der partene ikke makter å ordne opp i forholdene på en like effektiv og ryddig måte som i Bjørvika. Dette var utfordringer som Bergen kommune måtte ordne opp i før de kunne starte en transformasjonsprosess, og det er fortsatt noen forhold som ikke er avklart i dag.

Oslo kommune og Bergen kommune har også gått frem på to ulike måter når det kommer til Statens vegvesen. I Bjørvika er Statens vegvesen en sentral grunneier og planlegger, og Statens vegvesen deltar på tilnærmet lik linje som kommunen gjennom hele prosjektet. Oslo kommune og Statens vegvesen opprettet et samarbeid for å få til en helhetlig planlegging til fordel for byutvikling i Bjørvika. På Dokken har Statens vegvesen ikke inntatt en like sentral rolle, og til nå i prosjektet er de bare inkludert som en høringspart.

Videre ser vi at i Bjørvika har Oslo kommune hatt en mer tradisjonell og rasjonell prosess med sterk faglig og kommunal styring gjennom alle gjennomføringsfaser i transformasjonsprosessen. Videre har Oslo kommune, med Ellen De Vibe i spissen, hatt en tydelig lederrolle i planarbeidet. I tillegg hadde prosjektet en gjennomføringskraft i det at Oslo kommune på forhånd klarte å avklare finansiering og ansvarsfordeling av prosjektet. Resultatet av kommunens klare lederskap, vilje til transformasjonen og de føringene kommunen la, har medført til en vellykket transformasjon og byutvikling. For Bergen kommune og Dokken, kan en derimot ikke se at noen har inntatt en like tydelig lederrolle, og det er fremdeles mye av planprosessen og kommunens videre rolle i de gjenværende gjennomføringsfasene som er uavklart. Det er heller ikke avklart hvordan transformasjonsprosjektet skal finansieres. Det man derimot kan se, er konturene av en åpnere

prosess enn den som var i Bjørvika. Bergen kommune har i større grad benyttet seg av samskapings- og samarbeidsarenaer, i et forsøk på å dele eierskapet til prosessen og den nye bydelen med flere. Selv om mange har opplevd dette som positivt og har omfavnet denne åpenheten, har det også til en grad medført forvirring og usikkerhet, og det reiser spørsmål om hvilken rolle kommunen vil ha videre i transformasjonsprosjektet.

7. Etterord

Det har vært interessant å se kontrastene mellom transformasjonen av Bjørvika i Oslo og Dokken i Bergen. Bjørvika er stadfestet som en vellykket byutvikling, og nærmer seg ferdigstilling, mens Dokken befinner seg på et helt annet stadium i transformasjonsprosessen.

Det har vært flere aspekter av oppgaven som hadde vært spennende å se nærmere på, det er blant annet interessant at Staten vegvesen som den sentrale aktøren de er i byutvikling ikke har inntatt en like sentral rolle på Dokken, med hensyn på å få en helhetlig løsning i et samferdselsperspektiv. Videre skal det sies at det har vært lærerikt, men svært utfordrende å utrede havnens historie i et generelt perspektiv, og det hadde vært spennende om noen kunne ha tatt for seg å lage en bok som tok for seg dette mer detaljert.

Videre har denne oppgaven har blitt gjennomført parallelt med det planarbeidet som pågår på Dokken i Bergen kommune, og skal det blir spennende å se hvordan Dokken vil se ut i 2050. Siden denne prosessen er i en så tidlig fase og det ikke foreligger offentlige dokument, har det ikke vært enkelt å få innsyn i det historiske forholdet mellom Bergen kommune og Bergen og Omland havnevesen. Videre har informantene holdt noen av kortene tett inntil brystet, da de ikke ønsker å negativt påvirke deres og andres posisjon i de politiske prosessene som nå pågår på Dokken. Dette hadde i seg selv vært et interessant tema å skrive om når stormen har stilnet, men den stafettpinnen må nok sendes over til masterstudentene i 2045.

Dette har vært en SVÆRT omfattende oppgave, den har utfordret oss på mange forskjellige plan, både faglig og personlig. Til tross for dette har vi, om noe rystet, klart å komme i mål. Vennskapet som har utviklet seg vil forbli med oss, og vi har sverget å påminne hverandre om aldri å ta en Phd. Med dette vil vi derfor takke hverandre, og ønsker hverandre lykke til videre som nyansatte masterstudenter.

Referanser

Analyser, avhandlinger, rapporter, strategier og utredninger

Asplan Viak mfl. (2015) *Visjon Dokken*. Bergen: EGD Property og OBOS. Tilgjengelig fra: http://d21dbafykfdck9.cloudfront.net/1448962354/visjon_dokken_rapport_web.pdf (Hentet: 02.04.2021)

Bergen kommune (2019c) *Rapport ByLab1 om transformasjonsområde Dokken 19.05.2019*. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/bylab/hva-skjer-i-bylab/gjennomforte-bylab/bylab-om-dokken-29mai-2019>. (Hentet: 24.03.2021)

Bergen kommune (2020d) *Overordnet strategi, Dokken 2050, Transformasjon fra godshavn til ny bydel*. Tilgjengelig fra: www.Bergenkommune.no (Hentet 03.06.2021)

Bergen kommune (2021f) *Arealstrategi: Dokken 2050. Transformasjon fra godshavn til ny bydel*. Tilgjengelig fra: www.Bergenkommune.no (Hentet 03.06.2021)

Bergen kommune og Maritimt forum Bergensregionen (2013) *Sjøtransportstrategi 2013-2020*. Bergen: Bergen kommune

Breivik, J. (2020) *Frigjøring av Dokken til byutvikling – behov for ny infrastruktur til havn - Havnedirektørens anbefaling*. Bergen: Bergen Havn

Diedrich, L.B. (2013) *Translating harbourscapes. Site-specific design approaches in contemporary European harbour transformation*. Doktoravhandling. København: University of Copenhagen. Tilgjengelig fra: https://curis.ku.dk/ws/files/153818197/BOG_TranslatingHarbourscapes.pdf (Hentet: 02.05.2021)

Drange, K.S. (2007) *Listerkommunene. Fra enighet om utvidet interkommunalt samarbeid til samarbeid om grunnleggende strukturelle problemer?* Kristiansand: Masteroppgave, Universitetet i Agder.

Fagerbakke, A.I. (2020) *Parallelløpdrag Dokken, Utviklingsprogram for Dokken, Bergen kommune 2020 - Oppsummerende rapport og vurderingsgruppens anbefalinger*. Bergen: Bergen kommune.

Havneutvalget (2002) *Ny havne- og farvannslovgivning – havnelovutvalgets utredning*.

Hordaland fylkeskommune og Bergen og Omland havnevesen (2007) *Bergen hamn. Analyse av moglege ekspansjonsområde*. Bergen: Hordaland fylkeskommune

Kvaleberg, K.L. og Prestegard, T.H. (2018) *Lokaliseringsanalyse (v.1)* Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet. Oslo: Statsbygg

Leknes, E. mfl. (2013) *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Stavanger: IRIS rapport 2013/008

Nordahl, B. mfl. (2011) *Utbyggerstyrt byutvikling?* NIBR-rapport 2011:21. Oslo: Norsk Institutt for by- og regionforskning.

Nordahl, B.I. mfl. (2019) *Fortetting og transformasjon i sentrumsnære bebygde områder – Hvordan få til gode prosesser?* Ås: NIBIR og WSP

Norsk havneforening (2014) *Strategi for nærskipfarten i Norge, Vi fornyer sjøtransporten* Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no> (Hentet: 03.04.2021)

Oslo havnevesen (1998) *Utviklingsplan for Oslo havn 2000-2020. Transport, havn og miljø, En strategi for miljøvennlig godstransport*.

Plathe, E., Mjølnes, S og Hernes, M.B. (2016) *Erfaringer med samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Resch-Knudsen, V. (2013) *Organisering av norske havner, Fra kommunal etat til selskap. KS Bedrift Havn*

Samferdselsdepartementet (2015) *Nasjonal havnestrategi*. Tilgjengelig fra: www.regjeringen.no (Hentet: 01.04.2021)

Simonsen Vogt Wiig (2020) *Juridisk utredning*. Bergen: Simonsen Vogt Wiig AS

Standal, N. (2000) *Rapport med oversikt over Eiendommer- og innretninger som tilhører Bergen og Omland havnevesen*. Bergen: Bergen og Omland havnevesen

Swensen, G. mfl. (2012) *Transformasjon av industrimiljøer i by, En sammenlignende studie fra Drammen, Larvik og Oslo*. Niku rapport 58. Oslo: Norsk institutt for kulturminneforskning.

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987) *Vår felles framtid*. Oslo: Tiden Norsk Forlag 1987.

Whist, E. og Christensen, T. (2012) *Fjorden, byen og operaen – en evaluering av Bjørvikautbyggingen i et beslutningsteoretisk perspektiv*. Concept-rapport nr. 28. Trondheim: Concept-programmet NTNU

Artikler

Edvardsen, A. (2018) Brygger opp til full strid om valg av tomt til 1000 statlige arbeidsplasser, *Bergens Tidende*, 8. mai. Tilgjengelig fra: <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/kazarj/brygger-opp-til-full-strid-om-valg-av-tomt-til-1000-statlige-arbeidspl>. (Hentet: 20.04.2021)

Edvardsen, A. (2021) Her er planene for ny godshavn på Ågotnes. Elektriske kjøp skal frakte varer i fjordene rundt Bergen, *E24*. Tilgjengelig fra: <https://e24.no/naeringsliv/i/1Bjwqe/her-er-planene-for-ny-godshavn-paa-aagotnes-elektriske-skip-skal-frakte-varer-i-fjordene-rundt-bergen> (Hentet: 20.05.2021)

Gillesvik, K. (2017) Vil samlokalisere havforskerne, *Bergens Tidende*, 3. september. Tilgjengelig fra: <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/XyalW/Vil-samlokalisere-havforskerne>. (Hentet: 20.04.2021).

Haga, A. (2013) Slik skal de betale for havnekjøpene, *Bergens tidene*, 24. september. Tilgjengelig fra: <https://www.bt.no/nyheter/okonomi/i/3qdve/slik-skal-de-betale-for-havnekjoepene> (Hentet: 12.05.2021)

Jensen, R.H. (2017) Kampene om Bjørvika: Hvor er byplanmyndigheten? *Plan*, 1/2007, s. 20-27.

Mæland, P.A. (2010) Slaget på Bergen Havn, *Bergens Tidene*, 10 januar. Tilgjengelig fra: <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/VQ9rr/slaget-paa-bergen-havn> (Hentet: 02.04.2021)

Mæland, P.A., Haga, A. og Gaasemyr, M. (2013) Havnen vil utvide i sentrum, *Bergens Tidene*, 3. desember. Tilgjengelig fra: <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/avBL2/havnen-vil-utvide-i-sentrum> (Hentet: 12.05.2021)

Roald, H.J (2003) Byplanlegging, urbanisme og bærekraftig utvikling, i *P2-akademiet*.s. 60-74

Roald, H.J (2012) Byplanlegging i Bergen sett i et historisk og regionalt perspektiv. *Plan*, 05/2012, s. 28-35.

Røiseland, A. og Vabo, S. I. (2008) Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen, *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 01-02/2008, s. 86-107

Vestby (u.d.) Samhandling for byglød: samskaping, samarbeid eller medvirkning?

Winge, N. (2017) Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser? *Kart og Plan*, Vol. 77. S. 7-20

Beslutning/dom

Bergen byrett (6. Juni 2001). Sak nr. 00-03 167 Dok. Nr.A/01

Besl.O. nr. 97 (2001-2002) *Lov om endring i lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. (havne- og farvannsloven)*

Bøker

Andersen, S.S. (2013) *CASESTUDIER, Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2. utg. Bergen: Fagbolaget

Blandhol, S. (2014) *Konfliktanalyse*. Bergen: Fagbolaget Vigmostad & Bjørke AS

Brovold, O. (1987) *Kjenn din havn*. Oslo: Oslo havnevesen

Børrud, E. og Røsnes, A.E. (2016) *Prosjektbasert utvikling*. Bergen: Vigmostad & Bjørke AS

Christensen, A.L. (1993) Hva skjer med Vestbanen, i Østberg, J.S. (red.) *St. Hallvard, Illustrert tidsskrift for byhistorie, miljø og debatt*. Oslo: Selskabet for Oslo Byens Vel, s. 266-270

De Bono, E. (1987) *Konflikter - hvordan løse dem*. J. W. Cappelens Forlag A*S

Engelsrud, G., Jahren, G. og Sletnes, I. (2020) *Kommunalrett - oppgaver, organisering og kontroll*. 2. utg. Oslo: Cappelen Damm AS

Falkanger, T. (2011) *Fast eiendoms rettsforhold*. 4.utgave. Oslo: Universitetsforlaget

- Farner, A. (2019) *verksted som verktøy, Å planlegge og lede workshops*. Oslo: Kommuneforlaget AS
- Farsund, A. F. & Leknes, E. (2010) Innledning: Byregioner og styringsutfordringer, i Farsund, A.A. og Leknes, E. (red) *Norske byregioner, utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS – Norwegian Academic Press, s. 11-27.
- Fossen, A.B. (1985) *Bergen havn gjennom 900 år - Fra båtstø til storhavn 1070-1900*, 2. utg. Bergen: Universitetsforlaget AS
- Grønvold, U (2008) Tilbake til Bjørvika, i Otterbeck, J. (red.) *Operaen*. Oslo: Opera Forlag 2008, s. 14-21.
- Halvorsen K. (2008) *Å forske på samfunnet, En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 5. utg. Oslo: J.W Cappelens Forlag AS
- Hanssen, G.S. mfl. (2015) Hvorfor studere den kompakte byen? i Hanssen, G.S, Hofstad, H. og Saglie, I.L. (red.) *Kompakt byutvikling – muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 13-25.
- Hanssen, G.S. og Aarsæther, N. (2018) Innledning, i Hanssen, G.S. og Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 17-24.
- Hanssen, G.S., Hofstad, H. og Higdem, U. (2018) Regional plan, i Hanssen, G.S. og Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 119-135.
- Hanssen, G.S., Aarsæther, N. og Winge, N.K. (2018) Lovens intensjoner, i Hanssen, G.S. og Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 27-37.
- Hegstad, E. (2014), Eiendomsregistrering, offentlige registre og statistikk, Røsnes, A.E. (red.) *Arealadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 116-140
- Holmen, A.K.T. og Farsund, A.A. (2010) Perspektiver på styringsnettverk og nettverksstyring, i Farsund, A.A. og Leknes, E. (red.) *Norske byregioner*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS, s. 29-54.

Holth, F. og Winge, N.K. (2019) *Plan- og bygningsrett*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget AS

Haaland, A. (1993) Bergen Havn, i *Vern og Miljø nr. 2. Historiske Havner – I dag og i Fremtiden*. Bergen: Fortidsminneforeningen Bergen og Hordaland avd. s. 19-31

Jacobsen, D.I. (2014) *Interkommunalt samarbeid i Norge, Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbolaget Vigmostad & Bjørke AS

Johannessen, A., Tufte, P.A. og Kristoffersen, L. (2006) *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, 4. utg, Oslo: Abstrakt forlag AS.

Kjelstrup, Y. (1962) *Oslo havns historie. For tidsrommet inntil 1954*. Oslo: Oslo havnevesen

Kristoffersen, Ø.R. og Røsnes, A.E. (2018) Introduksjon, i Kristoffersen, Ø.R. og Røsnes, A.E. (red.) *Eiendom og Eierskap*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 15-27.

Kvale, S. og Brinkmann (2015) *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

Leknes, E. og Bjelland, A. (2010) Infrastrukturens grensesprengende styringsbehov, i Farsund, A.A. og Leknes, E. (red) *Norske byregioner, utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS – Norwegian Academic Press, s. 117-144.

Lundevall, T (2008) Prosjektering og byggeprosess, i Otterbeck, J. (red.) *Operaen*. Oslo: Opera Forlag 2008, s. 58-85.

Lynggaard, K. (2010) Dokumentanalyse, Brinkmann, S. og Tanggaard, L. (red.) *Kvalitative metode, en grundbog*. Denmark: Hans Reitzels Forlag, 137-151.

Mjøs, L.B. (2014), Formalisering av eierskap i matrikkel og grunnbok, Røsnes, A.E. (red.) *Arealadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 64-115

Nilsen, T.L. (2001) *Bergen og sjøfarten, Mot nye utfordringer 1939-1973*. Bergen: Bergens rederiforening og Bergens sjøfartsmuseum

Nordahl, B.I. (2012) Boligpolitikken og markedet, i Nordahl, B.I. (red.) *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim: Akademika forlag, s. 21-37.

Nordahl, B.I. (2012) Kommunens rolle i boligforsyningen – perspektiver og praksis, i Nordahl, B.I. (red.) *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim: Akademika forlag, s. 93-116.

Onsager, K. (2012) Regional næring- og sektorutvikling – for, nå og i framtid, i Hanssen, G.S., Erling, J. og Langeland, O, (red.) *Det regionale Norge 1950 til 2050*. Oslo: Abstrakt forlag, s. 41-66.

Oslo Byes Vel (1983) Byen og fjorden – Oslo år 2000, i Østberg, J.S. (red.) *St. Hallvard, Illustrert tidsskrift for byhistorie, miljø og debatt*. Oslo: Selskabet for Oslo Byens Vel, s. 8-147.

Oslo Byes Vel (1994) Regulerings- og bevaringssaker, i Østberg, J.S. (red.) *St. Hallvard, Illustrert tidsskrift for byhistorie, miljø og debatt*. Oslo: Selskabet for Oslo Byens Vel, s. 88-99

Roald, H.J. (2015) *Byplanen, En historie om utviklingen av Bergen by*. 1. utg. Bergen: Scandinavian Academic Press

Rognes, J.K. (2016) *Forhandlinger*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget

Røiseland, A. og Vabo, S.I. (2016) *Styring og samstyring – governance på norsk*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget

Rønning, R. og Lesjø, J.H. (2015) *Vårt politiske Norge*. 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Røsnes, A.E. (2014), Introduksjon til arealadministrasjon, Røsnes, A.E. (red.) *Arealadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 15-40

Saglie, I.L., Hofstad, H. og Hanssen, G.S. (2015) Hvordan studere motstridende hensyn i den kompakte byen? i Hanssen, G.S, Hofstad H. og Saglie, I.L. (red.) *Kompakt byutvikling - muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget AS, s. 26-35.

Sevatdal, H. og Sky P.K. (2003) *Eiendomsteori, Innføring i samfunnsvitenskapelig teoritilfang for utøving av eiendomsfag*. Oslo: Norges landbrukshøgskole, Institutt for landskapsplanlegging.

Skilbrei M.L. (2019) *Kvalitative Metoder, Planlegging, gjennomføring og etisk refleksjon*. 1. utg. Bergen: Fagbokforlaget

Skjævesland, O.I. (2008) Maratonslålåm - det politiske forspillet, i Otterbeck, J. (red.) *Operaen*. Oslo: Opera Forlag 2008, s. 14-21.

Standal, N. (1993) Bergen havn i nåtid og fremtid, i *Vern og Miljø nr. 2. Historiske Havner – I dag og i Fremtiden*. Bergen: Fortidsminneforeningen Bergen og Hordaland avd. s. 121-126

Steigan, G.T (2019) *Oslo: byens historie fortalt gjennom 53 kart*. Oslo: Font

Thagaard, T. (2018) *Systematikk og innlevelse, En innføring i kvalitativ metode*. 5. utg. Bergen: Fagbokforlaget

Winge, K. (2018) En felles arene for sektorer og interesser, i Hanssen, G.S. og Aarsæther, N. (red.) *Plan- og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 57-93.

Yin, R.K. (2007) *Fallstudier; design och genomförande*. 1:3. utg. Stockholm: Liber AB

Yin, R.K. (2018) *Case Study Research and applications, Design and Methods*. 6. utg. Newbury park, CA: Sage Publications

Østbye, H. mfl. (2013) *Metodebok for mediefag*. 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget

Østerud, Ø., Engelstad, F. og Selle, P. (2004) *Makten og demokratiet*. 4. utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

Aadland, B. (2014), Eiendomsrett, særlige tinglige retter, i Røsnes, A.E. (red.) *Arealadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 43-63

Aarsæther, N. (2001) Planlegging som handlingstype, i Aarsæther og Hagen, A. (red.) *planlegging.no! Innføring i samfunnsplanlegging*. Oslo: Kommuneforlaget AS, s. 11-41

Forskrifter og lover

Aksjeloven. *Lov 13. Juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper*

Endringslov til plan- og bygningsloven. *Lov 27. mai 2005 nr. 30 om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)*

Forskrift om vilkår i utbyggingsavtaler. Forskrift 20. april 2006 nr. 453 *om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler.*

Grunnloven. *Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov*

Havne- og farvannsloven. *Lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann*

Havne- og farvannsloven. *Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann*

Havne- og farvannsloven. *Lov 8. juni 1984 nr. 51 (Historisk versjon, 2002) om havner og farvann m.v*

Havne- og farvannsloven. *Lov 8. juni 1984 nr. 51 (Historisk versjon, 1993) om havner og farvann m.v*

Havne- og farvannsloven. *Lov 8. juni 1984 nr. 51 (Historisk versjon, 1995) om havner og farvann m.v*

Havne- og farvannsloven. *Lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v*

Havneloven. *Lov 24. juni 1933 nr. 8 om havnevesenet*

IKS-loven. *Lov 29. Januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper*

Kommuneloven. *Lov 22. juni 2018 nr. 83 (Historisk versjon, 2000) om kommuner og fylkeskommuner*

Kommuneloven. *Lov 22. juni 2018 nr. 83 (Historisk versjon, 2003) om kommuner og fylkeskommuner*

Kommuneloven. *Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner*

Kommuneloven. *Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner*

Kommunestyreloven. *Lov 12. november 1954 nr. 1 om styret i herreds- og bykommunene*

Landkommuneloven. *Lov 30. September 1921 nr. 2*

Matrikkelova. *Lov 17. Juni 2005 nr. 101 om eiendomsregistrering*

Plan- og bygningsloven. *Lov 14. juni 1985 nr. 77 om plan- og bygningslov*

Plan- og bygningsloven. *Lov 27. juni 2008 nr. 71 (Historisk Versjon, 2009) om planlegging og byggesaksbehandling*

Plan- og bygningsloven. *Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling*

Selskapsloven. *Lov 21. Juni 1985 nr. 83 om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper*

Tinglysingsloven. *Lov 7. juni 1935 nr. 2 om tinglysing*

Veglova. *Lov 21. Juni 1963 nr. 23 om veger*

Lovkommentar

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven.

Thyrén, C. W. (2021) Plan- og bygningsloven – (pbl.), Ajourført lovkommentar. Bærum: Juridika.no. (Hentet: 03.04.2021).

Nettsider

Bergen Havn (2020) *Bergen Havn utpekt som beredskapshavn*. Tilgjengelig fra: <https://bergenhavn.no/bergen-havn-utpekt-som-beredskapshavn/> (Hentet: 17.04.2021)

Bergen Kommune (2020a) *Dokken. Fra godshavn til fremtidsrettet bydel*. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/dokken> (Hentet: 03.05.2021)

Bergen kommune (2020b) *Har utarbeidet en strategi for sjøtransport*. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/planer-i-kommunen/informasjon-om-enkeltplaner/byradsavd-for-finans-naring-og-eiendom/har-utarbeidet-en-strategi-for-sjotransport>. (Hentet: 19.05.2021)

Bergen kommune (2020c) *Lyser ut parallelloppdrag for Dokken*. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/bymiljo/lyser-ut-parallelloppdrag-for-dokken>. (Hentet: 23.05.2021).

Bergen kommune (2020e) *Bymiljøetaten*. Tilgjengelig fra: www.bergen.kommune.no (Hentet: 28.03.2021)

Bergen kommune (2021a) *ByLab om Dokken 29.mai 2019*. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/bylab/hva-skjer-i-bylab/gjennomforte-bylab/bylab-om-dokken-29mai-2019>. (Hentet 13.05.2021)

Bergen kommune (2021b) *ByLab om overordnet strategi for Dokken 9. desember 2019*. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/bylab/hva-skjer-i-bylab/gjennomforte-bylab/bylab-om-overordnet-strategi-for-dokken-9desember-2019>. (Hentet: 26.05.2021)

Bergen kommune (2021c) *Parallelloppdrag for Dokken er levert*. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/dokken/strategi/parallelloppdrag/parallelloppdrag-for-dokken-er-levert>. (Hentet: 28.05.2021)

Bjørвика Utvikling (2013) *Bispielokket er snart historie*. Tilgjengelig fra: <https://www.bjorvikautvikling.no/bispielokket-er-snart-historie/>. (Hentet: 10.05.2021)

Bjørвика Utvikling (u.d.a) *Planer og temahefter*. Tilgjengelig fra: <https://www.bjorvikautvikling.no/portfolio-item/planer/>. (Hentet: 10.05.2021)

Bjørвика Utvikling (u.d.b) *Vi bygger Bjørвика*. Tilgjengelig fra: <https://www.bjorvikautvikling.no/portfolio-item/bjorvika-infrastruktur-as-og-bjorvika-utvikling-as/>. (Hentet: 10.05.2021)

Brønnøysundregistrene (2020) *Om enhetsregistret*. Tilgjengelig fra: <https://www.brreg.no/om-oss/oppgavene-vare/alle-registrene-vare/om-enhetsregisteret/> (Hentet: 26.05.2021)

Brønnøysundregistrene (2021). Tilgjengelige fra: <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=970970347> (Hentet: 25.05.2021)

Baadsvik, I.M. og Botheim, R. (2006) *Bergen havn og havnevesen*. Tilgjengelig fra: <https://www.bergenbyarkiv.no/oppslagsverket/2006/09/25/bergen-havn-og-havnevesen/> (Hentet: 29.05.2021)

Kartverket (2021) *Norgeskart*. Tilgjengelig fra: www.norgeskart.no (Hentet: 08.06.2021)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (u.d.) Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/etater-og-virksomheter-under-kommunal--og-moderniseringsdepartementet/underliggende-etater/statsbygg/id440426/> (Hentet: 03.06.2121)

Naatas, G. (2015) *Asplan Viak og arkitektkontoret MAD vant Bergen Havn, 7. oktober, i Norske arkitekters landsforbund*. Tilgjengelig fra: <https://www.arkitektur.no/asplan-viak-med-arkitektkontoret-MAD-vant-Bergen-Havn> (Hentet: 02.04.2021)

Operaen (u.d.) *Et operahus for alle*. Tilgjengelig fra: <https://operaen.no/om-oss/om-operahuset/>. (Hentet: 07.05.2021)

Oslo Havn (u.d.) *Oslo havn. Oslo havn er Norges største gods- og passasjernavn*. Tilgjengelig fra: <https://www.oslohavn.no/no/meny/om-oslo-havn/om-oslo-havn-kf/> (Hentet: 10.05.2021)

Oslo kommune (u.d.) *Fjordbyen*. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/slik-bygger-vi-oslo/fjordbyen/>. (Hentet: 06.05.2021)

Regjeringen (2017b) *Havforskningsinstituttet og NIFES blir Havforskningsinstituttet*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/havforskningsinstituttet-og-nifes-blir-havforskningsinstituttet/id2569093/>. (Hentet: 20.04.2021)

Regjeringen (2017a) *Vil samle dei marine miljøa i Bergen i eit nybygg*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-samle-dei-marine-miljoa-i-bergen-i-eit-nybygg/id2574125/>. (Hentet: 20.04.2021)

Regjeringen (2018a) *Anbefaler Dokken-tomter*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/anbefaler-dokken-tomter/id2623566/>. (Hentet: 20.04.2021)

Regjeringen (2018b) *Statsbygg starter tomtesøk i Bergen*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statsbygg-starter-tomtesok-i-bergen/id2598151/>. (Hentet: 20.04.2021)

Riksantikvaren (2021) *Om Riksantikvaren*. Tilgjengelig fra: <https://www.riksantikvaren.no/om-riksantikvaren/>. (Hentet: 27.03.2021)

Statens vegvesen (2020a) *Nasjonal transportplan*. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/fag/fokusomrader/nasjonal-transportplan>. (Hentet: 03.06.2021)

Statens vegvesen (2020b) *Ansvar og oppgaver*. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no>. (Hentet: 05.05.2021)

Statens vegvesen (2021) *Vårt samfunnsoppdrag*. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no> (Hentet: 04.05.2021)

Statens vegvesen (u.d.) *Rv. 555 Sotrasambandet*. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/sotrabergeren>. (Hentet: 30.05.2021)

Statsforvalteren (2021) *Om oss*. Tilgjengelig fra: <https://www.statsforvalteren.no/portal/Om-oss/>. (Hentet: 02.05.2021)

Stortinget (2019) *Fordeling av makt*. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Storting-og-regjering/Fordeling-av-makt/>. (Hentet 02.05.2021)

Vestland fylkeskommune (u.d.) *Fylkeskommunens sine ansvarsområde*. Tilgjengelig fra: <https://www.vestlandfylke.no/om-oss/fylkeskommunen/ansvarsomrad/>. (Hentet: 04.05.2021)

Norges offentlige utredninger

NOU 1976: 13. *Utbygging og drift av norske havner*

NOU 1987: 19. *Norsk Havneplan*

NOU 1995: 17. *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*

NOU 2001: 7. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*

NOU 2018: 4. *Sjøveien videre: Forslag til ny havne- og farvannslov*

NOU 2019: 5. *Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*.

Plandokument

Bergen Kommune (2019a) *KPA 2018. Kommuneplanens areal del. Planbeskrivelse.*

Bergen Kommune (2019b) *Bestemmelser til KPA 2018.*

Bergen kommune ved byutvikling (1995) *Havneplanen for Bergen.* Tilgjengelig fra:
https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008030504013 (Hentet: 28.03.2021)

Oslo kommune (2001a) Reguleringsbestemmelser for operahus i Bjørvika. Tilgjengelig fra:
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2015019526&fileid=4902045>. (Hentet: 06.05.2021)

Oslo kommune (2001b) Operahus i Bjørvika (plankart). Tilgjengelig fra:
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2015019526&fileid=4902047>. (Hentet: 06.05.2021)

Oslo kommune (2003) Byutvikling i Bjørvika - Bispevika – Lohavn. Reguleringsforslag til bystyret, del 1, s. 1-200. Tilgjengelig fra:
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2015063002&fileid=5531918>. (Hentet: 06.05.2021)

Oslo kommune (2003) Byutvikling i Bjørvika - Bispevika – Lohavn. Reguleringsforslag til bystyret, del 2, s. 201-244. Tilgjengelig fra:
<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2015063002&fileid=5531919>. (Hentet: 06.05.2021)

Politiske saker

Bergen byråd, møte 25.03.2021 sak 1101/21. Høring av arealstrategi for Dokken - Dokken 2050 – Transformasjon fra godshavn til ny bydel. Tilgjengelig fra:
<https://www.bergen.kommune.no/politikk/styresett/#/politikk/styresett/saker/228455> (Hentet: 25.05.2021)

Bergen bystyre, møte 12.11.2019 sak 1315/19. Utviklingsprogram for Dokken - organisering av arbeidet og fremdrift hovedaktiviteter ved oppstart. Tilgjengelig fra:
<https://www.bergen.kommune.no/politikk/styresett/#/politikk/styresett/saker/216449>. (Hentet: 24.05.2021)

Bergen bystyre, møte 19.06.2019 sak 209/19. Dokken/Jekteviken - oppstart av transformasjon til ny bydel. Tilgjengelig fra:
<https://www.bergen.kommune.no/politikk/styresett/#/politikk/styresett/saker/213348>. (Hentet: 23.05.2021)

Bergen bystyre, møte 21.09.2016 sak 228/16. Bergen og Omland Havnevesen (BOH) - Intensjonsavtale om avvikling av BOH og etablering av nytt selskap for havnesamarbeidet.

Bergen bystyre, møte 23.09.2015 sak 202/15. Bergen og Omland Havnevesen – Prinsippvedtak om oppløsning av BOH

Bergen bystyre, møte 25.10.2017 sak 264/17. Bergen og Omland Havnevesen (BOH) - etablering av et nytt interkommunalt selskap (IKS) for den lovpålagte delen av havnevirksomheten i Bergensregionen. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/politikk/styresett/#/politikk/styresett/saker/201026>. (Hentet: 24.05.2021)

Bergen bystyre, møte 28.04.2021 sak 116/21. Dokken 2050 - forslag til overordnet strategi. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/politikk/styresett/#/politikk/styresett/utvalg/375606/mote/2650730/sak/228771>. (Hentet: 23.05.2021)

Bergen bystyre, møte 28.04.2021 sak 117/21. Utredning om etablering av utviklingselskap for Dokken. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/politikk/styresett/#/politikk/styresett/utvalg/375606/mote/2650730/sak/228778> (Hentet: 23.05.2021).

Bergen bystyre, møte 30.01.2019 sak 29/19.

Bergen og Omland havnestyre, møte 09.04.2010 saksnummer BGHAS 32/10. Alternative selskapsformer for BOH

Byutviklingskomiteen, møte 08.09.99 sak 212. Privat forslag om regulering av tomt til kulturbygg (operahus) i Bjørvika. Tilgjengelig fra: <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2Fbafdeae3-771c-4127-866f-9148e3408456>. (Hentet: 06.06.2021)

Havnerådet, møte 06.10.2016 sak 16/16. Oppløsning av BOH og etablering av nytt havneselskap.

Oslo bystyre, møte 15.12.1999 sak 799. De statlige transportetatenes forslag til Nasjonal transportplan 2002-2011 - Oslo kommunes høringsuttalelse. Tilgjengelig fra: <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F07835c19-150f-48e6-a5e5-d5539ef275e1>. (Hentet: 05.03.2021)

Oslo bystyre, møte 17.10.2001 sak 454. Bjørvika, reguleringsplan - Byggeområde for offentlig bygning (operahus) - Bydel Sentrum og Bydel Gamle Oslo. Tilgjengelig fra: <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F65e9f028-ab73-48c7-88ec-249bbf43751f>. (Hentet: 07.05.2021)

Oslo bystyre, møte 18.06.2003 sak 210. E18 mellom Festningstunnelen og Ekeberg tunnelen - Reguleringsplan - Senketunnel og kryssområder - Sentrum, Bydel Gamle Oslo og Bydel Ekeberg-Bekkelaget. Tilgjengelig fra: <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F33774587-44b7-4a91-9383-3d500ad42338>. (Hentet: 12.05.2021)

Oslo bystyre, møte 19.01.2000 sak 53. Fjordby eller havneby? Utredning om Oslos havne- og sjøside. Tilgjengelig fra: <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2Fe7fb5664-079a-42cd-9a1b-3f119096235f>. (Hentet: 05.03.2021)

Oslo bystyre, møte 19.02.2003 sak 32. Etablering av HAV eiendom AS. Tilgjengelig fra: <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2Fede965c5-0d5b-4410-9399-afef391205e9>. (Hentet: 26.05.2021)

Oslo bystyre, møte 21.06.2000 sak 463. Privat forslag fra Trine Skei Grande (V) vedrørende eget utviklingsselskap for Bjørvika - Videre behandling. Tilgjengelig fra: <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2Fcb14698e-ae61-471a-a8ef-0f9cc8836cfd>. (Hentet: 05.03.2021)

Oslo bystyre, møte 27.08.2003 sak 246. Bjørvika - Utbyggingsavtale. Tilgjengelig fra: <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F48dc53df-36ce-4ed2-9f4d-0c376bf97aa2>. (Hentet: 26.05.2021)

Oslo bystyre, møte 27.08.2003 sak 274. Byutvikling i Bjørvika - Bispevika - Lohavn - Reguleringsplan - Sentrum, Bydel Gamle Oslo og Bydel Ekeberg-Bekkelaget. Tilgjengelig fra: <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F5d6fdc09-accd-47e4-8df1-ca480a11b40b>. (Hentet: 12.05.2021)

Oslo bystyre, møte 28.11.2001 sak 563. Byutvikling Bjørvika - Bispevika - Grunnlag for videre planarbeid. Tilgjengelig fra: <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2Fbf7dbac1-1f7f-40ac-b0a7-8780759050a3>. (Hentet: 07.05.2021)

Oslo byutviklingskomite, møte 08.09.1993 sak 388. Nytt operabygg i Oslo - Oslo kommunes uttalelse til melding. Tilgjengelig fra: <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F880d308e-37e2-4399-a2ad-115f9863b97a>. (Hentet: 08.05.2021)

Samferdsels- og miljøkomiteen, møte 09.12.1999 sak 97. De statlige transportetatenes forslag til Nasjonal transportplan 2002-2011 - Oslo kommunes høringsuttalelse. Tilgjengelig fra: <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2Ff5bb4892-45e1-4b80-8d49-f775374a87ec>. (Hentet: 05.03.2021)

Proposisjoner, Stortingsmeldinger og Stortingsinstillinger

Innst. 450 S (2012-2013). Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2014-2023

Innst. S. nr. 115 (1992-1993). *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om kultur i tiden*

Innst. S. nr. 213 (1998-1999).

Innst. S. nr. 232 (1992-1993).

Ot.prp. nr. 105 (2002-2003). *Om lov om endringer i kommuneloven m.m. (interkommunale samarbeid)*

Ot.prp. nr. 3 (1983-84). *Om lov om havner og farvann m.v.*

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*

Ot.prp. nr. 53 (1997-1998). *Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m. (kommunalt og fylkeskommunalt foretak)*

Ot.prp. nr. 59 (1992-1993). *Om tilpasning av særlovgivning til ny kommunelov*

Ot.prp. nr. 75 (2007-2008). *Om lov om havner og farvann*

Ot.prp. nr. 90 (2001-2002). *Om lov om endring i lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v.*

Prop. 86 L (2018-2019). *Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven)*

St.meld. nr. 28 (2001-2002). *Utvikling av Bjørvika.*

St.meld. nr. 29 (1996-1997). *Den regionale planleggingen og areal politikken*

St.meld. nr. 31 (1992-1993). *Den regionale planleggingen og arealpolitikken*

St.meld. nr. 37 (1996-1997). *Norsk veg- og trafikkplan 1998 – 2007*

St.meld. nr. 46 (1996-1997). *Havner og infrastruktur for sjøtransport*

St.meld. nr. 46 (1999-2000). *Nasjonal transportplan 2002-2011*

St.meld. nr. 61 (1991-1992). *Kultur i tiden*

St.prp. nr. 1 (2002-2003) *FOR BUDSJETTERMINEN 2003 — Utgiftskapitler: 1000-1070, 2415 og 2540 Inntektskapitler: 4000-4070*

St.prp. nr. 48 (1989-1999). *Om nytt operahus (II)*

St.prp. nr. 48 (2001-2002). *Nytt operahus i Bjørvika.*

St.prp. nr. 37 (1997-1998). *Om nytt operahus*

Retningslinjer og veiledere

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014a) *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014b) *H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014c) *Medvirkning i planlegging*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) *Veileder fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. H-2016-2382.*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018) *Reguleringsplanveileder.*

Kommunal- og regionaldepartementet (2006) *Veileder utbyggingsavtaler*.

Kystverket, (u.d.) *Veiledning om havne- og farvannsloven*. Tilgjengelig fra: www.kystverket.no (Hentet: 03.06.2021)

Norsk Eiendom (2019) *Håndbok utbyggingsavtaler – fra plan til gjennomføring*. Oslo: Norsk Eiendom

Samferdselsdepartementet (2020a) *Instruks for kystverket*

Samferdselsdepartementet (2020b) *Iverksettelsesrundskriv N-2/2020 - Ny havn- og farvannsløst og oppheving av iverksettelsesrundskriv: Ny havne- og farvannsløst av 9.12.2009*

Andre

Anderssen, H.B. (2021) fortetting, i *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/fortetting>. (Hentet: 01.06.2021).

Bergen Havn, (2019) HØRING AV NYE FORSKRIFTER OM ANLØPSAVGIFT, SAKSBEHANDLINGSGEBYR OG ORDENSFORSKRIFT (Høringsbrev). Tilgjengelig fra: <https://bergenhavn.no/wp-content/uploads/2019/04/HØRING-AV-NYE-FORSKRIFTER-2.pdf> (Hentet: 25.05.2021)

Bergen kommune (2021d) Tidslinje politiske saker Dokken 2021, 9 slides. Bergen: Bergen kommune (PowerPoint-presentasjon). Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/4195286/Tidslinje-politiske-saker-Dokken-2021>. (Hentet: 24.05.2021)

Bergen kommune (2021e) Utviklingsprogram for Dokken – orientering prosjekter//saker til behandling 2021 - internt webinar (PowerPoint-presentasjon), 63 slides. Bergen: Bergen kommune

Braathen, L. (2001), Operaplaner allerede i 1917, Operasjon Bjørvika, nr. 3 2001. Tilgjengelig fra <https://www.yumpu.com/no/document/read/33921330/nr-3-2001-statsbygg> (Hentet: 01.03.2021)

Havnekassee (u.d.), i Det Norske Akademis ordbok. Tilgjengelig fra: <https://naob.no/ordbok/havnekassee> (Hentet: 30.03.2021)

Havnevesenet (u.d.) i Oslo Byleksikon. Tilgjengelig fra:
<https://www.oslobyleksikon.no/side/Havnevesenet> (Hentet: 10.05.2021)

Helsedirektoratet (2020) Informasjon til Fylkesmenn og kystkommuner om håndtering av skip med mistenkt eller kjent smitte om bord - covid-19. Referanse: 20/7838-1

Klima- og miljødepartementet (2019) Instruks for virksomhets- og økonomistyringen i Riksantikvaren. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no>. (Hentet: 06.05.2021)

Knudsen, G. (2019a) Fysisk person, i *Store Norske Leksikon*. Tilgjengelig fra:
https://snl.no/fysisk_person (Hentet 26.05.2021)

Knudsen, G. (2019b) Juridisk person, i *Store Norske Leksikon*. Tilgjengelig fra:
https://snl.no/juridisk_person (Hentet 26.05.2021)

Kystverket (2011) Tolkning av regelverket i forbindelse med avklaring av eiendomsforhold mellom havnekapital og kommunekasse – Bergen kommune - Hordaland, saksnummer: 10/01516-6

Kystverket (2013) Bergen og Omland havnevesen - overføring av eiendom til Bergen kommune, saksnummer: 2013/3576-4

Noack, T. og Tjora, A. (2018) Samhandling, i *Store Norske Leksikon*. Tilgjengelig fra:
<https://snl.no/samhandling> (Hentet: 03.06.2021)

Thorsnæs, G. og Berg, O.T. (2020) kommune, i *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra:
<https://snl.no/kommune>. (Hentet: 04.05.2021)

Vegdirektoratet (1999) Konsekvensutredning for E18 mellom Festningstunnelen og Ekebergstunnelen. Sluttdokument (brev til Statens vegvesen, 13.12.1999). Tilgjengelig fra: <https://vegvesen.brage.unit.no/vegvesen-xmloi/handle/11250/190751>. (Hentet: 01.03.2021)

Vestbanestasjonen (u.d.) i Oslo Byleksikon. Tilgjengelig fra:
<https://www.oslobyleksikon.no/side/Vestbanestasjonen>. (Hentet: 01.03.2021)

Ødemark, E. (2020) Oslo Havn, i *Store Norske Leksikon*. Tilgjengelig fra:
https://snl.no/Oslo_Havn (Hentet: 10.05.2021)

Vedlegg 1: Forhandlinger mellom Bergen kommune og BOH

Type	Innehold
Prinsippvedtak. BEBY⁷⁵ sak 202/15 Dato: 23.09 2015	<p>Bergen og Omland Havnevesen - Prinsippvedtak om oppløsning av BOH.</p> <p>Bergen bystyre behandlet saken i møtet 230915 sak 202-15 og fattet følgende vedtak:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Bergen og Omland havnevesen («BOH») oppløses. Et fremtidig vedtak om oppløsning er betinget av følgende forutsetninger:<ol style="list-style-type: none">1. Minst 2/3 av medlemskommunene i BOH har besluttet at det ikke skal fremmes et krav på oppløsningsproveny utover den andel de respektive kommuner vil videreføre i Bergen Havn IKS («BH IKS»).2. Bergen kommune erklærer at det foreligger en avklaring som kommunen kan akseptere på forholdet mellom havnekapitalen og kommunens øvrige eiendeler.3. Det foreligger et utkast til stiftelsesdokumenter for BH IKS.4. Havnerådet treffer et ubetinget vedtak om oppløsning.5. Endelig vedtak om oppløsning forelegges samtlige medlemskommuner i BOH etter at punkt 1 bokstav a til d er avklart.2. Bergen kommune vil videreføre egen havnevirksomhet som deltaker i BH IKS.
Intensjonsavtale BEBY sak 228/16 Dato: 21.09.2016	<p>Bergen bystyre behandlet saken i møtet 210916 sak 228-16 og fattet følgende vedtak:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Bergen bystyre godkjenner «Intensjonsavtale om avvikling av Bergen og Omland Havnevesen og etablering av nytt regionalt hamnesamarbeid» («Intensjonsavtalen»), datert 17.06.2016.2. Byrådet får fullmakt til å stifte det nye hamneselskapet saman med dei øvrige samarbeidskommunane. Dette i samsvar med vedlagte intensjonsavtale og utkast til vedtekter samt andre retningslinjer som går fram av saka, som å fastsetje endeleg opningsbalanse, teikne aksjar, gjennomføre kapital- og tingsinnskots, halde konstituerande generalforsamling kor styre og revisor vert valde. Det vidare arbeidet

⁷⁵ Bergen bystyre

	<p>med gjennomføringa av selskapsetableringa og overføringa av verdier, vert tatt vare på av styret og dagleg leing i det nye selskapet.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Byrådet får fullmakt til å avvikle BOH når eit nytt selskap for den framtidige hamneverksemda er etablert i samsvar med pkt. 2 i dette vedtaket. 4. Aksjekapitalinnskotet til Bergen kommune på MNOK 5 vert finansiert ved å skuldskrive budsjettetert avsetnad på art 157011, teneste 33020, ansvar 021000.
<p>Intensjonsavtale Havnerådet sak 16/16 Dato: 06.10.2016 (reell dato er 30.09.2016</p>	<p>Forslag til vedtak:</p> <p>I Havnerådet gir sin tilslutning til intensjonsavtale datert 17.06.2016 og vedtar at BOH oppløses under følgende forutsetninger:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Et nytt havneselskap er etablert. 2. Det foreligger et budsjett som ikke i vesentlig grad svekker resultatet i forhold til dagens situasjon, og en tilfredsstillende åpningsbalanse. 3. Det foreligger en klar intensjon om at havnekapitalen på MNOK 450 som etableres i Bergen kommune skal stilles til disposisjon som egenkapital til havneinvesteringer når godshavnvirksomheten flyttes fra Dokken. 4. Selskapets ansatte er ivaretatt i henhold til de føringer som ligger i en
<p>Vedtak BEBY sak 264/17 Dato: 25.10.2017</p>	<p>Bergen bystyre behandlet saken i møtet 25.10.2017 sak 264/17 og fattet følgende vedtak:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bergen bystyre godkjenner at det etableres et interkommunalt selskap, Bergen og Omland Havn IKS (BOH IKS), for å ivareta kommunens lovpålagte myndighetsoppgaver, jf. havne- og farvannslovens § 10, sammen med de øvrige kommunene i havnesamarbeidet i dagens BOH. 2. Byrådet får fullmakt til å stifte det nye havneselskapet sammen med de øvrige samarbeids-kommunene. Dette i samsvar med vedlagte stiftelsesdokument og selskapsavtale for BOH IKS, samt andre retningslinjer som fremgår av saken. Det være seg å fastsette endelig åpningsbalanse, gjennomføre kapitalinnskudd og holde konstituerende representantskapsmøte der styre og revisor blir valgt. <p>Det videre arbeidet med gjennomføringen av selskapsetableringen og overføringen av kapital/verdier, blir ivaretatt av styret og den daglige</p>

	<p>ledelsen i det nye selskapet, jf. tjenestekjøpsavtale med BOH AS.</p> <p>3. I medhold av kommuneloven kap. 5 (interkommunalt samarbeid) og havne- og farvannsloven av 17.04.2009 nr. 19 § 10, delegeres herved Bergen kommunes myndighet etter havne- og farvannsloven og bestemmelser gitt i medhold av denne lov til BOH IKS.</p> <p>Bystyret forutsetter at delegasjonen av forvaltningsmyndighet til BOH IKS ikke innskrenker Bergen kommunes anledning til å iverksette tiltak for å beskytte innbyggernes helse når helsevern-myndighetene tilrår dette.</p> <p>4. Bergen kommune sitt innskudd av selskapskapital på MNOK 5 finansieres ved bruk av ubundne investeringsfond, art 054810, og belastes fondskonto 2.53.00.01 Kapitalfondet.</p>
<p>Byrådssak 6/19</p> <p>Dato:</p> <p>04.01.2019</p>	<p>Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:</p> <p>1. Bergen kommune gir sin tilslutning til havnerådets vedtak fra 7.12.2018 om overføring av havnevirksoverdragelsen fra BOH til BOH AS. Dette er for øvrig i overensstemmelse med byrådets anbefaling og nærmere vurderinger i saken.</p> <p>Den regnskapsmessige behandlingen av tilskuddsbeløpet på MNOK 35, delegeres til byrådet, bl.a. fordi det per tidspunkt ikke er avklart med revisor, og evt. fylkesmannen, hvor den fremtidige havnekassen plasseres i kommunens regnskap. Byrådet får også fullmakt til å gjennomføre balanserte budsjettjusteringer i 2019-budsjettet, samt å bygge inn de økonomiske konsekvensene videre i økonomiplanperioden ved rulleringen av Handlings- og økonomiplan 2020-2023/Budsjett 2020.</p> <p>2. Det legges til grunn at ansvaret for det videre arbeidet med gjennomføringen av virksomhetsoverdragelsen blir ivaretatt av styrene og den daglige ledelsen i BOH og BOH AS. Bergen kommune stiller ressurser til disposisjon i dette arbeidet der dette anses hensiktsmessig.</p>
<p>Vedtak BEBY sak 29/19</p> <p>Dato:</p> <p>30.01.2019</p>	<p>Bergen bystyre behandlet saken i møtet 30.01.2019 sak 29/19 og fattet følgende vedtak:</p> <p>1. Bergen kommune gir sin tilslutning til havnerådets vedtak fra 7.12.2018 om overføring av</p>

havnevirksomheten fra BOH til BOH AS. Dette er for øvrig i overensstemmelse med byrårets anbefaling og nærmere vurderinger i saken. Den regnskapsmessige behandlingen av tilskuddsbeløpet på MNOK 35, delegeres til byrådet, bl.a. fordi det per tidspunkt ikke er avklart med revisor, og evt. fylkesmannen, hvor den fremtidige havnekassen plasseres i kommunens regnskap. Byrådet får også fullmakt til å gjennomføre balanserte budsjettjusteringer i 2019-budsjettet, samt å bygge inn de økonomiske konsekvensene videre i økonomiplanperioden ved rulleringen av Handlings- og økonomiplan 2020-2023/Budsjett 2020.

2. Det legges til grunn at ansvaret for det videre arbeidet med gjennomføringen av virksomhetsoverdragelsen blir ivaretatt av styrene og den daglige ledelsen i BOH og BOH AS. Bergen kommune stiller ressurser til disposisjon i dette arbeidet der dette anses hensiktsmessig.
3. Dersom de nye takstene på drifts- og anleggsmidlene som skal overføres til BOH AS endrer avskrivningsgrunnlaget for et beløp som innebærer avvik i de prognostiserte årsresultatene på mer enn 20 %, gis byrådet fullmakt til å evt. justere tilskuddsbeløpet på MNOK 35.

Vedlegg 2: Godkjenning NSD

6/11/2021

Meldeskjema for behandling av personopplysninger



NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Masteroppgave i Areal og eiendom 2021 (30 studiepoeng)

Referansenummer

839840

Registrert

26.01.2021 av Iselin Heggheim - 141356@stud.hvl.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskulen på Vestlandet / Fakultet for ingeniør- og naturvitenskap / Institutt for byggfag

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Sjur Kristoffer Dyrkolbotn, sjur.kristoffer.dyrkolbotn@hvl.no, tlf: 99260418

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Iselin Heggheim, 141356@stud.hvl.no, tlf: 48032464

Prosjektperiode

25.01.2021 - 30.06.2021

Status

04.02.2021 - Vurdert

Vurdering (1)

04.02.2021 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 04.02.2021, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

<https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i->

meldeskjema

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 30.06.2021

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg 3: Samtykkeerklæring/informasjonskriv

Vil du delta i forskningsprosjektet

Masteroppgave om samordning og koordinering mellom aktørene i utviklingsprosjektet på Dokken, sett i lys av utviklingen av Bjørvika

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke/kartlegge samhandling og koordinering mellom aktører i byutviklingsprosjektene i Bjørvika og på Dokken. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Vi er to studenter som skriver masteroppgave i Areal og eiendom ved Høgskulen på Vestlandet, våren 2021.

Forskningsspørsmålet vårt er «Hvordan er samhandlingen og koordineringen av utviklingen av Dokken, sett i lys av utviklingen av Bjørvika». Formulering kan endres noe underveis i prosjektet. Vi ønsker å gjennomføre kvalitative intervju med ulike aktører i begge prosjektene.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Iselin Heggheim og Martina Halrynjo ved Høgskulen på Vestlandet.

Veiledere er Sjur Kristoffer Dyrkolbotn og Hans Jacob Roald.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

- Du er en av aktørene i utviklingen av Dokken, eller har en relasjon til prosjektet/prosjektene.
- Du er/har vært med i utviklingsprosjektet av Bjørvika

Hva innebærer det for deg å delta?

Vi vil gjennomføre et personlig intervju, tilpasset deg og din rolle i prosjektet. På grunn av corona-situasjonen blir det tilpasset slik at du kan stille via digitale løsninger, eventuelt via telefon. Intervjuene vil anslagsvis vare 45-60 minutter, men dette kan selvsagt variere.

Vi ønsker å bruke videoopptak i digitalt oppmøte. Lydopptak og videoopptak vil kun brukes for transkribering for analysering, og det vil **ikke** publiseres klipp, bilder eller lyd fra dette.

Vi skal også samle inn data fra reguleringsprosessen fra Dokken og Bjørvika. Dette kan medføre at vi får mer informasjon om deg utover intervjuet/intervjuene.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er vi studenter (Iselin Heggheim og Martina Halrynjo) med veiledere (Sjur Kristoffer Dyrkolbotn og Hans Jacob Roald) som vil ha tilgang til materialet som samles inn.

Navn, kontaktopplysninger og ev. annen sensitiv informasjon vil oppbevares på ekstern harddisk/minnepinne som skal oppbevares innelåst med kode. Det er bare vi studenter som vil ha tilgang til denne.

Det skal understrekes at personopplysningene i dette studentprosjektet vil bli behandlet konfidensielt. Det er ønskelig at du står fram med selskap/organisasjon, men dersom du ønsker å være helt anonym vil du tildeles et alias, f.eks. «aktør A».

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Om ønskelig vil opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er i mai 2021. Etter prosjektslutt vil alle video- og lydopptak slettes.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Høgskulen på Vestlandet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

Høgskulen på Vestlandet ved:

Iselin Heggheim, tlf: 480 32 464, e-post: 141356@stud.hvl.no

Martina Halrynjo, tlf: 410 05 992, e-post: 150280@stud.hvl.no

Sjur Kristoffer Dyrkolbotn, e-post: sjur.kristoffer.dyrkolbotn@hvl.no

Personvernombud HVL, Trine Anikken Larsen, e-post: trine.anikken.larsen@hvl.no

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig

Eventuelt student

Sjur Kristoffer Dyrkolbotn.
Iselin Heggheim og Martina Halrynjo

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Samordning og koordinering mellom aktører i utviklingen av Dokken, sett i lys av utviklingen av Bjørvika, Masteroppgave i Areal og eigedom ved Høgskulen på Vestlandet (HVL)*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i personlig intervju
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes, dette innebærer navn på arbeidsplass i forbindelse med utvikling av Bjørvika eller Dokken – hvis aktuelt

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 4: Overordnede intervjuguider

OVERORDNET INTERVJUGUIDE BJØRVIKA

1. Hva er deres rolle/tittel/stilling i utviklingen av Bjørvika?
2. Kan du fortelle litt om hvordan dere har koordinert dere i samband med andre aktører i utviklingen?
3. Har du nå i etterkant noen tanker om det er noe dere kunne gjort annerledes i prosessen for Bjørvika?
4. Kan du fortelle litt mer om utviklingsselskapet for området?
5. Hvordan har reguleringsprosessen vært organisert?
6. Kan du beskrive tidslinjen for utvikling av Bjørvika?
7. Hvordan har dere forholdt dere til ev. motvilje mot utvikling av Bjørvika?
8. Kan du si noe om hvordan forholdet til offentlige institusjoner innen forvaltning av land og sjø (planmyndigheter og havnemyndigheter) har påvirket utviklingen/prosjektet?
9. Kan du fortelle litt om deres utbyggingsinteresser og økonomiske forutsetninger?
10. Kan du fortelle litt om hvordan dere forholdt dere til ev. motstand mot utviklingen av Bjørvika?
11. Kan du fortelle litt om deres posisjon som aktør i utviklingen, og i forhold til andre aktører?
12. Kan du fortelle om hvordan du har opplevd forholdet til andre aktører i prosjektet?
13. Er det noe som du mener ikke ble avklart i prosessen? Kan dette i så tilfelle tas opp i etterkant?
14. Kan du fortelle om noen kritiske øyeblikk i beslutningsprosessen? Hvordan ble dette løst?
15. Med tanke på gjennomføringa, hva mener du var vellykket i forhold til de målene som ble satt i overordnet strategi? Hva kunne dere gjort annerledes?
16. Er det andre ting vi bør kjenne til?
17. Er det noe du vil tilføre?

OVERORDNET INTERVJUGUIDE DOKKEN

1. Hva er deres rolle/tittel/stilling i utviklingen av Dokken?
2. Kan du fortelle litt om hvor langt dere har kommet i prosjektet?
3. Kan du fortelle litt om hvordan dere koordinerer dere i samband med andre aktører i utviklingen?
4. Kan du fortelle litt om hvordan strategi og mål for utviklingen av Dokken skal overholdes?
5. Kan du fortelle litt om utviklingsselskapet for området?
6. Kan du fortelle litt om prosjektet rundt flytting av terminalen på Dokken?
7. Kan du si noe om hvordan større infrastrukturprosjekt som forutsetning for gjennomføring kan påvirke utviklingen av havneområdet?
8. Hvordan organiserer dere reguleringsprosessen for offentlig plan?
9. Kan du beskrive tidslinjen for utvikling av Dokken?
10. Kan du fortelle litt om hvordan dere forholder dere til ev. motstand mot utviklingen av Dokken?
11. Kan du fortelle litt om hvordan forholdet til offentlige institusjoner innen forvaltning av land og sjø (planmyndigheter og havnemyndigheter) kan påvirke utviklingen/prosjektet?
12. Kan du fortelle litt om deres utbyggingsinteresser og økonomiske forutsetninger?
13. Kan du fortelle litt om deres posisjon som aktør i utviklingen, og i forhold til andre aktører?
14. Kan du fortelle om hvordan du opplever forholdet til andre aktører i prosjektet?
15. Hvordan samordner og koordinerer dere med andre aktører for å nå målene satt i overordnet strategi?
16. Har du noen tanker om potensielle kritiske øyeblikk i beslutningsprosessen for gjennomføring av utviklingen av området?
17. Er det andre ting vi bør kjenne til?
18. Er det noe du vil tilføre?