

Proessen med å få vedtatt Grefsen stasjon

The decisionmaking-process of Grefsen stasjon

JARDAR AUSTEFJORD NYMOEN

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP
INSTITUTT FOR LANDSKAPSPLANLEGGING
MASTEROPPGAVE 30 STP · 2011



Forord

Dette er en avsluttende masteroppgave for det fem-årige studiet arealplanlegging, eller by- og regionsplanlegging som studie har skiftet navn til, på Universitetet for miljø- og biovitenskap. Oppgaven tilsvarer 30 studiepoeng, noe som er beregnet til et semester.

Arbeidet med denne oppgaven har vært både utfordrende og lærerikt. Det har vært spennende å kartlegge en planprosess fra begynnelse til slutt og samtidig se hvordan ulike elementer ved det norske plansystemet fungerer sammen med markedet. Spesielt spennende har det vært å se på dette i lys av den femårige utdannelsen jeg snart har bak meg og benytte meg av tilegnet kunnskap i forbindelse med informanter, studie av planprosessen og i skrivingen av denne oppgaven.

Takk til min veileder Berit Nordahl som har vært tilgjengelig når jeg har trengt det og også kommet med god veiledning underveis i oppgaven. Videre ønsker jeg å takke informanter, medstudenter og andre personer som har satt av tid og hjulpet meg med å sette meg inn i litteratur, prosessen og skriving av masteroppgave.

Oslo, mai 2011

Jardar Austefjord Nymoen



Urbygningen, Institutt for landskapsplanleggings tilholdssted på UMB

Sammendrag

Denne oppgaven fokuserer på beslutningsprosessen til utbyggingsprosjektet Grefsen stasjon i Oslo. Det blir sett på hvorfor det tok så lang tid å få prosjektet vedtatt og hvorfor det tilslutt ble vedtatt. Oppgaven ser på hvordan det private aktørers møte med det offentlige beslutningsmyndighetene fungerer.

Som en følge av det offentliges rolle som boligbygger har blitt nedjustert er det i dag hovedsakelig private aktører som står for planleggingen og utbyggingen av nye bygg. Det er ikke alltid de overordnede planleggingsverktøyene fungerer etter hensikten og dette kan utgjøre en utfordring for det offentliges beslutningsapparatets forutsigbarhet. En privat aktør må få sitt planforslag vedtatt av det offentlige for å kunne få virkeliggjøre den, noe som betyr at de må engasjere seg i denne prosessen.

Det har blitt estimert en kraftig befolkningsvekst i Oslo de neste 20 årene, og det er en overordnet føring at denne veksten skal skje i byggesonen. Det er også ønskelig at denne kommende utbyggingen skal foregå nærme kollektivtransport for å redusere bilbruk. Ved å bygge ut tett i sentrale strøk kan dette i tilfeller også bety at det er flere som føler seg berørt av planene og kan derfor være uenige dem. I det studerte case Grefsen stasjon var dette tilfelle.

Dette prosjektet brukte nærmere ti år på å bli vedtatt og en del av grunnen til dette kommer av en gjennomført naboaksjon. Utgangspunktet for saksbehandlingen var forslagstillers svært ambisiøs plan mens kommunen hadde forespeilet seg en mindre utnyttelse.

Underveis i prosessen har ulike parter drevet med lobbyvirksomhet og det var gjennom kontakt med politikere motstandere av prosjektet fikk snudd et tilsynelatende flertall i bystyret til å stemme for å utsette saken. Dette kom av at det var valgår og det kan virke som politikerne var bevisst dette.

Prosjektet ble til slutt vedtatt i 2008 med et planforslag som ikke var så ulikt det tidligere utsatte planforslaget.

Summary

The theme of this thesis are the decisionmaking-process to the development project called Grefsen stasjon in Oslo. The thesis focus on why the project such a long time to get approval from the authority and why it finally got adopted.

As a result of a role reduction in the public sector's housingdevelopment, it is mainly the private sector that are doing the planning and construction of new buildings today. The superior planning tools does not always work as intended and that can pose a challenge for the public decision-making authorities predictability. A private developer must have his plan proposal adopted by the public authorities in order to be able to realize it, and will therefore engage in this decisionmaking-process.

It has been estimated a strong population growth in Oslo over the next 20 years and there is a superior recognition that this growth will occur in the construction zone. It is also desirable that the upcoming development take place close to public transport to reduce use of cars. By developing the urban central areas, may this also in some cases mean that there are several concerned by the plan and therefore disagree. In the studied project Grefsen stasjon, neighbours opposed the plans.

This project used nearly ten years to be adopted by the planing authorities and part of the reason comes from a consistent neighbour action. In the beginning the developer made a very ambitious plan while the municipality had predicted a smaller utilization.

During the process, lobbying was used by various parts and it was through contacts with politicians opponents of the project had turned an apparent majority on the council to vote to delay the plans. The reason for the change in voting may be in the fact that it was election year and it may seem that the politicians were proven this.

The project was finally approved in 2008 with a plan that was not so different from the previously deferred planning-proposal.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	s. 1
Sammendrag.....	s. 2
Summary.....	s. 3
Innholdsfortegnelse.....	s. 5
1 Innledning.....	s. 8
1.1 Valg av oppgave.....	s. 8
1.2 Oppgavens oppbygging.....	s. 9
1.3 Hva har tidligere blitt skrevet om prosjektet?.....	s. 10
1.4 Forståelsen av teksten.....	s. 11
2 Metode og problemstilling.....	s. 12
2.1 Oppgavens perspektiv.....	s. 12
2.2 Metode.....	s. 12
2.21 <i>Valg av metode.....</i>	<i>s. 12</i>
2.22 <i>Arbeid med oppgaven.....</i>	<i>s. 13</i>
2.23 <i>Validitet og reliabilitet.....</i>	<i>s. 14</i>
2.3 Problemstilling.....	s. 15
3 Prosjektet og bakgrunnen for prosjektet.....	s.16
3.1 Prosjektet.....	s. 16
3.11 <i>Nærområdet.....</i>	<i>s. 17</i>
3.12 <i>Tall og fakta om prosjektet.....</i>	<i>s. 18</i>
3.13 <i>Prosjektområdets tilgjengelig.....</i>	<i>s. 20</i>
3.2 Føringer for prosjektet.....	s. 22
3.21 <i>Overordnede føringer.....</i>	<i>s. 22</i>
3.22 <i>Oslo i vekst.....</i>	<i>s. 24</i>
3.3 Konflikter i forbindelse med prosjektet.....	s. 26
4 Private aktører i et offentlig beslutningssystem.....	s. 31
4.1 Kapittelets oppbygging.....	s. 31

4.2	Planlegging og prosess.....	s. 31
4.3	Planlegging i Norge.....	s. 32
4.31	<i>Hvem planlegger?</i>	s. 32
4.32	<i>Ulike perspektiver</i>	s. 33
4.4	Plan- og bygningsloven.....	s. 36
4.41	<i>Prosess og medvirkning</i>	s. 36
4.42	<i>En reguleringsplans virkning</i>	s. 37
4.5	Saksbehandling.....	s. 38
4.6	Kontakt mellom parter.....	s. 44
4.61	<i>Governance</i>	s. 44
4.62	<i>Samarbeid</i>	s. 45
4.63	<i>Utvidet kontakt</i>	s. 47
4.7	Risikomomenter for en privat aktør.....	s. 48
4.71	<i>Reguleringsrisiko</i>	s. 48
4.72	<i>Statlige og regionale myndigheter og innsigelse</i>	s. 50
5	Saksgangen i Oslo kommune og hypotesene	s. 52
5.1	Faser i saksbehandlingen i Oslo.....	s. 52
5.2	Hypoteser.....	s. 53
6	Grefsen stasjons saksgang	s. 55
6.1	Hypotese 1: Betydningen av organisering.....	s. 55
6.11	<i>Kommunens organisasjon</i>	s. 55
6.12	<i>Forslagsstillerens organisasjon</i>	s. 59
6.13	<i>Hypotesen og funnene</i>	s. 59
6.2	Hypotese 2: Betydningen av politiske faktorer.....	s. 60
6.21	<i>Dagens virkelighet for boligpolitikken</i>	s. 61
6.22	<i>Medvirkning</i>	s. 61
6.23	<i>Byutviklingskomitéen</i>	s. 62
6.24	<i>Valgår</i>	s. 63
6.25	<i>Nye krav</i>	s. 65
6.26	<i>Tiden etter valget</i>	s. 66
6.27	<i>Hypotesen og funnene</i>	s. 66
6.3	Hypotese 3: Betydningen av endringsvilje.....	s. 67

6.31	<i>Forslagsstillerens ambisjoner</i>	s. 68
6.32	<i>Saksbehandlingen</i>	s. 68
6.33	<i>Hypotesen og funnene</i>	s. 70
6.4	Hypotese 4: Betydningen av kontakten	s. 70
6.41	<i>Kontakten mellom plan- og bygningsetaten og forslagsstiller</i>	s. 71
6.42	<i>Politisk kontakt</i>	s. 72
6.43	<i>Hypotesen og funnene</i>	s. 73
6.5	Andre momenter	s. 73
6.6	Hypotesene og funnene i perspektiv	s. 74
7	Konklusjon	s. 77
	Kilder	s. 78

1 Innledning

1.1 Valg av oppgave

"Compact city" er en strategi som ser på byplanlegging i et miljøperspektiv. Strategien tar utgangspunkt i at byer blir mer bærekraftige om man utnytter arealer bedre i nærheten av kollektivtransport, ikke bygger spredt i de mer rurale strøkene og har mer blandet bruk i de tette områdene. Dette skal igjen føre til at befolkningen blir mindre avhengig av lange reiseveier for sine daglige gjøremål og i mindre grad er avhengig av bilbruk, noe som igjen vil gi en bedre energiutnyttelse, et bedre bymiljø og en mer bærekraftig utvikling (Reading university 2011).

I planleggingen i Norge, og spesielt i de største byområdene, har disse tankene rundt byutvikling blitt gjeldende. Planlegging er en fremtidsrettet aktivitet så det kan virke rasjonelt at bærekraftighet også står sentralt når man bestemmer fremtidig arealbruk.

Når man befinner seg i Oslo by får man mange steder inntrykk av at dette er en by i sterk vekst. Dette ser man gjennom omfattende byggevirksomhet flere steder, med avstengte fortau, veier og et mangfold av heisekraner. Selv om Oslo har en tilnærming til utviklingen gjennom å bygge en tettere by har de ulike byggeprosjektene forskjellig utgangspunkt ettersom de befinner seg på ulike steder.

Skal man bygge en mer kompakt by uten å bygge ned grønne områder må som regel ny utbygging foregå der hvor det allerede har befunnet seg en eller annen form for by tidligere. Man må dermed bygge mellom eksisterende bygg som fortetting, eller man må bygge på tomter som ikke lenger er i bruk gjennom gjenbruk av den eksisterende bygningsmassen eller ved å rive og bygge nytt.

Mye av utbyggingen i Oslo foregår på den sistnevnte måten. Ved slike prosjekter endres ofte arealbruken fra et tidligere formål til et annet. I Oslo har det vært en nedbygging av fabrikk- og næringsarealer i sentrale områder som igjen gitt plass til utvikling av bolig- og forretningsområder. Utbyggingsprosjekter på slike områder fører ofte til at området får en helt annen karakter og at nye ordensprinsipper blir etablert. Prosjekter på slike områder kalles for transformasjonsprosjekter.

Ettersom mange av transformasjonsområdene har befunnet seg på tidligere fabrikk- og næringsarealer har dette betydd at det har vært mulighet for å utvikle store boligprosjekter.

Eksempler på dette finner man på Løren, Ensjø og Kværner som utvikles på tidligere store næringsområder. Disse områdene har hatt den fordel at de ligger mer eller mindre for seg selv og dermed har unngått de store konfrontasjonene med tilstøtende områder.

Grefsen stasjon er et transformasjonsprosjekt på et langstrakt sentralt område med mange forskjellige tilstøtende arealbrukskategorier. Prosjektet har dermed vært svært eksponert for konflikter med mange ulike parter som ønsker å ivareta sine interesser. Dette har dermed ført til at prosjekter har versert en god stund i det offentlige beslutningsapparatet.

1.2 Oppgavens oppbygging

Opgaven er delt inn i syv kapitler:

- **Kapittel 1 Innledning:** Tar for seg bakgrunnen for valg av oppgave og hvordan oppgaven er bygd opp, hva som har blitt skrevet om prosjektet tidligere, samt en begrepsoversikt.
- **Kapittel 2 Metode:** Tar for seg hvilken tilnærming og perspektiv oppgaven har hatt som utgangspunkt. Den tar videre opp hvilken metode som er valgt, hvordan informasjonsgrunnlaget for oppgaven har blitt tilegnet og hvordan dette har blitt bearbeidet. Denne delen ender opp i problemstillingen for oppgaven.
- **Kapittel 3 Prosjektet og bakgrunnen for prosjektet:** Her blir det sett på det faktaopplysninger og beskrivelse av prosjektet Grefsen stasjon som oppgaven dreier seg om. Det blir også sett på utgangspunktet for prosjektet og hvordan det ble mottatt utenfor det offentlige beslutningssystemet.
- **Kapittel 4 Private aktører i et offentlig beslutningssystem:** Dette kapitlet ser på hvem som gjennomfører mye av planleggingen i dag og på hvilke premisser dette foregår på. Kapitlet baserer seg tidligere skrevet litteratur og rapporter.
- **Kapittel 5 Saksgangen i Oslo kommune og hypotesene:** Dette kapitlet ser raskt gjennom saksgangen i Oslo og presenterer hypotesene som kan besvare problemstillingen.

- **Kapittel 6 Grefsen stasjons saksgang:** Dette kapittelet ser på hvordan saksgangen har foregått basert på informasjonsinnhenting til denne oppgaven. Kapittelet er bygd opp etter fire hypoteser og ser til slutt på andre påvirkende momenter.
- **Kapittel 7 Konklusjon:** Dette kapittelet konkluderer hvorfor det har tatt lang tid å få vedtatt Grefsen stasjon og hvorfor det til slutt ble vedtatt.

1.3 Hva har tidligere blitt skrevet om prosjektet?



Det har tidligere blitt skrevet avhandlinger og rapporter om prosjektet. Det er to verk som tar for seg sider ved Grefsen stasjon. Dette er "Markedsbasert boligproduksjon i Osloregionen" (Barlindhaug & Nordahl 2005) og "Deciding on development: Collaboration between markets and local governments" (Nordahl 2006).

Begge disse to verkene er avsluttet før prosjektet ble vedtatt og tar for seg forskjellige sider ved prosjektet. "Markedsbasert boligproduksjon i Osloregionen" (Barlindhaug & Nordahl 2005) har en del hvor de ser på prosessuelle forhold ved prosjektet frem til

2005. "Deciding on development: Collaboration between markets and local governments" (Nordahl 2006) sammenligner fem transformasjonsprosjekter og analyserer hvordan møtene mellom saksbehandlere i plan- og bygningsetaten og den private forslagsstiller har utartet seg. Denne avhandlingen ser på prosessen frem til år 2003.

1.4 Forståelsen av teksten

Når man framstiller prosessen til et prosjekt blir det brukt noen uttrykk som kan trenge presisering samtidig som det kan være greit å forklare noe av bakgrunnen for tekstene og valg av uttrykk.

Prosjektet Grefsen stasjon ble vedtatt i 2008 og gikk dermed under den tidligere plan- og bygningsloven. Ved å lese prosessfremstillingen i denne oppgaven kan det være greit å ha vite at prosjektet dermed ikke var innlemmet i dagens lovverk. I kapitlene som omtaler offentlig beslutningssystemet generelt er det tatt med beskrivelser av det gamle lovverket og følgene dette fikk for systemet ettersom dette også var lovverket som gjaldt Grefsen stasjon. Teksten forsøker samtidig å ta opp de endringer som er gjort i lovverket i disse kapitlene.

Det blir også brukt enkelte uttrykk som omtaler det samme, men med forskjellige ord. Dette har blitt valgt for å danne mer flyt i teksten og for å skille hvilken sammenheng man avsnittet dreier seg om. Dette dreier seg om en privat utbygger som også kan bli omtalt som forslagsstiller, initiativtaker, privat aktør, utbygger.

Andre ord som kan trenge utdypning blir forklart i teksten.

2 Metode og problemstilling

2.1 Oppgavens perspektiv

Oppgaven ser på hvordan prosessen i det offentlige beslutningsapparatet har foregått for prosjektet Grefsen stasjon. Den fokuserer dermed på hvordan møtet mellom markedsaktøren og den kommunale planmyndighet har foregått. Ettersom det offentlige sitter på all makten når det kommer til beslutninger om framtidig arealbruk, mens det stort sett er de private som tar initiativ til og lager planene for utbyggingsprosjekter, ser oppgaven på hvordan det offentlige opptrer som en forutsigbar part.

Oppgaven forsøker også å fokusere på samspillet mellom hovedaktørene, kommunen og den private utbyggingsaktøren, i lyset av den rolleendringen planleggingen i Norge har gjennomgått. Dermed må man også se på hva samarbeid, forhandlinger og nettverk fører til i forhold til progresjonen i de ulike fasene. Oppgaven fokuserer også på forholdet mellom andre parter og hvordan disse kan være med å påvirke prosessen.

2.2 Metode

2.21 Valg av metode

Da denne oppgaven er et case-studie av prosessen til et enkelt utbyggingsprosjekt, ble det valgt å gjennomføre oppgaven kvalitativt. Grefsen stasjon er et svært omfattende prosjekt på den måten at saken har pågått såpass lenge i det offentlige beslutningssystemet. Da metodevalget skulle bli gjort ble det derfor sett på som en utfordring å komme til "bunns i", og få oversikten over hele prosessen. Ved å velge å ha flere "dypere" intervjuer ble dette ansett som en måte å få dypere innsikt i prosessen til prosjektet.

De som på dette tidspunktet ble vurdert til å ha best innsikt i prosessen var de som hadde deltatt i

møtene mellom kommunen og den private utbyggingsaktøren. Dette vil i all hovedsak dreie seg om kommunens saksbehandlere i plan- og bygningsetaten og prosjektlederne for prosjektet.

Informasjonen for denne oppgaven baserer seg stort sett på dyptgående intervju og saksbehandlingspapirer. Det har blitt intervjuet to saksbehandlere som har vært sentrale i prosessen i kommunen. Ettersom utbyggingsaktøren i virkelighet består av to selskaper eksisterer det en prosjektleder og en prosjektsjef. Det har blitt foretatt intervju med en av disse, samt at det også har blitt innhentet synspunkter fra den andre via mail. Det har med andre ord blitt innhentet informasjon fra fire av de mest sentrale aktørene i prosessen.

Ettersom et såpass stort informasjonsgrunnlag kommer fra kun fire personer har det blitt valgt å til en viss grad anonymisere kildene og heller bruke betegnelsen "informanter". Dette kommer av at de opptrer som profesjonelle aktører som etter all sannsynlighet skal ha med hverandre å gjøre i en senere situasjon. Informantene ble derfor på forhånd informert om at det ikke ville bli referert til noen navn, ettersom dette ble ansett som en måte å få friere og mer dyptgående informasjon om prosessen.

Det har i tillegg til informanter også blitt brukt offentliggjorte sakspapirer, enkelte avisartikler og noen rapporter som er skrevet om prosjektet. Sakspapirer har blitt brukt som en måte å få oversikt over de forskjellige involverte aktørene og også til en viss grad hva som har kommet frem av informasjon i de forskjellige fasene prosjektet har vært gjennom. Sakspapirene har på den måten også hjulpet til med å få oversikt over tidsforløpet i prosjektet. Ved siden av informanter og sakspapirer har også avisutklipp bidratt til å få oversikt over hva naboene til prosjektet har ytret i løpet av prosessen. Rapportene som er skrevet om prosjektet har hovedsakelig blitt brukt for å innhente faktaopplysninger og tall.

2.22 Arbeid med oppgaven

For å få en tilnærming til potensielle årsaker til problemstillingen ble det tidlig i arbeidet med oppgaven utarbeidet hypoteser eller proporsjoner. Dette ble valgt som en måte å sortere opplysninger som ville komme inn i løpet av informasjonsinnhenting og for å tidlig danne forskjellige innfallsvinkler til å besvare problemstillingen.

Disse hypotesene ble dannet gjennom hva som ble ansett som mulige årsaker for å kunne besvare problemstillingen. Ordlyden i hypotesene har derfor blitt utformet med tanke på at de skal kunne besvares i de fleste fasene i det offentlige beslutningssystemet. Det ble samtidig ikke utelukket at det kunne være momenter utover hypotesene som kunne være med på å besvare problemstillingen.

2.23 Validitet og reliabilitet

I arbeidet med informasjonshenting om dette konkrete prosjektet har det blitt brukt intervjuer med aktuelle parter, saksbehandlingspapirer, avisutklipp og rapporter om prosjektet. Under intervjuene med representanter fra kommunen og representanter fra utbyggerne har disse i detalj ytret de ulike fasene prosjektet har vært gjennom. Man kan aldri være helt sikker på at intervjuobjektene erindrer hva som har skjedd et stykke tilbake i tid fullt ut. Det har derfor vært viktig å samkjøre disse intervjuene og samtidig forsøke å forstå hvordan de ulike partene har opplevd prosessen og andre momenter som har blitt tatt opp.

Forståelsen av saksgangen har med andre ord kommet fra aktører som har deltatt aktivt i prosessen i den første fasen under saksbehandlingen hos plan- og bygningsetaten. Det har ikke blitt foretatt intervju med sentrale aktører i den siste delen av prosessen under den politiske behandlingen.

Framstillingen av prosessens politiske behandling er med andre ord kommet fram gjennom å samkjøre intervjuene fra de sentrale aktørene under møtene i plan- og bygningsetaten, samt fra saksbehandlingspapirer. Samtidig er ikke den politiske prosessen lukket. Som det kommer frem senere i oppgaven har det også vært kontakt mellom de private forslagsstillerne og politikere og det er naturlig å ta utgangspunkt i at forslagstillere har fulgt den politiske behandlingen tett. Det kan også sees på som sannsynlig at det har vært kontakt internt i kommunen mellom saksbehandlerne og politikerne underveis i prosessen.

Saksbehandlingspapirene blir offentliggjort etter vanlig prosedyre i kommunen. Disse dokumentene finner man i registre som omhandler saken og er ofte ikke kategorisert etter temaer. Dette betyr at man til en viss grad må tolke dokumentene og se de i sammenheng med andre dokumenter i registeret. Under intervjuer i plan- og bygningsetaten har det blitt gjennomgått en rekke saksbehandlingspapirer som et ledd i å tolke dokumentets sammenheng med prosjektets ulike faser.

2.3 Problemstilling

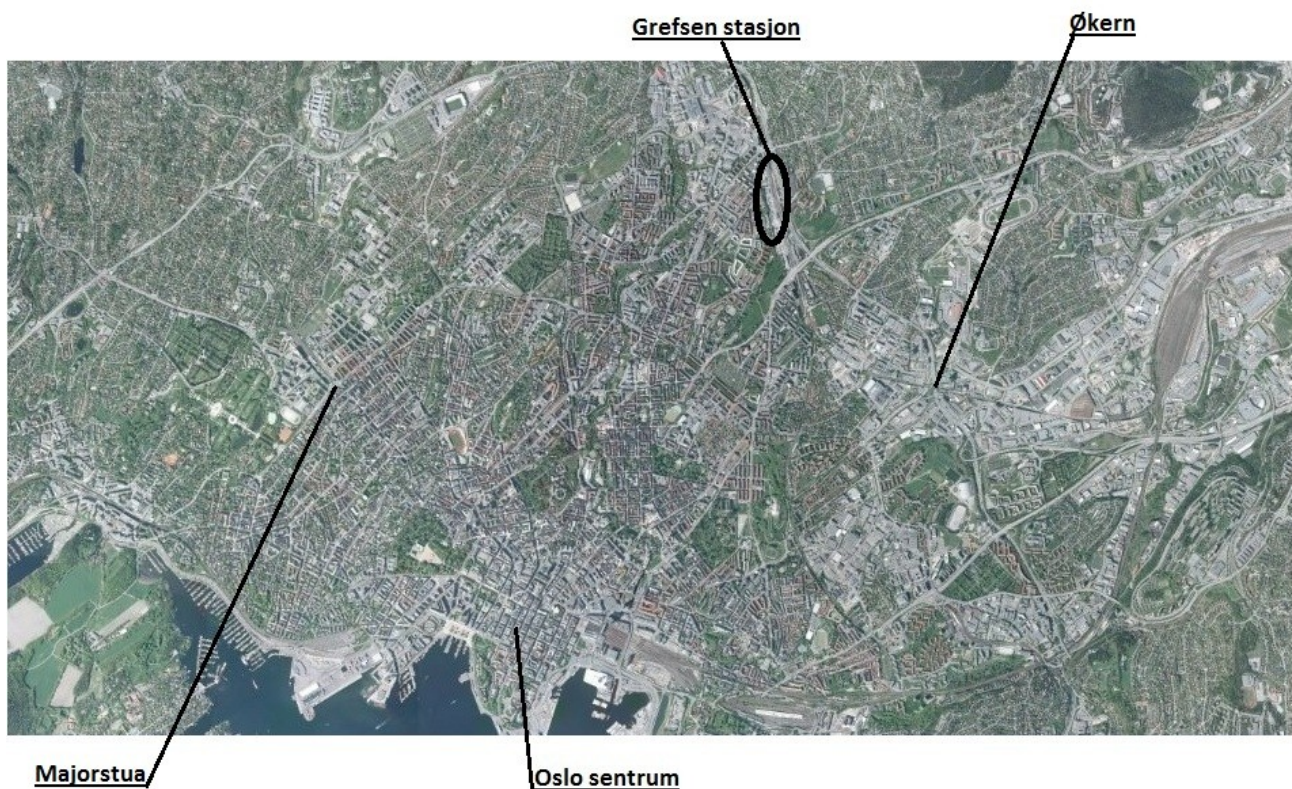
Målet for oppgaven er å finne forklaring på hvorfor Grefsen stasjonsby tok så lang tid å få vedtatt og også se om det var noen spesiell grunn til at det ble vedtatt til slutt. Oppgaven forsøker derfor å besvare følgende problemstilling:

Hvorfor brukte prosjektet Grefsen stasjon så lang tid på å bli vedtatt hos offentlige myndigheter og hvorfor ble det til slutt vedtatt?

3 Prosjektet og bakgrunnen for prosjektet

3.1 Prosjektet

Grefsen stasjon er et relativt stort boligprosjekt i Oslo som blir gjennomført av JM Byggholt og Rom Eiendom. Prosjektet har vært gjennom en prosess i det offentlige beslutningsapparatet som kan karakteriseres som lang og det har til tider vært vanskelig å forutse hva utfallet av saken har kommet til å bli. Allerede på slutten av 90-tallet startet utbyggingsaktøren med planlegging av området og prosjektet ble til slutt vedtatt i 2008. Det tok altså cirka 10 år å få vedtatt prosjektet.



(Norge i bilder 2011)

3.11 Nærområdet

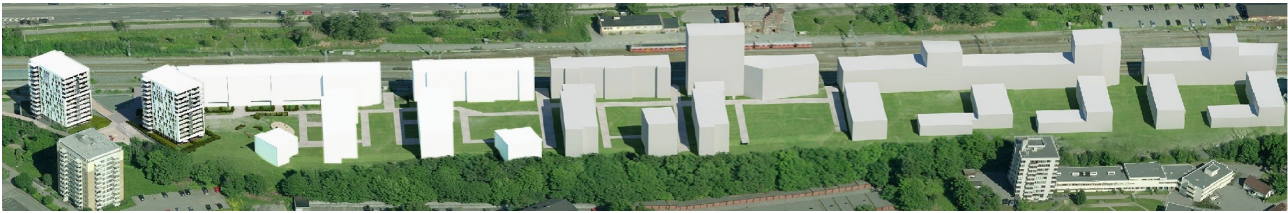
De nærmeste naboområdene til prosjektet er svært forskjellig og inngår i vidt forskjellig arealkategorier. I vest grenser prosjektområdet mot Torshov og Sandaker. En del av bebyggelsen i dette området ble bygget på begynnelsen av 1900-tallet og har et klassisk bymessig preg.

Bebyggelsen øst for prosjektområdet er av en helt annen karakter og består hovedsakelig av store villaer. I den sørlige delen befinner Torshovdalen seg. Dette er et stort grønnområde. Mellom prosjektområde og dette grønnområdet er også et annet boligprosjekt under planlegging og er snart klart for oppføring. Dette prosjektet har fått navnet Torshovdalen (tidligere Sinsen torg) (Torshovdalen 2011). Det består av cirka 150 boliger, noe forretning på bygg opptil ni etasjer, og kan karakteriseres som et transformasjonsprosjekt som utgjør ca 30000 m². Nord for området ligger Storo, som også har et bymessig preg, med boliger og forretninger. Langsmed prosjektområdet i øst går t-baneringen, Gjøvikbanen og ring tre som er en meget trafikkert motorvei.



- 1 - Prosjektområdet Grefsen stasjon
- 2 - Villaområdet på Grefsen
- 3 - Storo t-bane
- 4 - Torshov/Sandaker, bymessig bebyggelse
- 5 - Sinsen t-bane
- 6 - Torshovdalen grønnområde

(Norge i bilder 2011)



Slik ser forslagsstiller for seg prosjektet sett mot øst. De to høyblokkene øverst mot venstre er to ferdigtegnede blokker som er lagt ut for salg. Den nederst til venstre er en eksisterende boligblokk.

(Jm byggholt 2011)

3.12 Tall og fakta om prosjektet

Tidligere het dette prosjektet "Grefsen stasjonsby", men navnet har blitt endret til "Grefsen stasjon". Selve prosjektområdet har et utviklingspotensiale på 80 000 m², men det er kun 37 500 m² som skal bygges ut (Rom eiendom 2011). På dette området skal det utvikles cirka 900 boliger og to barnehager, samt noe forretning.



Prosjektområdet sett mot nord

Før området ble ryddet klart til utbygging besto det av lager, industri og jernbaneområde og prosjektet vil dermed føye seg inn i rekken av transformasjonsprosjekter som har blitt utviklet i Oslo de siste tiårene. Med et transformasjonsområde ligger det at endringen av bruken er såpass omfattende at det blir etablert nye

ordensprinsipper på arealet. Selve bebyggelsen vil få et urbant preg og vil dermed forsøke å bygge videre på den bymessige bebyggelsen som eksisterer vestover mot Torshov og Sandaker. Prosjektet er delt inn i syv områder eller byggefaser hvor de starter utbyggingen nord i området og bygger seg sørover.

Det er to "høyhus" som skal bygges og disse befinner seg lengst nord på prosjektområdet. Her eksisterer det allerede tre høyblokker og de nye høyblokkene vil med det gå inn i den samme typografien som allerede eksisterer i dette aktuelle nærområdet.



To av de tre eksisterende høyblokkene i området

Bebyggelsen sørover vil ikke bestå av like store høyder. Her vil bebyggelsen hovedsakelig være nord-sørvendte, ligge langsmed og være strukturert etter t-baneskinnene, togskinnene og motorveien. I denne husrekken vil det dukke opp høyere deler i bebyggelsen, som dermed skal bryte opp den lange rekken av bebyggelse. Disse høyere delene vil bli lavere og lavere jo lenger sydover man kommer i området. Man kan dermed si at planen har elementer av å være en kontekstuell plan, laget med hensyn til naboers utsikt og solforhold. Det skal også bygges øst-vestgående lamellblokker som stikker ut fra de nord-sørvendte husrekkene.

Vest for den nye bebyggelsen og øst for den eksisterende bebyggelsen eksisterer det en viss terrengforskjell. Her vil det bli opparbeidet et grønndrag med gang- og sykkelvei som kan kobles opp mot grønnområde Torshovdalen.

De to aktørene som står for prosjektet, Jm byggholt og Rom eiendom, driver Grefsen stasjon som et samarbeidsprosjekt. Dette har de gjort gjennom å danne et engangsforetak med navn Grefsen utvikling a/s. Dette er et "joint venture" selskap hvor eierne eier halvparten hver. Selskapet behøvde ikke å erverve noen arealer ettersom den ene parten allerede eide området. Selskapet Rom eiendom er en utskillelse fra Nsb eiendom som allerede hadde tilgangen til området (Barlindhaug & Nordahl

2005). Tidlig i prosessen ble det utlyst en arkitektkonkurranse som Hille melbye arkitekter a/s vant. Disse har også vært med underveis i prosessen. For byggetrinn én er det Hrtb arkitekter a/s som står for detaljprosjekteringen (Rom eiendom, 2011).

3.13 Prosjektområdets tilgjengelighet

Prosjektet ligger i et område som kan defineres som grensen mellom indre og ytre by. Dette området ligger i tillegg langsmed overordnet infrastruktur og har meget god tilgang til offentlig kollektivtransport.



Det går både tog og t-bane nærme prosjektområdet "rikspolitisk retningslinje for samordnet areal- og transportplanlegging" (Miljøverndepartementet 1993)

Det at prosjektet ligger svært nærme kollektivtransport er et moment som taler for at det er egnet for boligutbygging. I Norge er det i dag et ønske om at man skal bygge ut på en miljøvennlig måte som samtidig har en effektiv ressursutnyttelse. Som en følge av dette har det blitt laget en rikspolitisk retningslinje som skal legges til grunn i planleggingen for staten, regioner og for kommuner. Denne retningslinjen heter

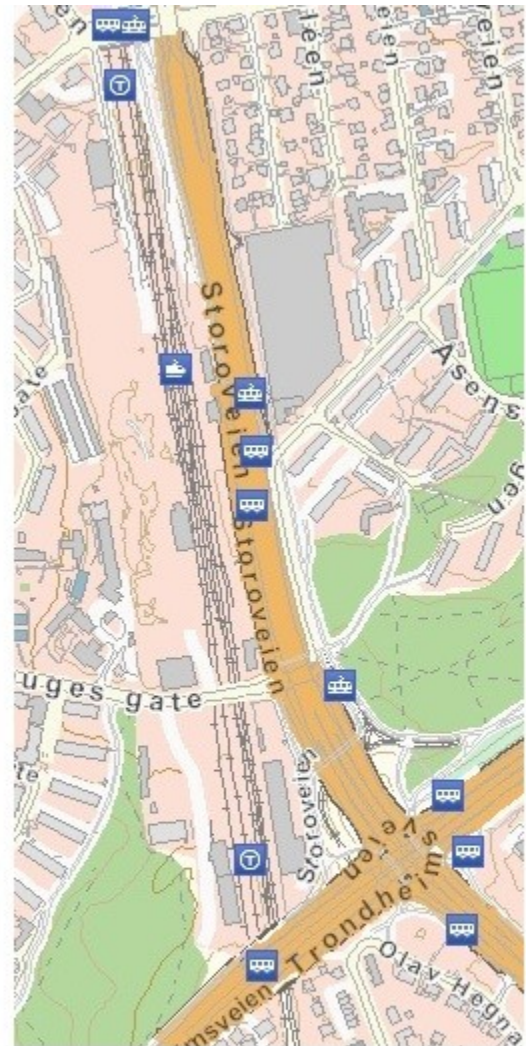
I henhold til denne retningslinjen skal utbyggingsmønsteret og transportsystemet samordnes slik at man får korte avstander til daglige gjøremål. I tillegg er det også ønskelig at det er en klar grense mellom byggesonen og naturområder gjennom fortetting i den eksisterende byggesonen.

Prosjektområdet er avlangt og ligger svært nærme flere kollektivtransportvarianter. Området strekker seg mellom to t-banestasjoner, Storo og Sinsen, som er en del av t-banens ringsystem. Da dette ringsystemet ble bygget i første halvdel av 2000-tallet førte dette til at områdets attraktivitet endret seg. Det ble mer attraktivt for boligbyggere ettersom dette potensielt kunne føre til at utbyggingsvolumet kunne bli større. Dette er dermed et eksempel på at utbyggingen av

kollektivtrafikk kan drive frem nye boligprosjekter (Barlindhaug & Nordahl 2005).

Gjøvikbanen går også langsmed prosjektområdet og Grefsen togstasjon ligger omtrent i midten av dette langstrakte området. I tillegg går det trikk og buss fra både Storo og Sinsen t-banestasjoner.

Langsmed prosjektområdet på østsiden går også ring tre som er en svært trafikkert motorvei som er en del av ringveisystemet i Oslo. Langsmed denne veien ligger det også bussholdeplasser i tilknytning til togstasjonen. Veien går videre sørover inn i Sinsenkrysset, som ligger i umiddelbar nærhet, og her er det stoppested for både lokal- og regionalbusser.



Offentlig kollektivtransport fra nærområdene.

(Trafikanten 2011)

De ulike stoppestedene rundt prosjektområdet har en rekke linjer:

- | | |
|----------------------------|--|
| Storoområdet | - 3 t-banelinjer, 3 trikkelinjer, 10 busslinjer. |
| Grefsen togstasjonsområdet | - 1 toglinje, 1 trikkelinje, 5 busslinjer. |
| Sinsenområde | - 2 t-banelinjer, 1 trikkelinje, 12 busslinjer. |

(Trafikanten 2011)

Man kan si at t-banelinjen, toglinjen og motorveien utgjør en barriereeffekt for området. Dette forsterkes ved at det i dag er 900 meter mellom over/ underganger man kan komme seg over/ under skinnene og veien, samt at prosjektområdet ligger mellom disse to krysningmuligheter. Dette gjør

at områdene som ligger i umiddelbar nærhet til prosjektområdet på den andre siden av skinnene og veien i virkeligheten ikke er godt tilgjengelige sett fra prosjektområdet.

3.2 Føringer for prosjektet

3.2.1 Overordnede føringer

Med tiden har det etterhvert dukket opp mange forskjellige retningslinjer og bestemmelser som også skal være overordnet for den kommunale planleggingen. Dette er for eksempel rikspolitiske retningslinjer og rundskriv til regionale og kommunale myndigheter. Slike føringer er ofte tematiske eller geografiske avgrensede retningslinjer eller bestemmelser (Røsnes 2009a).

For å forstå enkelte av konfliktområdene i utbyggingssaker kan det være viktig å ha kunnskap om føringer som legges til grunn i planleggingen i Norge. Disse føringene går utover de rent byggtekniske aspektene ved et slikt prosjekt og handler mer om strategiske og tematiske føringer. Disse føringene står ofte sentralt i argumentasjonen når det kommer til uenigheter og konflikter, og kan også være det avgjørelsesvedtaket støtter seg på når det kommer til begrunnelsen til et vedtak.

Når kommuner planlegger arealbruken for områder i sin kommune står de til en viss grad fritt til å utøve skjønn i forhold til bruken av arealer. Dette er en viktig del av Norges lokaldemokrati og kommunens rett til å råde over egne områder. Mange av føringene som kommer fra statlig hold står kommunene i utgangspunktet fritt til å implementere som grunnlag for sin planlegging, men det kan fortsatt være et innsigelsesgrunnlag for staten hvis de mener den ikke i stor nok grad blir tatt med i planleggingen. Mange kommuner, og deriblant Oslo kommune, har tatt med slike overordnede føringer i planleggingen.

Et viktig prinsipp i dagens planlegging er som nevnt tidligere "samordnet areal- og transportplanlegging" som er en rikspolitisk retningslinje (Miljøverndepartementet 1993). Hensikten med retningslinjen er forenklet sagt å minske transportbehovet og dermed skape et mer samfunnsøkonomisk bosetningsmønster, noe som også er bedre for miljøet.

I tillegg ligger også en annen rikspolitisk retningslinje som en viktig føring i planleggingen. Det er "rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen" (Miljøverndepartementet 1989). Hovedformålet med denne retningslinjen i forbindelse med boligutvikling er å skjerme barn og unge for forurensning og støy, samt å samtidig sikre gode

lekearealer.

Kommuner har også en rekke planer og føringer som blir gjeldende under planleggingen. Kommuneplan er et viktig styringsredskap for kommuner for å forsøke å oppnå den ønskede utviklingen. Kommuneplanen har også en juridisk bindende arealdel som viser den ønskede utviklingen for kommunens arealer. Kommunen kan også lage kommunedelplaner som er avgrenset tematisk eller geografisk og som går mer i detalj for den ønskede utviklingen for et bestemt område.

Som en følge av at Oslo kommune har implementert den statlige retningslinjen for samordnet areal og transportplanlegging har de en strategi hvor de ønsker byutvikling basert på konsentrert byutvikling i knutepunkt og langsmed eksisterende infrastruktur. Dette dreier seg om utvalgte knutepunkt som blir sett på områder som egner seg for kraftigere vekst enn andre områder og blir vist i rapporten "Boligutvikling i stasjonære områder i Oslo" (Oslo kommune 2006). I rapporten står det videre at dette også frem i kommuneplanen til Oslo kommune i 2000 og videreført i kommuneplan i 2004.

Området som Grefsen stasjon skal bygges på ble definert i kommuneplanen fra år 2000 som et stasjonsnært område. Kommunen hadde i den forbindelse sett for seg en utvikling på området, men hovedsakelig som næringsformål (Barlindhaug & Nordahl 2005). Men på denne tiden var markedet bedre for boligproduksjon enn for utbygging til næringsformål og initiativtakernes planforslag besto som en følge av dette hovedsakelig av nye bygg som inneholdt boliger. Dette var dermed kun til en viss grad i tråd med det kommunen hadde forespeilet seg.

Det er også flere kommunedelplaner som prosjektområdet befinner seg innenfor. Den ene heter "kommunedelplan for indre Oslo – Infrastruktur, bystruktur, bymiljø" (Oslo kommune 1998). Denne planen er fra 1998 og i denne er ikke det aktuelle området tatt med i kartet som heter "boligbyen". I en annen kommunedelplan som heter "kommunedelplan for byutvikling og bevaring" (Oslo kommune 2009) er området definert som et transformasjonsområde for blant annet bolig. Denne planen er blitt behandlet i lang tid, men er ikke vedtatt enda. Man kan på tross av et manglende vedtak ta utgangspunkt i at en slik plan kan ha en viss betydning hos enkelte beslutningstakere ettersom den har eksistert og blitt diskutert i plansystemet en god stund. Det eksisterer også kommunedelplaner "for grøntplan i byggesonen" (Oslo kommune 2010), "for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner" (Oslo kommune 2002) og "for torg og møteplasser" (Oslo kommune 2007) som prosjektområdet ligger innenfor. I tillegg vil en rapport fra

plan- og bygningsetaten med navn "analyse av infrastrukturbehovet i område Sagene – Torshov – Nydalen – Storo" (Oslo kommune 2004) også være en føring for prosjektet

Det har også med tiden blitt utarbeidet planer som ikke har blitt vedtatt, men som det heller ikke er utenkelig at kan få en viss innvirkning på beslutningstakere på tross av mangelen på vedtak. En slik plan er "høyhusplanen for Oslo" (Oslo Kommune 2003). Dette er en plan man fra tid til annen kan høre det refereres til og man kan på den måten betegne den som omdiskutert. Den skulle fungere som et redskap som planfestet hvor nye høyhus kunne lokaliseres og kunne dermed ha blitt brukt av både offentlige beslutningstakere og private forslagsstillere.

Oslo står også i en svært spesiell situasjon ettersom store deler av de ubebygde områdene i kommunen er vernet ved lov (Lovdata 2009). Denne loven ble gjeldene i 2009, men lovfestet et egentlig allerede utøvd prinsipp. Med denne loven kom det en grense som dermed forteller hvor fremtidig bebyggelse ikke kan være og dermed i prinsippet hvor fremtidig bebyggelse må ligge. Uavhengig av om overordnede føringer tilsier at Oslo kommune må fortettes innenfor den eksisterende byggesonen har byen egentlig ikke noen valg for å imøtekomme den fremtidige befolkningsveksten.

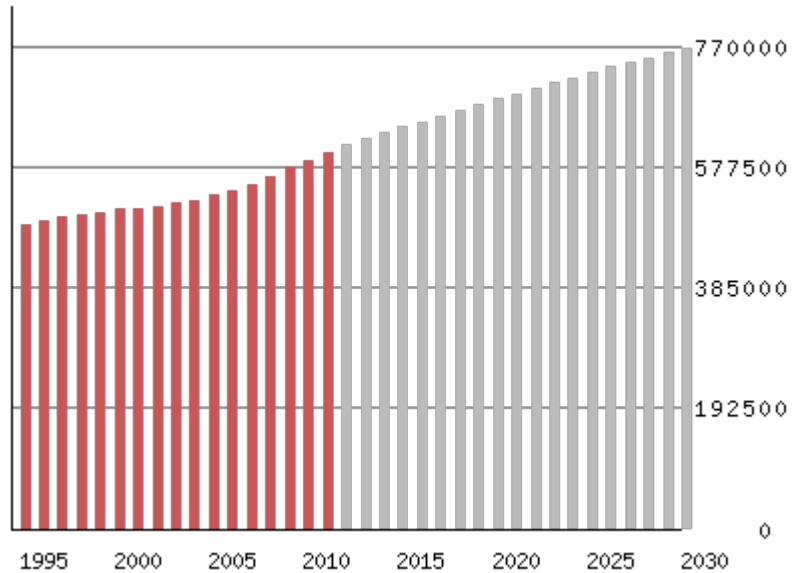
Med mangfoldet av føringer for planleggingen i Oslo kan man si at dette ser ut til ha en miljøpolitisk tilnærming. Dette vil si at det er politisk ønsket at det meste av utviklingen og utbyggingen skal foregå i byggesonen. Dette øker kompleksiteten til de enkelte prosjektene ettersom det i mange sammenhenger vil være flere berørte parter da prosjektene kommer tettere på andre "interessenter". Derfor kan man si at planprosessene i tette byer som Oslo kan by på utfordringer for å få beslutningsgjennomslag.

3.22 Oslo i vekst

Det er en trend både nasjonalt og internasjonalt at folk flytter fra mer rurale strøk til mer urbane strøk. Denne sentraliseringsprosessen skjer også i høyeste grad i Oslo (Barlindhaug 2010). Det har stått flere artikler i ulike aviser de siste årene som forteller at Stor-Oslo er en av de regionene som vokser sterkest i hele Europa (Aftenposten 2011)

I 2011 passerte Oslo kommune 600 000 innbyggere (Oslo kommune 2011b) og ulike estimater forteller også at denne veksten vil vedvare. Det har blitt produsert forskjellige beregninger som skal fremskrive veksten og alle konkluderer med ulik grad av vekst. Disse prognosene ser frem mot år 2030 og i en avisartikkel ble det presentert at Oslo kunne få opp mot 860 000 innbyggere (Dagbladet 2009). Men denne

veksten baserer seg på den sterkeste estimerte veksten. I følge Statistisk sentralbyrå vil Oslo med middels vekst få 770 000 innbyggere i år 2030 (SSB 2011). Selv om dette estimatet ikke på langt nær er like stort som det som ble presentert i avisen illustrerer dette at Oslo står ovenfor vekst. I følge tallene fra statistisk sentralbyrå vil Oslo altså øke befolkningen med 170 000 innbyggere på 20 år.



Befolkningsutviklingen i Oslo (SSB 2011)

Med en slik fremskrevet utvikling vil det være viktig at det bygges nok boliger for å romme den økende befolkningen. Om ikke dette blir gjort kan det tenkes at dette vil være med på å øke boligprisene, som igjen kan føre til at brukergrupper blir ekskludert fra Oslos boligmarked. En annen konsekvens kan være at byen blir mer "trangbodd", ved at flere flytter sammen, og det dermed blir færre kvadratmeter bolig per person. Dette kan dermed igjen gå utover bokvaliteten. Man kan også tenke seg at en slik situasjon, med underskudd i boligbyggingen, kan føre til økt byspredning til nabokommunene.

I 2010 økte Oslos befolkningstall med 12 370 innbyggere (SSB 2011). Det er videre beregnet at Oslo i utgangen av 2018 vil ha 687 000 innbyggere (Barlindhaug 2010). I Obos-bladet er det en artikkel skrevet av konsernsjef Mæland (2011) om at det kun ble ferdigstilt 2079 boliger i Oslo i fjor, mens det i snitt de siste fem årene har blitt produsert cirka 3000 nye boliger i Oslo. Ser man på disse tallene vil det si at det er en utvikling hvor det bor flere og flere personer per leilighet i Oslo. Dette bekrefter også rapporten "Befolkningsutvikling og boligmarkedet i fem store byer" (Barlindhaug 2010). Om byen kommer til å vokse med 170 000 innbyggere de neste 20 årene vil

dette, grovt regnet med et snitt på to personer per bolig, bety at det bør bygges cirka 85 000 nye boliger. Dette vil igjen bety at det bør bygges ca 4 500 nye boliger i året om dagens standard skal opprettholdes.

Da boligdekningen blir dårligere målt per kvadratmeter kombinert med føringer og lovverk, som foreksempel rikspolitisk retningslinje for samordnet areal og transportplanlegging og markaloven, kan dette bety at det ligger utfordringer for kommunen for å stimulere til boligbygging. Når kommunen forsøker å legge til rette for en ønsket samfunnsutvikling bør dette dermed også gjelde å øke boligbyggingen for å sikre befolkningen gode levevilkår. For å tilfredsstillende en slik vekst må det bygges mange nye boliger i Oslo kommune. Og ettersom det stort sett er private aktører som står for planlegging og byggingen av boligene vil dette si at kommunen må legge til rette for at private aktører ønsker å bygge, og også får bygget, de nødvendige boligene. Dette betyr ikke at kommunen bør tillate et hvert byggeprosjekt, men at prosessene i det offentlige beslutningsapparatet oppfattes som forutsigbart, både i planleggingsfasen og under saksbehandlingen.

3.3 Konflikter i forbindelse med prosjektet

Ettersom prosjektet Grefsen stasjons er et såpass stort prosjekt med et stort antall forskjellige arealbrukskategorier i umiddelbar nærhet, har dette ført til at det har blitt tatt i mot med blandete følelser. Dette har kommet frem blant annet gjennom offentlig ettersyn, høringsperioder, ulike avisartikler i lokale aviser, under saksbehandling og gjennom en klagesak.

En del av kompleksiteten til dette prosjektet ligger i at prosjektområdet kan karakteriseres som indre by, mens prosjektområdet samtidig grenser til den ytre by hvor det i dag eksisterer en annen bebyggelsestypologi. Samtidig ligger prosjektområdet svært gunstig til i forhold til overordnet infrastruktur som kollektivtransport, noe som igjen taler for en bedre utnyttelse av arealet, enn områder som ikke har like god kollektivdekning.

Bemerkningene og kommentarene som har kommet inn i forbindelse med høringsrunder og offentlig ettersyn har hatt et stort spenn i omfang og handlet om flere forskjellige temaer. Det har kommet bemerkninger fra både naboer, private bedrifter og offentlige organer.

Ved en gjennomgang av saksbehandlingspapirene (Oslo kommune 2011a) ser man hva beboere i nærområdet har reagert på. Mange av naboene har vært redde for støy, ødelagt sikt, dårligere lysforhold og økt trafikkmengde. Naboer  st for prosjektet har vært bekymret for at utbyggingen vil ødelegge solforholdene for dem, og dermed skyggelegge deres tomt, og argumentert med at prosjektet dermed vil gå utover deres eiendommer. Naboer har også argumentert mot prosjektet ettersom de mener at bebyggelsen vil danne en mur mot ringveien noe de opplevde vil forringe området visuelt. De har også i forlengningen av dette uttrykt sin bekymring for at denne "muren" vil reflektere trafikkstøy fra

motorveien over til den andre siden hvor disse naboene bor.

Naboene har også argumentert for at et prosjekt på denne størrelsen vil føre til økt trafikk i et allerede overbelastet område.



Naboomr det i  st består av villastrøk

Mye av kritikken til prosjektet har også kommet frem underveis i lokalavisen "Nordre Aker budstikke". Her har naboer uttalt seg og skrevet leserinnlegg på kreative m ter. Den 7. september 2006 kom denne protestvisen på trykk som illustrerer hvordan en av naboene opplevde de kommende planene (Nordre Aker Budstikke 2006):

*"På Grefsen man store tårn vil bygge
Og disse blir til liten hygge;
For folk i hele Nordre Aker
Gi oss bedre behandling i slike saker!*

*Som vanlige borgere, er vi uten makt?
Har vi ingenting vi skal ha sagt?
Er det riktig å sette opp høyhus stygge
så etablerte områder kommer i skygge?*

*Grefsen Stasjonsby et "LANDEMERKE"!!
Mot dette har vi protester sterke;
Vi foretrekker heller grønne åser
Og ikke høyhus som utsikten låser.*

*Vår bydel har allerede støy og bråk
Vi ønsker ikke mere ståk,
Mer trafikk, og pressede barnehager
Som 1000 nye leiligheter lager.*

*Vi ber våre politikere tenke nytt
Selv om utbygger vil føle seg snytt.
Det er her og nå det kan gjøres om
Siden får dere historiens dom!*

Nordre Aker budstikke 7 september 2006

Flere av disse naboene som var sterkt uenig i planene for Grefsen stasjon mobiliserte seg og dannet etterhvert en aksjonsgruppe. Denne aksjonsgruppen jobbet for å stoppe planene og eventuelt få til en annen type utbygging på området (Oslo kommune 2011a).

Lokalavisen "Nordre Aker budstikke" har underveis dekket saker om prosjektet og også skrevet flere artikler som omhandler denne aksjonsgruppens syn. Avisen ytret etterhvert egne meninger om hvor de står i saken. I en leder skriver avisen 8. mars 2007 (Nordre Aker budstikke 2007):

"Etter å ha vært til stede på folkemøtet forrige tirsdag håper Nordre Aker Budstikke at de vinner frem, de som ønsker utredning. I likhet med de fremmøtte innbyggerne i Bydel Nordre Aker lot vi oss ikke berolige veldig av utredningen fra Plan- og Bygningsetatens side. Verken når det gjelder støy, utsikt eller trafikkløsninger. Vi tror ikke det blir vellykket med en sammenhengende "mur" langs Ringveien."

Leder, Nordre Aker budstikke, 8. mars 2007

Gjennom interne prosesser foregår det også en avklaring innad i kommunen. Flere offentlige etater var her bekymret for barnehagedekningen og antall skoleplasser i bydelen. Det har også vært omdiskutert om hvorvidt et godshus som ligger langsmed t-banelinjen skal bli bevart eller ikke. Oslo sporveier, samt forslagsstilleren ønsket dette huset revet. Oslo sporveier ønsket dette på grunn av sikkerhetsmessige årsaker, mens utbygger ønsket dette for å ikke måtte innlemme bygget i planene. Byantikvaren ønsket dette godshuset bevart. Det hadde fargekode gult på en bevaringsliste som betyr at huset ikke formelt er vernet, men har samtidig en viss bevaringsverdi. Dette huset ble besluttet at ikke skulle bevares og er i dag revet (Oslo kommune 2011a).

Det har også vært diskutert hvordan trafikkavviklingen skal foregå og hvordan den skulle knytte seg opp mot eksisterende infrastruktur. I de opprinnelige planene skulle den sydligste delen av prosjektet få inn- og avkjøring langsmed t-banelinjen i Hans Nielsen Haugesgate. Dette ble kritisert for å kunne bidra til at det ble kødannelser for nærme inn- og avkjørselen til ring tre (Oslo kommune 2011a)

Andre diskuterte temaer har dreid seg om hvilket antall parkeringsplasser prosjektet trengte. Denne diskusjonen har utgangspunkt i at prosjektområdet ligger med så god dekning av kollektivtrafikk at noen har ment at området ikke har behov for så mange parkeringsplasser som p-normen tilsier (Oslo kommune 2011a).

Det har også vært diskutert hvorvidt det skal bli etablert en ny gangbro over banene og motorveien, om det skal etableres en ny undergang, eller om dette ikke skal være med i planene i det hele tatt (Oslo kommune 2011a).

Oppvekstvilkårene for barn og unge er det også noen som har påpekt at kan bli dårlige som følge av støy og forurensning fra banene og motorveien. Som en følge av dette har det også vært diskutert

hvor og hva slags støydemperings tiltak som burde gjennomføres. Antall barnehager og hvor mange barn det skal være plass til i disse er et annet diskutert tema (Oslo kommune 2011a)

I tillegg benyttet Jernbaneverket sin innsigelsesrett med bakgrunn i sikkerheten til prosjektet ettersom prosjektet lå så nære jernbanen. Denne innsigelsen ble senere trukket (Oslo kommune 2011a)

4 Private aktører i et offentlig beslutningssystem

4.1 Kapitlets oppbygging

Dette kapitlet starter med å se på hvem som står for planleggingen i dag, og hva som er viktig for disse aktørene. Kapitlet fortsetter med å se på hvilke rammer plan- og bygningsloven setter for planleggingen før momenter ved saksbehandling i kommunen blir presentert. Som en forlengelse av saksbehandlingen blir det presentert de nye trendene i samfunnet hvor kommunen forsøker å se mer mot markedet, og hvordan denne nettverksbaserte styringen fungerer. Kapitlet avsluttes med å se på ulike risikomomenter for en privat utbyggingsaktør.

Mye av bakgrunnsstoffet for dette kapitlet består i hovedsak av fire verk. Dette er "Netværksstyring: Fra government til governance" (Sørensen & Torfing 2005), "Forhandlinger" (Rognes 2008), "Markedsbasert utbyggingspolitikk: Møte mellom kommune og utbygger i pressområder" (Nordahl et al. 2008) og "Eiendomsutvikling i tidlig fase: Erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling (Røsnes & Kristoffersen 2009a)" som er en samling av flere artikkelsskribere.

To av disse bøkene (Nordahl et al. 2008, og Røsnes & Kristoffersen 2009a) tar utgangspunkt i planleggings- og utbyggingsrelaterte situasjoner. De to andre bøkene (Sørensen & Torfing 2005, og Rognes 2008) skriver mer generelt om temaer som også er aktuelle for prosess-situasjoner.

4.2 Planlegging og prosess

Planlegging er fremtidsrettet. Av kunnskap man har om fortiden og om nåtiden planlegger man for å nå en ønsket situasjon i fremtiden og støtter beslutningen på estimer man har om fremtiden.

Planlegging kan på den måten sees på som om det har en start og en slutt. Man endrer og tilpasser også planer underveis i prosessen for å nå målet. På denne måten er planlegging en prosess. I denne prosessen er det vanlig med både samarbeid og samråd mellom forskjellige institusjoner for å oppnå den beste løsningen og dermed også den beste samfunnsutviklingen.

En plan kan defineres som:

"en modell for en fremtidig tilstand i planområdet og et handlingsskjema for å virkeliggjøre modellen"

(Kjærdsdam 1985)

I henhold til denne generelle definisjonen kan man også innlemme beslutningsprosessen i planleggingsbegrepet. Dette kan virke rasjonelt ettersom beslutningstakerne også er innlemmet i prosessen for å sette rammer og krav for samfunnsutviklingen, og dermed også for planleggingen.

4.3 Planlegging i Norge

4.31 Hvem planlegger?

Tidligere var det mest vanlig at kommunen både initierte og planla reguleringsplanene i Norge. Dette er en svært omfattende styringsmodell hvor det offentlige satt på både plankontrollen og på utviklingskontrollen. På denne måten ervervet og regulerte det offentlige aktuelle utviklingsområder (Røsnes & Kristoffersen 2009b). Utgangspunktet for denne prosessen var dermed som regel et politisk ønske om utbygging.

I den senere tid har det blitt vanligere at private står for både planleggingen og byggingen av utbyggingsområder. Denne trenden startet for alvor i en periode på slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet og har blitt tydeligere og tydeligere. I dag står private reguleringsforslag for ca. 80 prosent av alle reguleringsplaner på landsbasis (Jensen 2009). De private utbyggerne er ofte initiativtakerne for prosjekter og står for tomtesøk, erverv av tomter, planlegging av mulig fremtidig utnyttelse og bruk av tomten, samt gjennomføring av utbyggingen.

For at en utbygger skal ha mulighet til å bygge ut og utvikle nye områder er han avhengig av å få godkjenning av det offentlige i form av en godkjent reguleringsplan og/ eller en byggesak. Om området allerede innehar en reguleringsplan som dekker den ønskede bruken må han få en godkjent byggesaken for å starte utbyggingen. Om planene ikke er i overensstemmelse med den eksisterende reguleringen må både en reguleringsplan og byggesaken bli godkjent. Det offentlige sitter altså på all makt når det gjelder godkjenning av planer. De private utbyggerne er med andre ord helt

avhengig av at kommunen anser deres planer som brukbare og positive for kommunen.

På denne måten skiller dagens situasjon i utviklingen av områder seg fra slik det fungerte tidligere. Den største forskjellen er hvem som initierer og gjennomfører planleggingen og de konsekvenser dette får for plansystemet. Man kan med denne bakgrunnen si at både kommunen og de private markedsaktørens situasjon har endret seg mye i løpet av de siste 20 årene.

4.32 Ulike perspektiver

Som en konsekvens av den "nye" situasjonen med rolleendringer har de ulike partene også ulikt syn og tilnærming til regulerings- og beslutningsprosesser. En privat forslagsstiller og kommunen har i utgangspunktet ulike interesser og perspektiver knyttet til fremtidig arealbruk. Private forslagsstillere har en rekke faser de må gjennom fra et eventuelt tomteerverv til utbygging, mens kommunen kun deltar i beslutningsprosessen. Private forslagsstillere har i tillegg flere parter han må forholde seg til som for eksempel tomteeierene, leverandører og naboer.

Fra initiativtaker starter prosessen med et tomtesøk til de er klare til å bygge kan det i mange tilfeller ta mange år (Røsnes & Kristoffersen 2009b). De må først få tilgang til det aktuelle området enten ved å inngå avtaler med grunneiere eller ved å kjøpe tomten. De må også utføre analyser og studier av det konkrete område med tanke på hvor egnet det er for utbygging, i forhold til hva de kan forvente at kommunen vil tillate, og planlegge deretter. Forslagsstillerne må deretter komme til enighet med kommunen og få prosjektet vedtatt av de folkevalgte politikerne før de kan begynne forberedelsen til utbyggingen.

Tidligere da planer ofte ble laget og vedtatt i det samme offentlige regimet, var det ikke i like stor grad nødvendig for en privat aktør å engasjere seg i prosessene som pågikk i det offentlige. De sto som regel for selve utbyggingen på oppdrag fra det offentlige. I dag når private aktører har fått utvidet sine gjøremål, engasjerer de seg som en konsekvens av dette i flere ledd av prosessen, og vil med dette også få en annen tilnærming til det offentlige beslutninger.

Fokuset for de private initiativtakerne er som de fleste andre private selskaper, hovedsakelig å skape profitt (Røsnes 2009b). Det er dette de lever av og deres virke avhenger av dette. De ser ofte på beslutningssystemet i kommunen som en del av en samlet prosess de må gjennom før de kan starte

utbyggingen. De har helt fra oppstarten foretatt en rekke kalkuleringer som kan estimere hvor stor en potensiell inntjening kan bli ved forskjellige utbyggingsalternativer. Under møtene med kommunen opptrer de ofte som profesjonelle aktører og foretar kontinuerlige bedømmelse av de ulike alternativene i forhold til inntjeningsmuligheter (Nordahl 2006).

Mange av de største private selskapene består ofte av alt fra eiendomsutviklere, de som prosjekterer og planlegger, til de som står for selve utbyggingen. Hos en slik organisasjon vil fortsatt profitt være hovedfokuset, men samtidig vil det også hos enkelte avdelinger ligge endel faglig prestisje i å utvikle gode prosjekter. Guy (2002, som referert til i Nordahl et al. 2008) peker på at hos disse avdelingene vil det være prinsipielt viktig å skape et faglig bra resultat. Han skiller mellom investorer og prosjektledere, og de mer kreative avdelingene som arkitekt og utbyggerne. Han skriver videre at de har forskjellig fokus henholdsvis til avkastning og det konkrete bygningsmessige eller områdemessig resultatet. Denne undersøkelsen baserer seg på funn fra England og det kan med dette ikke påstås at dette er virkeligheten i Norge.

Man kan heller ikke si at private aktører har et entydig fokus på å skape høyest mulig profitt, selv om dette står svært sentralt. Det er heller ikke utenkelig at selskapene anser det å skape et godt prosjekt også vil være gunstig forretningsmessig. Om prosjektene de skaper blir ansett for å fungere godt i seg selv og i samspill med omgivelsene kan dette bidra til at deres eget rykte og renommé som utbygger i fremtiden blir bedre. I møtene med kommune kan man derfor ta utgangspunkt i at de også vil fokusere på å skape et godt bygningsmessig og områdemessig resultat ved siden av optimal profitt.

Kommunen sitter på mange måter på den andre siden av bordet og skal fungere som et kontrollerende ledd i forhold til en kommende utbygging. Det er gjennom plan- og bygningsloven kommunen har fått denne myndigheten delegert (Lovdata 2008). Kommunen opptrer som en folkevalgt instans og skal med det ha hovedfokus på at samfunnet utvikles i en ønsket retning og i samsvar med samfunnets interesser (Røsnes 2009b).

Dermed må kommunen også ha et annet tidsaspekt enn de private aktørene som strekker seg et stykke frem i tid. Som hjelpemiddel har kommunen utarbeidet forskjellige estimater for en rekke forskjellige temaområder. Disse estimatene blir ofte lagt til grunn for deres overordnede planer og føringer, som igjen skal være veiledende for de ulike delene av kommunen som skal behandle et planforslag. Disse overordnede planene og føringene er vedtatt av kommunestyret eller bystyret og

representerer dermed, gjennom demokratiet, befolkningens ønskede samfunnsutvikling for kommunens arealer.

Interessene og tidsperspektivet for partene i en slik prosess blir dermed ulike. De private forslagsstillerne har hovedinteressen i profitt og i å bygge boliger som vil gi dem et godt utgangspunkt for videre forretningsdrift. Forslagsstillerne har med det et mer kortsiktig tidsperspektiv siden de kontinuerlig er avhengig av fortjeneste for å sikre driften. Kommunene på den andre siden fokuserer i større grad på en positiv samfunnsutvikling over tid.

Kommuner har gått fra å være en byråkratisk hierarkisk organisasjon som gjennom endringene har snevret inn sitt aktivitetsområde i boligpolitikken. De setter seg i dag få mål for boligbyggingen utover at det at de ønsker et velfungerende boligmarked (Nordahl et al. 2008). Kommunen fungerer dermed i større grad som tilretteleggere for private utbyggingsaktører (Jensen 2009). Dette gjør de gjennom overordnet planlegging og overordnede føringer for hvor de ønsker områdeutvikling og gjennom prosessene hvor de møter initiativtakerne.

I Oslo vil det være viktig at kommunen som en følge av den estimerte befolkningsveksten fungerer som tilrettelegger i stor nok grad til at dette stimulerer private aktører til å bygge boligene som trengs. Dette kan sees som et ledd i å ivareta samfunnets interesser. De har forskjellige verktøy de kan bruke for å stimulere den veksten som er nødvendig for å få et velfungerende boligmarked og den ønskede utviklingen i kommunen. Kommunen kan benytte seg av de regulative virkemidler de har tilrådelige (Røsnes & Kristoffersen 2009b). I dette ligger det at kommunen kan stille krav til et planforslag og eventuelt avvise et forslag de mener ikke oppfyller kommunens krav.

Samtidig vil det også være viktig at kommunene legger opp til prosesser der private selskaper ser det som attraktivt å engasjere seg i markedet ved at det gir fortjeneste innenfor de gitte rammene. De må legge til rette for økt utbygging for å forhindre et høyt press i boligmarkedet gjennom tilflytting og en prisvekst. (Nordahl et al. 2008) Samtidig er det begrensninger i arealet denne utviklingen skal foregå på, ettersom det legges opp til at mesteparten av veksten skal foregå innenfor den eksisterende byggesonen.

4.4 Plan- og bygningsloven

4.41 Prosess og medvirkning

Det er plan- og bygningsloven som er den rådene loven for planleggings- og byggesaker i Norge. Loven setter rammer for hvordan prosessene skal foregå i kommunenes behandling av regulerings- og byggeplaner, og har derfor blitt kalt en prosesslov. For private personer og forslagsstiller er det to momenter som er spesielt viktige, henholdsvis medvirkning og tidsfrister.

Opprinnelig er plan- og bygningsloven bygget opp på en slik måte at det er det offentlige som står for planleggingen av arealene i sin kommune. Det var i utgangspunktet en unntaksbestemmelse som gjorde at private kunne fremme en reguleringsplan og i dag kan hvem som helst fremme et reguleringsplanforslag (Jensen 2009).

Man kan si at prosessdelen av plan- og bygningsloven blir gjeldende når oppstarten til planarbeidet settes i gang (Lovdata 2008). Loven gir et minimum av hvordan saksbehandlingen skal foregå og setter samtidig tidsfrister til saksbehandlingen sine ulike faser. For en privat forslagsstiller er dette gunstig ettersom dette hjelper dem med å kunne forutse hvor lang tid en slik formell saksbehandling kan ta.

Loven er også lagd for å påse at allmennheten, og spesielt naboer og berørte, også har en stemme under en slik saksbehandling. Disse har mulighet til å komme med kommentarer og bemerkninger under høringsperiode og ved offentlig ettersyn. Kommentarene og bemerkningene blir vurdert av saksbehandlerne sammen med annet materiale som har kommet inn i løpet av periodene.

Saksbehandlerne kan da ta disse bemerkningene til etterfølge gjennom samarbeid med initiativtakerne eller ved å fremme disse i en egen alternativ reguleringsplan. Om saksbehandlerne eller forslagstillerne vurderer at bemerkningene ikke har tungtveiende argumenter for å endre planforslaget, kan de også velge å ikke ta de til følge.

Ved et slikt tilfelle, eller om de fortsatt er uenige de justerte planene, har de mulighet til å påklage et eventuelt vedtak hos de folkevalgte. Men det er kun personer som har tilknytning til saken eller som er direkte berørt av planene, som for eksempel naboer som mister utsikt, som kan klage inn et vedtak (Pedersen et al. 2010). Om kommunen ikke tar en slik klage til etterfølge vil det være

mulighet til å føre klagen for høyere myndighetsinstanser. Dette vil i første instans være fylkesmannen.

Som en følge av dagens situasjon hvor det hovedsakelig er private som initierer og gjennomfører planleggingen og utbyggingen, er plan- og bygningsloven lagt opp med en stor del fleksibilitet. Denne fleksibiliteten gjør at kommuner sitter i en posisjon hvor de kan velge om de ønsker et utbyggingsforslag fra en markedsaktør eller ikke. Fleksibiliteten i lovverket er nødvendig for å sikre tilpasning til markedets konjunkturer (Nordahl et al. 2008). For de ulike markedsaktørene kan dette være problematisk. På den ene siden fører fleksibiliteten til at kommunen kan tilpasse seg endringer i etterspørselen i markedet, på den andre siden fører fleksibiliteten også til at systemet blir mer uforutsigbart.

4.42 En reguleringplans virkning

Forslagstillere kan oppleve at prosessen med å få vedtatt en reguleringsplan er kronglete. Noe av grunnen til dette er at utfallet av et vedtak kan få stor betydning for det aktuelle området og de omkringliggende nærområdene. En reguleringsplan er juridisk bindende og overgår de tidligere vedtatte planene for det aktuelle området.

For å starte en utbygging av en viss skala kreves det at dette er i overenstemmelse med reguleringsstatus. Om området har en annen regulering enn den ønskede utbyggingen, må det lages et planforslag som må behandles og voteres i det offentlige beslutningsorganet, altså bystyret. Her kan forslaget bli vedtatt, vedtatt med endringer eller avslått (Røsnes 2009c). Det kan i tillegg også sendes tilbake for videre behandling. Om et utbyggingsforslag er i tråd med overordnede planer og også følger kravene til fremstilling, må kommunen ta saken opp til behandling. Men dette betyr ikke at utbyggingsplaner må være i overenstemmelse med overordnede planer eller retningslinjer for å bli vedtatt.

I tillegg til at reguleringsstatusen må være i overenstemmelse med utbyggingsplanene, kreves det også at det foreligger en godkjent byggetillatelse før utbyggingen starter. Når byggesøknaden er i henhold til reguleringsplanen ligger det mye forutsigbarhet i at også denne blir vedtatt (Nordahl 2009). Det betyr at når en reguleringsplan først er vedtatt av kommunen vil dette i praksis si for forslagstillerne at de mest sannsynlig snart kan starte utbyggingen om de ønsker dette.

En vedtatt reguleringsplan vil også øke markedsverdien til den aktuelle tomte i ulik grad ut fra hvor sentralt området befinner seg (Christensen 2010). Dette kommer av at reguleringen skaper en relativt stor sikkerhet for at utbygging kan foregå på området og reguleringen sier også i hvilket volum det kan bygges. Det er minskningen av reguleringsrisiko som kan være en avgjørende faktor for tomtens verdistigning.

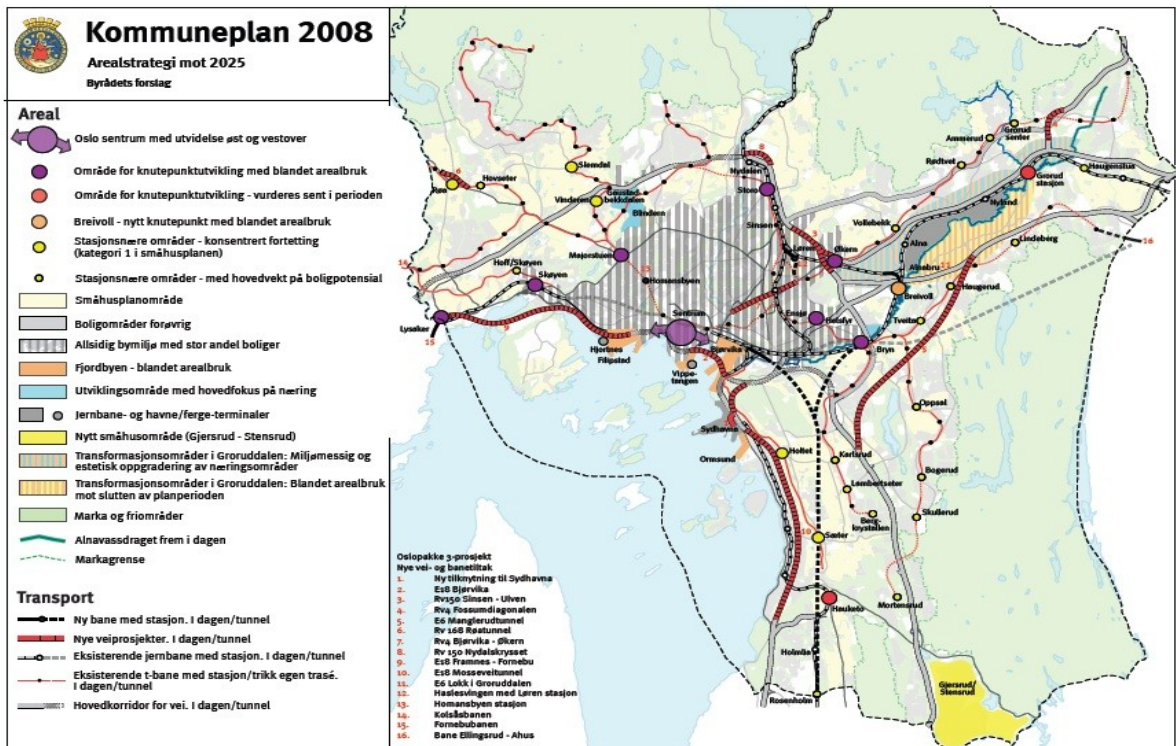
4.5 Saksbehandlingen

Når et planforslag utviklet av private blir sendt inn til Oslo kommune er det mange ledd i en prosess forslaget skal gjennom før det blir vedtatt. Det første leddet er saksbehandling hos plan- og bygningsetaten. Denne etaten består av en faglig kompetent stab som skal kunne vurdere et planforslag og gi sin innstilling til forslaget ut fra kommunens mål. Den videre behandlingen av saken skjer på et mer politisk nivå.

Saksbehandlerne har en rekke retningslinjer i form av overordnede planer og vedtatte føringer å støtte sin vurdering og innstilling på. Disse overordnede planene skal i utgangspunktet kunne fungere som et styringsverktøy som sikrer at utbygging skjer i den retningen som er politisk vedtatt og dermed også ønskelig sett fra kommunens side.

Kommuner har plikt til å utarbeide overordnede styringsdokumenter etter plan- og bygningsloven. Disse lovpålagte dokumentene er en kommuneplan som skal inneholde en handlingsdel og en arealdel. Kommunene står relativt fritt i hvordan de ønsker å utarbeide arealdelen og det er stor forskjell mellom dem. Enkelte kommuner lager svært detaljerte planer, mens andre lager mer generelle.

Oslo kommune, som denne oppgaven omfatter, er en av de kommunene som utarbeider mer generelle kommuneplaner. Planen kan kalles en strategisk plan og den viser hovedsakelig hvilken retning utbyggingen skal ha. Slike generelle planer som Oslo kommune lager er ofte mer fleksible enn de mer detaljerte, ettersom arealer ikke i like stor grad er bundet fast til enkelte arealformål.



Oslo kommunes kommuneplan fram mot 2025 (Oslo kommune 2008)

Ved siden av kommuneplanen har kommunen også andre verktøy de kan bruke under planleggingen og saksbehandlingen av planforslag. Kommuner kan også utarbeide kommundelplaner og andre vedtatte dokumenter som skal være med på å styre arealbruken i ønsket retning. En kommundelplan viser mer tematisk, og ofte mer detaljert, hva de ønsker for de forskjellige områdene i kommunen.

Disse dokumentene skal for både private initiativtakere og for saksbehandlere være et hjelpemiddel i planleggingen. En privat initiativtaker bør ha satt seg inn i de ulike styringsdokumentene når han utarbeider et planforslag for å øke sannsynligheten for at forslaget skal bli vedtatt. Han kan på denne måten bruke disse dokumentene til å se hva slags arealbruk kommunen forespeiler seg for området. Samtidig skal også saksbehandlerne i kommunen bruke disse overordnede dokumentene både som argument for, og som grunnlag for sin vurdering og bedømmelse av prosjekter.

Plan- og bygningsloven er bygd opp slik at man har overordnede planer for store områder som skal være retningsgivende for de mer detaljerte planene som gjelder for mindre områder. Planene er på denne måten hierarkisk bygd opp (Nordahl et al. 2008). Nasjonale planer skal være retningsgivende for regionale planer som igjen skal være retningsgivende for kommuneplaner. Dette prinsippet

gjelder helt ned til tidligere utomhusplaner eller dagens detaljplaner. Men det eksisterer ikke noen juridisk binding mellom disse planene utover det at de skal være retningsgivende. Riktig nok er planer som bryter med overordnede planer innsigelsesgrunnlag for den overordnede myndighet, men det er ikke alltid denne retten blir brukt.

Mangelen på juridisk binding fører til at de underordnede myndighetene dermed står mer fritt til å lage planer etter deres egne vurderinger. Denne mangelen fører også til at systemet er mer fleksibelt i saksbehandlingen av private planforslag, men setter samtidig krav til saksbehandlerne og beslutningstakerne om å, til en viss grad, følge overordnede myndighet (Nordahl et al. 2008).

Undersøkelser har vist at disse overordnede planene har problemer med å fungere som intendert. Det er ofte vedtatte utbyggingsprosjekter ikke samsvarer med de overordnede planene. Dette er det flere grunner til. Nordahl (2006) peker på tre grunner. Den første er at det er mangel på verktøy i de offentlige organene for å gjennomføre et prosjekt slik de ønsker det. Den andre grunnen er at utbyggingsprosjekter "popper opp" og dispenserer eller får unntak fra de overordnede planene. Den tredje grunnen det blir pekt på er at flere av planene ikke lenger blir sett på som brukbare som planleggingsverktøy ettersom de er utdaterte.

Dette kom av at flere kommuner "gjenbrakte" tidligere planer ved å vedta den forrige kommunedelplanen. Tidligere var det slik at når de mer overordnede planene ikke ble oppdatert i forhold til de nye vedtatte reguleringsplanene. Det er også en regel at den nyeste vedtatte planen er den gyldige og dermed mistet den overordnede planen sin kraft som styringsverktøy. I forbindelse med den nye Plan- og bygningslovens plandel ble dette endret på. I henhold til den nye loven kan man fortsatt lage og vedta reguleringsplaner som ikke er i overenstemmelse med de overordnede planene, men man må da samtidig endre eller oppdatere de overordnede planene med mindre det kun dreier seg om mindre endringer (Lovdata 2008). Dette er en tidkrevende prosess som man kan tenke seg at gjør det vanskeligere å få gjennomslag for en reguleringsplan som ikke er i overenstemmelse med overordnet plan.

Når disse overordnede dokumentene ikke fungerer på en slik måte som man ønsker vil dette også kunne påvirke saksbehandlingen. Disse dokumentene skal stå for noe av grunnlaget for saksbehandlerne og dette åpner dermed for at saksbehandlingen kan bli mer uforutsigbar. De private aktørene som skal planlegge kan da i mindre grad bruke slike overordnede planer som retningsgivende for hva slags fremtidig arealbruk kommunen ser for seg og hvilke momenter de vil

legge vekt på.

Både kommuner og private forslagsstillere er på tross av deres ulike interesser tjent med en effektiv og forutsigbar saksgang. For forslagsstillere kan en lenger saksgang føre til økt ressursbruk og faren for å i det hele tatt ikke få vedtatt et prosjekt vil ofte innebærer en økonomisk risiko for dem.

Forslagsstillere har ved siden av risikoen for å ikke få vedtatt prosjektet deres blant annet også risiko i tilknytning til markedet og de planlegger dermed ofte etter markedskonjunkturer. De kan være avhengig av at vedtaket sammenfaller med et tidspunkt som markedet vil respondere positivt på prosjektet. Kommuner kan også ha en særlig interesse av forutsigbarhet i plansystemet. I henhold til plan- og bygningsloven har kommunen tidsfrister å forholde seg til i saksbehandlingen (Lovdata 2008), samtidig som det også kan kreve ekstra ressurser for kommunen når saksbehandlingen tar tid.

Med de nevnte verktøyene saksbehandlerne og private planleggere har tilgjengelig, er det ønskelig at dette skal være sterke nok premisser for at plansystemet skal oppleves som forutsigbart, både med henhold til tidsbruk og vedtakets utfall. Men skal det samtidig eksistere en viss fleksibilitet i systemet er man avhengig av skjønnsutøvelse fra saksbehandlerne. Utfallet av en slik skjønnsutøvelse skal i størst mulig grad basere seg på likebehandling i forhold til ulike private forslagsstillere. Men en slik systematisering av skjønnsutøvelse kan være vanskelig med tanke på at det er ulike personer med ulik faglig bakgrunn som skal utføre slike bedømmelser. Oslo kommune har innført "planforum" som skal fungere som det øverste beslutningsorganet i etaten. Dette er et faglig forum rettet innad mot etaten. Dette har som hensikt å styrke skjønnsutøvelsen i de ulike sakene og styrke forutsigbarheten på et tidlig tidspunkt. Det blir i en del faglitteratur ansett som vanskelig å få skjønnsvurderinger konsekvent, selv i slike fagligkollegiale samlinger (Booth 1995, 1996, 1999 som skrevet i Nordahl 2008 et al.) samt i norske studier (Nordahl 2000, 2006 som skrevet i Nordahl 2008 et al.).

Når prosjektene begynner å bli større og mer kompliserte og sammensatte, kan det derfor bli krevende å finne en løsning som alle parter er fornøyde med. Dette kommer av at det ofte er flere myndigheter involvert, flere berørte naboer og det aktuelle utbyggingsområdet kan ha flere eiendomsgrenser på området. Det har med andre ord mange hensyn som trenger avklaring, noe som vil innebære en del skjønnsvurderinger.

Slike store utbyggingsprosjekter er unike og man kan derfor ikke automatisere saksbehandlingen.

Att skjønnsvurderinger blir stående til en viss grad sentralt i denne prosessen øker fleksibiliteten, men gjør det samtidig vanskelig å likebehandle private forslagstillere fra sak til sak. Dette kan være med på å begrense forutsigbarheten omkring reguleringsprosessen, og også være en medvirkende faktor for at endel prosjekter har lange prosesser i kommunen før prosjektet blir vedtatt.

Det er blitt vist i studier (Nordahl 2009) om planbeslutninger at forslagsstillerne ofte er mer fokusert på å finne en enighet underveis i møtene med kommunen enn saksbehandlerne.

Forslagstillerne fører ofte autoriserte referater for at prosessen skal utvikle seg og dermed unngå at de samme temaene diskuteres flere ganger. På denne måten forsøker forslagstilleren å binde utsagn som har kommet frem i møtene gjennom refererte avklaringer slik at fasen med saksbehandling kan gå raskere.

For å få en viss forutsigbarhet i forhold til en beslutning omkring et planforslag kan en forslagstiller også se på om det eksisterer andre vedtatte eller avslåtte planer for området de ønsker å bygge i. Om det har blitt vedtatt en plan i løpet av den siste tiden, kan dette gi de pekepinn på hva slags type utvikling kommunen ønsker for området og det kan også fortelle noe om hvor stort volum utbyggingen potensielt kan ha. Det eksisterer et likhetsprinsipp i saksbehandlingen som betyr at planer for det samme området som til en viss grad er av samme karakter, vil få det samme utfallet som de vedtatte planene (Røsnes 2009b).

Som et ledd i å gjøre saksbehandlingen mer forutsigbar har det blitt vanlig med forhåndsmøter. I den nye plan- og bygningsloven er dette blitt gjort til en obligatorisk del av prosessen i møte mellom private og offentlige saksbehandlerne. Forhåndsmøter er et verktøy utbygger kan bruke for å skaffe seg informasjon om rammene og kravene til det planlagte prosjektet. I tillegg vil representantene fra kommunen også ha kunnskap om innstillingen til politikere i forhold til lignende plansaker og praksis.

Forhåndsmøter vil på denne måten kunne være med på å skape økt forutsigbarhet i forhold til forventet utfall av en saksbehandling, og også gi forslagstillerne en mulighet til å revidere sine planer etter kommunens innstillinger i en tidlig fase. I løpet av formøtene vil det fremgå hvilke krav kommunen vil ha til prosjektet og andre etaters innstilling til et slikt prosjekt. Hensikten med slike møter er at kommunen, med bakgrunn i blant annet planforum, skal kunne fremstå samlet og kunne ytre forskjellige etaters standpunkt til en eventuell utbygging.

Det kan tenkes at det på tross av slike møter vil være vanskelig å kunne avklare all slags potensielle utsettelse et prosjekt vil kunne møte. I de største byene i Norge er kommunen en stor organisasjon som det tidvis kan være vanskelig å få et samlet synspunkt fra i konkrete saker. Men slike møter vil samtidig legge grunnlaget for at en tidlig kontakt kan bli etablert mellom to parter som mest sannsynlig skal samarbeide om å komme frem til en felles løsning på et senere tidspunkt.

Et moment som kan være med på å styrke saksbehandlingen er hvorvidt det er én eller to saksbehandlere fra plan- og bygningsetaten som deltar i møtene med forslagsstiller. Det virker rasjonelt å ta utgangspunkt i at to saksbehandlere vil kunne utfylle hverandre og dermed også kunne bedre et samarbeid med forslagsstillere. Da kan man unngå situasjoner hvor saksbehandlere gjennom tid har forsøkt å lage seg egne kreative løsninger i forhold til hvordan saksbehandling bør foregå (Eckhoff & Graver 1991 som skrevet i Nordahl 2009).

Ideelt sett skal de ulike saksbehandlerne gjenspeile kommunens politiske ledelse sitt syn i saksbehandlingen og i tilbakemeldingene. Det blir pekt på at administrasjonen, altså saksbehandlerne, i kommuner ofte er lojale i forhold til de politiske ledelsen (Jensen 2009). Men selv om kommunens planadministrasjon består av et lojalt kompetent fagmiljø er ikke dette en sikkerhet i forhold til at kommunen kun vedtar planfaglige gode løsninger. For det første er det ikke sikkert de politiske vedtatte føringene blir ansett for å være en faglig god løsning. For det andre gir den faglige staben i plan- og bygningsetaten sin innstilling til om et forslag burde vedtas, men det er det folkevalgte organ, politikerne, som til syvende og sist vedtar prosjektet eller ikke. I Oslo kommune er dette bystyret.

Kommunestyret kan også ha et bredere vurderingsfelt enn den planfaglige etaten, og andre faktorer kan bli vurdert som viktigere enn de rent planfaglige. Kommunen består av mange etater som også har sine interesser ved siden av at kommunen er en økonomisk organisasjon. I tillegg består kommunestyret av politikere som igjen har valgperioder og resultater å ta hensyn til. Dette betyr at kommunestyret kan vedta planer som er omstridte planfaglig.

4.6 Kontakt mellom parter

4.61 Governance

Målet for prosessen når en privat forslagstiller og kommunen møtes er at det nås et resultat begge er fornøyd med i forhold til sine interesser. For å nå dette målet er det ofte en forutsetning at partene makter å finne et resultat sammen slik at begge føler at deres interesser er ivaretatt. På denne måten er samarbeid et stikkord for mange prosesser som er vellykket.

Det har gjennom samfunnsendringer også blitt endringer i hvordan det offentlige styrer samfunnet. Det har blitt pekt på at nettverk har blitt mer sentralt på de fleste områder i samfunnet og nettverksstyring har også blitt en integrert del av de fleste politikkområder på alle nivåer (Sørensen & Torfing 2005). Denne tendensen har også blitt implementert i kommunenes planregime (Jensen 2009)

Kommunen sto mer sentralt i forhold til planleggingen og gjennomføringen tidligere og denne formen for offentlig styring blir kalt "governing". Mens den nye formen for offentlig styring, hvor kommunen ser mer mot markedet, blir kalt for "governance". Men dette betyr ikke at kommunens demokratiske styringsform har blitt erstattet med nye nytt, men at den tradisjonelle "governing" og den nye "governance" lever side om side (Sørensen & Torfing 2005).

Det formelle politiske og administrative monopolet på politisk styring er ikke like tydelig lenger, og blir supplert av mange formelle og uformelle prosesser og mekanismer. (Sørensen & Torfing 2005). Dette setter kommuner i en dobbeltrolle hvor de både er en av flere nettverksdeltakere, og samtidig er de som setter rammene for nettverksstyring gjennom lovverk og politikk, og må dermed finne en balanse mellom disse.

Mange aktører fokuserer på nettverksbasert tilnærming til styring og beslutning (Nordahl et al. 2008). Ettersom de overordnede planene ikke alltid fungerer som et egnet styringsverktøy kan kommunen som et alternativ også bruke sin autoritet gjennom regulering. Denne formen for koordinering kan fungere ved at kommunen gjennom sterk regulering prøver å hindre uønskede momenter ved et planforslag. Samtidig kan en slik "streng" regulering føre til at det blir mindre attraktivt for markedsaktører å operere i kommunen ettersom det kan oppleves som handlingsrommet blir innskrenket.

Kommuner kan da i stedet implementere nettverk i sin styringsform, da kan det dermed bli mulig for kommunen å styre noe av prosessen gjennom dialog og samarbeid. Ved å benytte slike styringsmekanismer kan partene opparbeide seg relasjoner som kan ha et uformelt preg selv om de også er avhengige av hverandre.

Med et styringsnettverk vil aktører som er gjensidig avhengig av hverandre møtes til konkrete forhandlinger (Sørensen & Torfing 2005). Man kan si at det eksisterer en viss avhengighet mellom kommuner, som trenger private utbyggere, og private utbyggere som trenger godkjenning fra kommunen. Disse forhandlingene som foregår mellom en privat utbygger og plan- og bygningsetaten kan til tider bære preg av samtaler og samarbeid (Informant 2011).

4.62 Samarbeid

For at partene skal kunne samarbeide sammen må også premissene være lagt til rette for at prosessen skal bidra til et optimalt samarbeid. Det er viktig at kommunen på tross av sin maktposisjon er innstilt på samarbeid og ikke "misbruker" sin maktposisjon. I tillegg er det viktig at interessemotsetningene ikke fører til at de mellommenneskelige relasjonene blir dårlige, men forblir gode under prosessen (Rognes 2008). Om en av partene skulle få et dårlig forhold til den andre, kan dette være med å redusere viljen til samarbeidet og vedkommende kan også være mer negativt innstilt til å akseptere ulike forslag til løsning. I dette vil både erfaring og profesjonalitet spille en rolle for hvordan en part fremstår.

Det legges også vekt på at planlegging av selve forhandlingssituasjonen som slike møter ofte fører til, er essensielt for å oppnå et resultat man er fornøyd med (Rognes 2008). For å være godt forberedt må parten ha planlagt adferden i møtet og satt seg godt inn i de fleste sidene ved prosjektet. Ved å være godt forberedt til møtene vil partene kunne respondere raskt på nye momenter som dukker opp i løpet av møtene og dermed opptre mer fleksibelt. En del av denne forberedelsen vil også være å ha forståelse for den andre partens interesser slik at de er klar over at denne parten også vil, til en viss grad, få dekket sine interesser. Uten en slik vurdering vil et samarbeid gå tregere og kanskje også til slutt ende opp med en dårligere løsning enn hva som er mulig.

Dermed kan man si at det er viktig for samarbeidet at utgangspunktet for forhandlingen gjenspeiler begge interesser. Dette betyr at initiativtaker bør fremme et planforslag som til en viss grad er i tråd med kommunens målsetninger eller ha forståelse under forhandlingene for at kommunen ønsker å opptre i samfunnets interesser. Hvis planforslaget er et forslag som kommunen i utgangspunktet ikke ønsker, kan "veien" bli svært lang for å oppnå et resultat begge er fornøyd med. Men for at en forslagsstiller skal vite til en viss grad hva kommunen ønsker seg i et konkret område, er det viktig at kommunen på forhånd på en eller annen måte har ytret eller kommunisert dette og at det eksisterer en viss forutsigbarhet i systemet også før partene møtes første gang.

Kommunen bør også ta inn over seg og ha forståelse for hvilke aspekter som er viktige for en privat forslagsstiller på samme måte. Kommuner i norske byer og tettsteder er avhengig av de private markedsaktørene for at det skal skje utbygging på deres arealer og bør med den bakgrunn også være innstilt på et samarbeid med en privat utbygger. Som nevnt tidligere vil dette hovedsakelig for private forslagsstillere dreie som fortjeneste, mens det for kommuner vil være samfunnsutviklingen som er politisk vedtatt.

Saksbehandlingen foregår etter føringer gitt av kommunens politikere og det er ofte i denne fasen størsteparten av samarbeidet foregår. Man kan tenke seg at samarbeid og dialog under saksbehandlingen vil øke sannsynligheten for at prosjektet også blir likt av politikerne, men det kan også tenkes at politikerne har andre vurderinger de tar med i betraktningen og som fører til at prosjektet ikke blir vedtatt. For en forslagsstiller kan dette oppleves som et problem som gjør at kommunens beslutningssystem ikke fremstår samlet nok og er dermed også uforutsigbart.

Kommuner jobber samtidig med å opptre som mer forutsigbare gjennom flere prosesser. I rapporten "Markedsbasert utbyggingspolitikk" (Nordahl et al. 2008) blir det skissert tre måter kommuner jobber med dialog og informasjonsutveksling for å forsøke og skape større forståelse mellom markedet og kommunen som myndighet. Disse tre måtene er ved dialog mellom fagadministrasjonen, politikere og forslagstillere ved et prosjektforslag, ved dialog mellom fagadministrasjonen og utbyggere uten et prosjektforslag, som en møteplass og ved interne møter mellom kommune eller statlige sektormyndigheter for å kunne respondere på et planforslag.

Ved at plansystemet er forutsigbart og effektivt, kombinert med at samarbeidet fungerer godt, vil dette være tjenelig for begge partene. Men selv om man tar utgangspunkt i at dette ofte dreier seg om store utbyggingsselskaper som tjener gode penger på sin virksomhet, kan ringvirkningene av

treghet i systemet også spre seg. Det er ikke utenkelig at trege prosesser fører til at kostnadene for forslagsstiller øker og at dette for eksempel kan slå ut som økte boligpriser for nybygg.

Dette kan i disse dager være aktuelt med tanke på at dagens utbyggings situasjon i Oslo som regel består av fortetting i byggesonen og endrede krav til boligens standard. Dette er momenter som igjen kan føre til henholdsvis mer komplisert saksbehandling som en følge av mer sammensatte prosjektområder og muligens økte kostnader knyttet til nye krav til boliger. Det blir i magasinet Plan skrevet en artikkel av Boysen (2011) skrevet en artikkel som viste at kostnadene ved boligbygging har blitt dyrere enn tidligere. I skyggen av en slik virkelighet ser man viktigheten av at prosjekter ikke blir ytterligere dyrere som en følge av liten forutsigbarhet i plansystemet.

4.63 Utvidet kontakt

I henhold til plan- og bygningsloven er det skissert hvordan kontakten mellom partene ved et planforslag skal foregå. Loven fungerer dermed også som en prosesslov og gir et minimum av hvordan prosessen skal foregå. I dette ligger det også at partene kan ha en utvidet kontakt utover det som er beskrevet i loven.

Loven sier noe om hvilke aktører som skal delta i en slik prosess, hvordan de er posisjonert i forhold til hverandre og hva beslutningen skal støttes på (Nordahl 2009). Loven tar utgangspunkt i at det er det offentlige som skal sitte i førersete og lede prosessen og utviklingen av området. I virkeligheten er, som nevnt tidligere, ikke realiteten slik og det er privatinitierte planforslag som dominerer. Studier (Nordahl, 2006) viser at private forslagsstillere ofte er den drivende kraft i mange ledd i prosessen. De fører referater i løpet av saksbehandlingen for å ikke måtte diskutere de samme sakene flere ganger og henter synspunkter fra flere deler av kommunen og andre aktører underveis. De foretar også mange av de nødvendige utredningene som må gjøres. Lovverket har riktig nok forsøkt å tilpasse seg den nye situasjonen med en lovfestet rett til oppstartsmøter og tidsfrister i kommunens saksbehandling. På tross av at loven skisserer hvordan prosessen skal foregå vil det i mange tilfeller være fruktbart for partene å ha en utvidet kontakt utover dette.

Gjennom forhandlinger og samarbeid har en privat forslagsstiller i utgangspunktet mulighet til å påvirke utfallet av saken gjennom møter med plan- og bygningsetaten. Ofte er det andre arenaer som også kan være med på å påvirke utfallet av de ulike planforslagene. Selv om plan- og

bygningsetaten fungerer som den naturlige fagetaten en privat forslagsstiller møter, er det ikke noe i veien for at de kan oppsøke andre etater eller politikere hvis de ønsker kontakt med den styrende delen av kommunen.

Jensen (2009) skriver i boken "Eiendomsutvikling i tidlig fase" at det ofte er forskjell på hvordan kontakten utspiller seg i de ulike kommunene ut over det rent prosessuelle som plan- og bygningsloven gir. Han skiller mellom store og små kommuner og mener at i de små kommunene preges kontakten ofte av hverdagsrelasjoner, mens i de store kommunene kan organisert lobbyvirksomhet i større grad påvirke kontakten.

Noen ganger kan en forslagsstiller kontakte politikere gjennom profesjonelle lobbyister for å fremme sin sak (Nordahl et al. 2008). Dette kan de gjøre for å påvirke politikere hvis prosessen går tregt under saksbehandlingen eller for å mer direkte "måle" hvordan beslutningstakerne stiller seg til prosjektet. Dette viser igjen at det finnes flere verktøy enn de formaliserte forslagsstiller kan bruke i sitt forsøk på å få vedtatt et prosjekt.

Ettersom forslagsstillere til tider tar direkte kontakt med politikere og andre aktører kan dette sees på som et tegn på mangel av progresjon eller sikkerhet under saksbehandlingsmøtene. Nordahl (2009) skriver at det er fem typer aktører; utbygger, planadministrasjonen, statlig sektormyndighet, politikere og innbyggere. Hun peker videre på at det kun er to parter, planadministrasjonen og utbygger, som er til stede i de innledende fasene når mange premisser for prosjektet blir lagt. I dag har to av de tre aktørene mulighet til å stanse prosjektet om de ikke er representert på disse innledende møtene.

4.7 Risikomomenter for en privat aktør

4.71 Reguleringsrisiko

Når utbyggeren vurderer oppkjøp av tomt må vedkommende forholde seg til de overordnede planene som kommunen har laget, og planlegge deretter. Dette må han eller hun gjøre i sammenheng med å vurdere risikoen for å ikke få vedtatt prosjektet ut fra kommunens overordnede planer. Dette kalles reguleringsrisiko. De har i tillegg andre risikomomenter å ta hensyn til som

markedsrisiko, finansieringsrisiko og produksjonsrisiko (Nordahl et al. 2008). Jo flere og større risikomomenter som er til stede vil gjøre det vanskeligere å beregne kostnader og inntekter til et konkret prosjekt.

Reguleringsrisikoen utgjør en stor risiko for en utbygger og i dette uttrykket ligger faren for at reguleringsplanen blir vesentlig endret, utsatt eller ikke vedtatt av kommunen. For private forslagsstillere kan dermed kommunen være en instans som kan stoppe hele prosjektet og de må uansett akseptere og ta inn over seg vedtaket om planen som blir gjort av de folkevalgte i kommunen (Røsnes og Kristoffersen 2009b)

Kommunen kan gjennom delegert myndighet fra statlig hold sette rammer og betingelser for aktivitet som markedsaktører foretar seg og det er reguleringsautoriteten som i dag er den mest fremtredende måten å gjøre dette på (Nordahl et al. 2008). Kommunen må derfor veie denne autoriteten opp mot private aktørers ønskede handlingsrom for å bidra til at det fortsatt blir attraktivt å bygge i kommunen. Hvor attraktivt det er å drive utbyggingsvirksomhet i kommunen dreier seg til syvende og sist om hvor lønnsomme prosjektene blir for markedsaktørene.

Kommuner sitter som beslutningsmyndighet på mer makt en de private initiativtakerne. Nordahl (2006) peker på at det eksisterer en viss grad en gjensidig avhengighet mellom kommune og utbygger. Utbygger må få planene sine vedtatt av kommunen for å drive sin virksomhet, mens kommunen er avhengig av private utbyggere for boligbygging og utvikling av byen sin. Men samtidig er kommunen avhengig av utbyggere generelt og dermed ikke den konkrete utbyggeren. Hun peker videre på at dette gjensidighetsforholdet dermed er skjevt fordelt og at kommunen dermed også sitter på mer makt en dem de forhandler med.

Denne skjevheten i maktforholdet kommer av at det ikke eksisterer noen kobling mellom kommunens fokuspunkt- samfunnshensyn, og forslagsstillers fokus- lønnsomhet (Nordahl et al. 2008). Ettersom det ikke nødvendigvis eksisterer noen kobling mellom disse to momentene vil kommunens hensyn i vurderingen av prosjektet veie tyngst og dermed skape et risikomoment for forslagsstiller. Plan- og bygningsloven er på denne måten laget for at kommunen skal sitte i maktposisjonen for at deres interesser skal være avgjørende i beslutningsprosessen. Loven tar i liten grad hensyn til forslagsstillerens hovedinteresse- økonomi (Nordahl et al. 2008).

Som en følge av denne usikkerheten er det tenkelig at dette kan føre til at private forslagsstillere

planlegger ut i fra hva planmyndighetene og andre interessenter kan foreta seg i løpet av prosessen. Men verken forslagsstiller eller kommunen er klar over hvordan prosessen vil bli, selv om det rent prosessuelle er gitt av plan- og bygningsloven. Det kan for eksempel underveis i prosessen komme nye parter med sine nye interesser. Røsnes (2009c) skriver at plansystemet sine styringsmekanismer, sammen med måten plan- og byggesaksmyndigheter bruker sin myndighet på i reguleringprosesser, vil gjennom usikre transaksjoner til sammen utgjøre risiko for en forslagsstiller.

Mye av Oslos utbygging skal foregå i den allerede etablerte byggesonen. Det vil si at mye av utbyggingen dermed må foregå som fortetting eller som transformasjon av områder. Fortetting er ofte til en viss grad forutsigbare prosesser i forhold til framdrift ettersom det allerede eksisterer en reguleringplan som innehar arealformålet (Nordahl et al 2008). Slike prosjekter har på denne måten ikke det samme utgangspunktet for utvidede forhandlinger mellom kommune og en privat forslagsstiller som andre prosjekter kan ha.

Ved transformasjon endres området arealutnyttelsesformål med noe annet. Ved å bygge boliger gjennom transformasjon utgjør dette for en privat forslagsstiller ofte en situasjon med mange usikkerhetsmomenter (Nordahl 2006). I rapporten "Markedsbasert utbyggingspolitikk" (Nordahl et al. 2008) pekes det på at grunnene til dette kommer av usikkerheten til den framtidige bruken og kravene kommunen har til området. Hun peker videre på at slike transformasjonsprosjekter innebærer stor markedsrisiko og er ofte tidkrevende prosesser. Ettersom områdene ofte er ukjente eller har et dårlig rykte som en følge av tidligere bruk, kreves det omfattende markedsføring for å få solgt prosjektet.

4.72 Statlige og regionale myndigheter og innsigelse

For en forslagsstiller er det også et annet moment som er med å utgjøre reguleringsrisikoen. Denne risikoen kommer fra enkelte andre overordnede myndigheter. Om den foreslåtte reguleringsplanen kommer i konflikt med interessene til disse myndighetene kan dette også være et moment som kan stå i veien for et reguleringsvedtak.

Statlige sektormyndigheter og fylkeskommunen har mulighet til å komme med uttalelser i forbindelse med et planforslaget. De har ofte en egeninteresse å ta hensyn til og det er tenkelig at de på denne måten i stor grad vil være fokusert på sine interesser. I henhold til den gamle plan- og

bygningsloven hadde disse partene mulighet til å stoppe eller endre planene gjennom sin innsigelsesrett uavhengig om de hadde deltatt i prosessen tidligere. I den nye plan- og bygningsloven har denne retten blitt noe innskrenket ved at retten faller bort om man ikke i stor nok grad har kommentert eller deltatt tidlig i prosessen. For planforslag det er rettet en innsigelse mot, må gå til behandling hos miljøverndepartementet.

5 Saksgangen til Oslo kommune og hypotesene

5.1 Faser i saksbehandlingen i Oslo

I de kommende avsnittene er det skissert hvordan saksbehandlingen i Oslo kommune foregår når privatinitierte planforslag skal behandles i kommunen. Saksbehandlingen er stort sett som i andre kommuner under den faglige vurderingen hos plan- og bygningsetaten. Når saksbehandlingen går over til en mer politisk behandling vil kommunen skille seg fra de fleste kommuner i Norge. Dette kommer av at Oslo kommune opererer med byråd og bystyre. Det er kun hovedtrekkene i prosessen som er skissert i de kommende avsnittet:

En privat forslagsstillers første møte med kommunen starter med et planinitiativ som viser hovedkonturene av det fremtidige planlagte prosjektet. Her vil initiativtakeren informere representantene fra kommunen om hvilke planer han har for området. Plan- og bygningsetaten inviterer deretter andre etater i kommunen samt bydelen og enkelte andre offentlige berørte etater til et møte om prosjektet eller om å få deres holdninger til et slikt prosjekt og får dermed inn standpunkt og anmerkninger fra forskjellige berørte "interessenter". I tillegg foregår det interne møter hos plan- og bygningsetaten såkalte planforum.

Etter at kommunen har fått oversikten over prosjektet, møtes partene, initiativtakerne og plan- og bygningsetaten i et oppstartsmøte eller forhåndskonferanse. I disse møtene oppnås det en tidlig kontakt samtidig som kommunen kan gi informasjon om overordnede føringer, krav og andre ting som kan bli avklart på et tidlig tidspunkt. I disse møtene vil det også bli presentert hvordan ulike deler av det offentlige forholder seg til planene.

På dette tidspunktet kunngjøres det i aviser og brev at planarbeidet starter. Initiativtakeren fortsetter deretter planleggingen med hensyn til de krav, føringer og tilbakemeldinger han har fått av kommunen i oppstartsmøtet og sender deretter inn et planforslag til plan- og bygningsetaten.

Deretter blir det annonsert at planen legges ut til offentlig ettersyn for kommentarer fra personer, bedrifter og offentlige etater og myndigheter. Plan- og bygningsetaten går gjennom bemerkningene som har kommet inn og kommenter dem. Dette foregår i interne møter. Underveis i denne fasen av

prosessen vil det ofte være jevnlig kontakt mellom saksbehandlerne i plan- og bygningsetaten for å komme frem til felles løsninger. Når forslagsstiller har gjort de eventuelle nødvendige justeringer i planen eller plan- og bygningsetaten har laget sine egne alternative planer, kan plan- og bygningsetaten gi sin innstilling til planene og sende planen til politisk behandling.

Ettersom Oslo kommune opererer med byråd og bystyre vil prosessene få en annen saksgang en hos vanlige Norske kommuner. Dette er en parlamentarisk modell hvor de valgte lokalpolitikere godkjenner et byråd bestående av en byrådsleder og byråder med ansvar for ulike funksjoner. Dermed må bystyret også ha en egen komité for slike planforslag ettersom byrådet er det utøvende organ (Jensen 2009).

Den aktuelle byrådsavdelingen for plansaker er byrådsavdelingen for byutvikling. Her vil det også foregå saksbehandling av prosjektet og byrådet har også myndighet til å gjøre endringer på planene eller velge å ikke fremme saken for videre behandling. De vil deretter legge frem sin innstilling til prosjektet som sendes over til bystyret.

Før planen legges frem for bystyret for endelig godkjenning går planen først innom et fast utvalg for plansaker, en politisk komité, hvor de blir forelagt alle planene, klager og uttalelser i forbindelse med forslaget. Bystyret tar til slutt den endelige avgjørelsen i saken. Her kan planen bli vedtatt, avslått, vedtatt med endringer eller utsatt. Plan- og bygningsetaten offentliggjør beslutningen.

5.2 Hypoteser

I forbindelse med denne oppgaven blir det fremmet fire hypoteser som det skal ses på om kan være med på å svare på oppgavens problemstilling. Tre av hypotesene vil potensielt kunne dreie seg om både den private utbygger og kommunen, mens en av hypotesene vil kun dreie seg om kommunens anliggende. Det utelukkes heller ikke i denne oppgaven at det kan være andre momenter en hypotesene som kan være med på å besvare problemstillingen.

Den første hypotesen dreier seg om grunnen til at prosjektet tok lang tid på å bli vedtatt og til slutt ble vedtatt kan bero på organiseringen i enten kommunens organisasjon, den private aktørens organisasjon, eller begge organisasjon. Ved å se på organisasjonene vil et sentralt punkt være hvordan parten fremstår. Eksempler på slike momenter kan være om organisasjonen framstår mer

samlet eller mer fragmentert en tidligere? Er responsen en part får ulik ut i fra hvem han snakker med?

Den andre hypotesen ser på om det kan være politiske faktorer som har ført til at prosjektet har tatt lang tid før det har blitt vedtatt og om politiske faktorer kan ha hatt innvirkning på at det til slutt ble vedtatt. Momenter som kan være aktuelt å se på er om det for eksempel har blitt endrede politisk vedtatte føringer eller planer som har blitt styrende underveis, eller om politikerne gjennom kompromisser med andre politiske partier har endret sin stemmegivning? Denne hypotesen vil kunne dreie seg om kommunens anliggende.

Den tredje hypotesen handler om hvor fleksible de ulike partene har vært underveis i prosessen og om dette kan være med på å svare på problemstillingen. Dette kan for eksempel dreie seg om hvor stor grad av vilje en part har vært til å endre et forslag eller et standpunkt, om denne viljen har endret seg i løpet av prosessen eller hvor forberedte de har vært til de ulike møtene med de andre partene. Denne hypotesen vil potensielt kunne dreie seg om begge parter.

Den fjerde og siste hypotesen dreier seg om hvorvidt det har blitt endret eller utvidet kontakt mellom partene, eller om det ikke har det, og om dette har hatt innvirkninger på prosessen. Dette kan for eksempel dreie seg om de ulike partene av en eller annen grunn har begynt å kommunisere bedre med hverandre, eller om kontakten har blitt utvidet i den form at det har kommet nye forhandlingsparter underveis. Denne hypotesen vil også dreie seg om både det offentlige og den private aktøren.

6 Grefsen stasjons saksgang

I forbindelse med denne oppgaven har det blitt lagd fire forskjellige hypoteser som kan være med å svare på spørsmålene omkring hvorfor prosjektet Grefsen stasjon har tatt så lang tid på å bli vedtatt, og hvorfor det tilslutt ble godkjent, i motsetning til de tidligere forsøkene. Videre vil dette kapitlet være bygget opp med utgangspunkt i disse fire hypotesene, disse blir presentert og det blir presentert funn knyttet til hypotesene. Etter hver hypotese blir det besvart om funnene har bekreftet eller avkreftet hypotesen.

Etter en gjennomgang av hypotesene vil det også bli sett på andre momenter som har påvirket prosjektet og også noen refleksjoner omkring funnene.

6.1 Hypotese 1: Betydningen av organisering

Den første hypotesen som blir fremstilt dreier det seg om det har blitt endringer organisasjonsmessig som kunne hatt betydning i forhold til utviklingen av prosessen. Hvordan en organisasjon fungerer og framstår kan være av stor betydning i forhold til hvordan prosesser fungerer. Dette dreier seg hovedsakelig om hvordan organisasjonen fungerer innad.

Teksten til denne hypotesen starter med å se på kommunens organisasjon før den ser på forslagstillers organisasjon. Teksten avsluttes med å besvare hypotesen.

6.11 Kommunens organisasjon

Vedtak av private forslagsstilleres plan avhenger av kommunens godkjenning. Store utbyggingsprosjekter blir vurdert ut fra om de er ønskelige med utgangspunkt i kommunen som helhet. Derfor blir også kommunen som helhet i denne oppgaven regnet som en hel organisasjon.

Hvordan organisasjonen er organisert innad dreier seg om intern organisering og hvordan de forskjellige delene av organisasjonen fungerer i forhold til hverandre. Hvis for eksempel de ulike etatene i en kommune har mangelfull kommunikasjon eller organisering seg imellom vil dette være et eksempel på at de er ukoordinerte. Ved et slikt tilfelle vil ikke kommunen fremstå som samlet og

dermed også gi uklare signaler til de andre partene om hva som kreves og forventes ved den kommende utbyggingen. Dette kan med andre ord forsinke prosessene og forutsigbarheten i forhold til hele prosjektet.

Planforum

Oslo kommune har hatt et sterkt fokus på prosess de siste årene og har jobbet mye med dette temaet (Nordahl et al. 2008). De har ønsket å kunne opptre mer forutsigbare i forhold til private initiativer. Dette har de forsøkt å gjøre ved å i større grad formalisere de innledende og mer uformelle fasene i en reguleringsprosess. Denne fasen består i stor grad av dialog mellom kommunen ved plan- og bygningsetaten og forslagsstiller. I disse møtene kommer det frem hvilke planer de private forslagsstillerne har for et bestemt område og kommunen responderer til disse planene i forhold til sine framtidvisjoner og eventuelle føringer.

I forsøket på å formalisere denne fasen har kommunen innført rutiner som i større grad skal forplikte kommunen i forhold til tilbakemeldingene de gir initiativtakeren. Disse handler hovedsakelig om intern avklaring i kommunen (Nordahl et al. 2008). Kommunene må avklare både hvordan de forskjellige etatene i kommunen forholder seg til de forelagte planene, samtidig som den aktuelle kompetente faglige etaten, plan- og bygningsetaten, også må avklare sin holdning til planene.

Avklaringene i forhold til de ulike etatene består av at de berørte etatene har mulighet til å gi sine synspunkter til planene. Dette kan dreie seg om et bredt spekter av tilbakemeldinger og kan innebære alt fra skolekapasitet til trafikale forhold. Den interne avklaringen i plan- og bygningsetaten kalles for planforum, et slikt forum er også anbefalt fra miljøverndepartementet og er også omtalt i den nye plan- og bygningsloven (Lovdata 2008). Dette forumet består av faglige kompetente folk fra både kommunale, regionale- og statlige organer samtidig som etatens ledere også er tilstede. For etaten og kommunen kan dette bidra til at kommunen fremstår mer som en samlet organisasjon og kan i tidligere faser bli oppmerksom på utfordringer knyttet til prosjektet.

For forslagsstiller kan dette også bidra til at de tidligere vet hva de har å forholde seg til. De får dermed i de innledende møtene informasjon som kan bidra til at de tidligere en før kjenner til rammer og krav knyttet til prosjektet. Kommunen har etter plan- og bygningsloven (Lovdata 2008) tidsrammer å forholde seg til i den formelle fasen. Kommunene vil derfor også være tjent med å få

avklart de ulike potensielle konfliktområdene i de uformelle fasene, framfor å måtte bruke tid på dette i faser med tidsrammer.

Samtidig kan disse interne avklaring oppleves av utbygger som en prosess de blir utelatt fra og ikke får ta del i. Det kan med andre ord føles som om de ikke får delta i en del av beslutningsprosess som de selv mener de er en viktig del av.

Proessen med Grefsen stasjon startet allerede på slutten av 90-tallet, og planforum hadde på den tiden ikke blitt etablert i Oslo kommune. Prosjektet har dermed ikke vært tatt opp i planforum i de tidlige fasene, men har vært oppe i planforum senere i prosessen. I spørsmålet om planforum kan ha bidratt til at prosjektet til slutt ble vedtatt er det flere momenter som kan peke på at planforum ikke har fungert etter hensikten i denne saken.

Disse momentet er at kommunen har underveis i prosessen endret krav til planen. Man kan ta utgangspunkt i at planforum skulle forhindre endringer til krav i planen. En av diskusjonene som har preget møtene mellom forslagstiller og kommunen har dreid seg om hvorvidt det skal etableres en undergang fra prosjektområdet østover, under sporområdet og motorveien (Oslo kommune 2011a). Dette er en lang undergang som skal binde områder sammen og dermed minske barriereeffekten trafikkårene skaper. Det har vært diskuter mye om hvorvidt det skal etableres en gangbru, en undergang eller om det ikke skal etableres noe i det hele tatt. En annen diskusjon har dreid seg om antall barnehager, og antall avdelinger som skal etableres i tilknytning til prosjektet. Det har også vært flere diskusjoner knyttet til høyder og etasjer, grøntdrag, etablering av lokk samt støydempingstiltak.

Planen ble godkjent eller anbefalt av plan- og bygningsetaten i september 2005 og blir dermed etter vanlige prosedyrer sendt videre til rådhuset hvor byråden skal behandle planen, som igjen sender planen over til byutviklingskomitéen og bystyret. Av grunner som blir tatt opp senere i dette kapitlet havner prosjektet igjen senere tilbake til plan- og bygningsetaten. I den nye runden hos plan- og bygningsetaten ble kravene i tilknytning til barnehagene og undergangen endret, i tillegg til at det også måtte etableres nye analyser for trafikkavvikling samt nye reguleringsbestemmelser (Informant 2011).

Da plan- og bygningsetaten får planen tilbake må de igjen dermed forsøke å endre planene etter hva som var bakgrunnen til tilbakesendelsen. Ser man dette fra initiativtakerens ståsted vil dette være et

eksempel på det offentlige beslutningssystemets uforutsigbarhet og vitne om at kommunen som organisasjon ikke kommuniserer godt nok. Slike endinger fører til at prosjekter må endres og kan føre til utsettelse som for initiativtakere er tidkrevende.

Men man kan ikke som utbygger ta utgangspunkt i at alle planer som blir anbefalt av plan- og bygningsetaten eller hos byrådet automatisk blir vedtatt hos beslutningstakerne i bystyret. Dette er en viktig del av det demokratiske system som er laget for at folket bestemmer. Samtidig kan en uforutsigbarhet i plansystemet øke risikoen for at de private forslagsstillerne minsker fortjenestemuligheten, noe som igjen kan bety at det blir dyrere å produsere boliger, som igjen kan føre til at nybygg blir dyrere å kjøpe.

Byrådssystemet

Det første leddet et reguleringsplanforslag skal innom etter plan- og bygningsetaten er til behandling hos byråden. Her blir saken sendt over til den aktuelle avdelingen som er byrådsavdelingen for byutvikling. Hos denne avdelingen blir saken behandlet og eventuelt godkjent før den sendes videre til kommunestyret for endelig vedtak. Hos kommunestyret blir saken tatt opp hos byutviklingskomitéen før den blir fremmet for bystyret. Her kan saken bli vedtatt, vedtatt med endringer avslått eller sendt tilbake fordi den ikke er ferdig utredet eller "moden" for endelig avgjørelse.

I tilfelle med Grefsen stasjon tok dette lenger tid en hva som initiativtakerne kunne forutse (Informant 2011). Initiativtakerne estimerte at tiden fra saken kom til byrådet og ble behandlet hos byrådsavdelingen for byutvikling, før den kom opp til byutviklingskomitéen og ble fremmet for kommunestyret, skulle ta cirka tre måneder.

Men byrådet hadde kapasitetsproblemer (Informant 2011) og de rakk ikke å behandle alle sakene som ble fremmet fortløpende og hadde dermed en viss ventetid. Planen ble dermed ikke overlevert til bystyret før i juni 2006 i første omgang. Denne delen av prosessen som initiativtakeren hadde ventet skulle ta tre måneder tok dermed i overkant av et år.

I det store og hele er en slik utsettelse ikke den avgjørende grunnen til at prosjektet har tatt lang tid å få godkjent, men illustrerer hvordan prosjektet har gått i det offentlige. Prosjektet har her i nesten alle ledd fått uventete utsettelser, og i noen tilfeller har prosjektet måttet gå gjennom de samme

prosessen flere ganger.

Oslo kommune som en av få kommuner operer med byråd- og bystyresystem. For mange private initiativtakere er det nok tenkelig at bystyret ses på som et ekstra ledd i det offentlige beslutningssystem som kan bidra til å øke usikkerheten i forhold til reguleringprosessen og kan også bidra til at tidsaspektet i den offentlige reguleringprosessen blir ytterligere tidskrevende.

6.12 Forslagsstillerens organisasjon

Initiativtakerne som består av Jm byggholt og Rom eiendom har organisert seg sammen i et felles selskap kalt Grefsen utvikling. Det er opprinnelig Rom eiendom som har sittet på rettighetene til store deler av prosjektområdet, mens Jm byggholt vant konkurransen om å være samarbeidspartner i prosjektet.

Det har blitt vanlig at selskaper går sammen i slike "joint venture" selskaper i transformasjonsprosjekter (Barlindhaug & Nordahl 2005). Man kan derfor ta utgangspunkt i at slike prosjektbaserte "engangsselskaper" bidrar til at selskapene har en større forutsetning for å samarbeide ettersom de har alt samlet i en organisasjon. De har dermed større muligheter til å kunne opptre samlet i møtet med det offentlige beslutningssystem og i møte med andre organer.

Det har på tross av dette vært utfordringer knyttet til initiativtakerens organisasjon. I en periode tidlig i prosessen ble prosjektet forsinket. Grunnen til dette knytter seg til personlige omstendigheter som førte til at selskapet måtte ansette en ny person i forbindelse med det prosessuelle i prosjektet (Informant 2011). Dette kan ikke sies å ha vært avgjørende for at prosjektet har tatt lang tid å få vedtatt, men har vært en av mange "brikker" som har slått uheldig ut. I tiden før en nyansettelsen førte missforståelser til at prosjektet ble ytterligere forsinket. Dette temaet kommer oppgaven inn på igjen senere i dette kapittelet.

6.13 Hypotesen og funnene

Man kan med bakgrunn i funnene si at det er organisatoriske faktorer hos kommunen som har bidratt til at prosjektet har tatt lang tid før det ble vedtatt. Kommunen har ikke opptrådt forutsigbart

ettersom de har endret flere krav underveis i prosessen som igjen har ført til utsettelse. Man må kunne si at endringer av krav underveis i en prosess skyldes at organisasjonen, altså kommunen som helhet, ikke kommuniserer godt nok og oppleves som vinglete av en forslagsstiller. Samtidig har byrådssystemet bidratt til ventetid og et ekstra ledd som prosjektet også skal gjennom.

Om det er organisasjonsmessige faktorer hos kommunen som har bidratt til at prosjektet til slutt har blitt vedtatt er det ikke noen funn som tilsier det. Kommunen som organisasjon har gjort en rekke tiltak som har bidratt til at kommunen fremstår som mer samlet, for eksempel at andre etater får uttale seg tidlig i prosessen samt planforum. På denne måten kan man heller ikke utelukke at det faktisk kan ha hatt en innvirkning, men undersøkelsene i denne oppgaven bekrefter ikke at disse organisatoriske tiltakene har fått prosjektet vedtatt.

Man kan også si at det er organisasjonsmessige grunner hos initiativtaker til at prosjektet har blitt utsatt. Initiativtakers organisasjon hadde i starten problemer knyttet til person som førte til utsettelse. Om det er organisasjonsmessige grunner til at prosjektet har blitt vedtatt bekrefter ikke denne oppgaven dette, men det er tenkelig at denne organisasjonsformen har vært gunstig sammenlignet med om prosjektet hadde blitt styrt av to separate organisasjoner. Ved inngåelsen av et slikt "nettverksbasert" organisasjonsform kan selskapene utfylle hverandre i oppgaver som det andre selskapet ikke kan gjennomføre alene (Jacobsen & Thorsvik 2007).

6.2 Hypotese 2: Betydningen av politiske faktorer

Den andre hypotesen som blir presentert i denne oppgaven dreier som om det har blitt endrede politiske føringer, endret politisk syn eller om andre politiske faktorer har vært utslagsgivende for prosessen. Den dreier seg også om den politiske behandlingen av saken og hvilke konsekvenser det eventuelt har fått.

Teksten til denne hypotesen starter med å se på de hvordan situasjonen er i Oslo med en forventet vekst for å tydeliggjøre at dette er et viktig ledd i kommunens boligpolitikk. Teksten ser deretter på medvirkningen og hvordan denne medvirkningen artet seg. Resten av teksten følger saksgangen kronologisk i den politiske behandlingen. Teksten avsluttes med å besvare hypotesen ut i fra funnene.

6.21 Dagens virkelighet for boligpolitikken

Bare i Oslo kommune er det som nevnt tidligere estimert en enorm vekst og det er en enighet om at mesteparten av denne veksten skal foregå i byggesonen. Et kanskje realistisk estimat kan være en vekst på i underkant av 200 000 nye innbyggere mot 2030 (SSB 2011)

Behovet for nye boliger må også gjenspeiles i kommunens boligpolitikk. Om de ikke gjør det betyr det at det vil bli ett underskudd i boliger i forhold til etterspørselen med et mulig resultat i dyrere priser og mer trangboddhet. Dette betyr at kommunen bør legge tilrette for økt boligproduksjon i tider med stort behov for dette ettersom kommunens rolle som aktør i boligproduksjon har blitt nedjustert og har dermed færre verktøy for å stimulere boligutvikling.

6.22 Medvirkning

Helt fra starten av da prosjektet ble presentert har naboer fra områdene rundt jobbet aktivt for å få stoppet prosjektet. Dette er en del av det som kalles medvirkning i offentlig beslutningsprosesser og er et viktig punkt i plan- og bygningsloven som demokratiserer utviklingen i samfunnet. Ved Grefsen stasjon har naboene spesielt fra villaområdet øst for prosjektområdet jobbet systematisk og organisert (Informant 2011).

Dette kom for første gang godt til syne under offentlig ettersyn på sensommeren 2004 da de gjennomførte en naboaksjon med underskriftskampanje. I denne aksjonen ble det brukt sterke ord for å få naboene med på laget, og som en av de som opplevde denne kampanjen sier:

"med det presenterte budskapet er det ikke rart at mange skrev under"

Grefsenbeboer

Det har også blitt rettet kritikk mot denne aksjonen med tanke på informasjonsgrunnlaget. Utgangspunktet for denne aksjonen gikk i korte trekk ut på refleksjonstøy, sol- og skyggevirkninger, at prosjektet var visuelt uønsket samt den ventede økte trafikksituasjonen. Argumentene til aksjonistene har i ettertid blitt etterprøvd ved hjelp av en datasimulering kalt "virtual reality", ved flere analyser samt ved en klagesak på vedtaket hos fylkesmannen (Oslo kommune 2011a). I følge

informanter ble det ved gjennomgangen med "virtual reality" bevist at mange av det motforestillingene til prosjektet ikke stemte. I arbeidet med denne oppgaven har det kommet frem flere utsagn om denne aksjonsgruppen. Et av disse utsagnene var:

"naboaksjonistene var absolutt flinke og dyktige til å få i gang til, men de var uredelige"

Uttalelse om naboaksjonistene

Under informasjonshevingen til denne oppgaven har det kommet frem flere omtaler av denne beboeraksjonens medlemmer som "resurssterke" og "dyktige". Aksjonistene jobbet spesielt mot politikere, men også til en viss grad mot plan- og bygningsetaten. Flere deler av prosessen har vært preget av lobbyvirksom fra både naboene og fra initiativtakerne (Informant 2011). Ser man saken i et tidsperspektiv kan man si at det kunne være ekstra fruktbart å drive med lobbyvirksomhet på denne tiden. I perioden fra 2003 til 2007 hadde ikke byrådet flertall og byrådspartiene hadde heller ikke flertall i byutviklingskomitéen. Det eksisterte såkalte støttepartier for byrådspartiene som dermed man er avhengig av for å få et prosjekt vedtatt.

6.23 Byutviklingskomitéen

Planforslaget ble oversendt fra plan- og bygningsetaten i september 2005 til byrådet og dens underavdeling. Som nevnt tidligere var det ventetid før saken ble behandlet her og planen ble oversendt til byutviklingskomitéen i juni 2006.

Bystyret har vedtatt at den maksimale høyden på bygg i Oslo skal være på 42 meter (Informant 2011). For boligbygg representerer dette 12 etasjer mens det for bygg med næring representerer dette 10 etasjer. Det er også åpent for at det kan dispenseres fra dette vedtaket ved tilfeller som blir ansett for å være egnet for større høyder som for eksempel Bjørvika. Høyder har også vært et mye diskutert tema i prosessene med Grefsen stasjonsby. Det opprinnelige planforslaget fra initiativtaker hadde langt større ambisjoner i forhold til høyder.

Den første gangen byutviklingskomitéen behandlet saken i juli 2006 var det i hovedsak to temaer som ble sentrale. Det ene var hvor mange etasjer høyhusene i prosjektet skulle ha, det andre var om det skulle være en stor barnehage eller to mindre og antall avdelinger ved disse barnehagene

(Informant 2011). For initiativtakeren opplevdes byutviklingskomitéen som om høyder var et sentralt spørsmål i forhold til prosjektet. Ettersom byutviklingskomitéen ikke består av allianser med flertall kan man ta utgangspunkt i at partiene forhandler med hverandre og lager kompromiss, eller såkalt kjøpslåing. Saken hos byutviklingskomitéen endte med at det ble laget en arbeidsgruppe som ble laget for å kontrollere planen (Informant 2011). Prosjektet ble dermed ytterligere utsatt.

Prosjektet kom opp igjen til behandling i byutviklingskomitéen i oktober 2006 hvor den ble godkjent for oversendelse til bystyret. Dermed var planen klart til avstemning i bystyret.

6.24 Valgår

Underveis i arbeidet med Grefsen stasjon har det vist seg at prosjektet har vært gjennom tunge politiske prosesser (Informant 2011). Dette har vist seg gjeldende særlig i perioden fra høsten 2005 til høsten 2008, med andre ord i en lang periode Prosjektet har hatt varierende oppslutning fra de ulike partiene fra en tid til en annen tid og det viste seg at dette endret seg relativt kjapt.

Planen kom opp til bystyrebehandling i oktober 2006. Det skulle vise seg at tidspunktet for når bystyrebehandlingen fant sted var avgjørende for utfallet. I henhold til kilder initiativtakeren hadde var det på forhånd sikret flertall for prosjektet på dette tidspunktet.

Det har kommet frem at det har blitt drevet med lobbyvirksomhet under store deler av prosessen til Grefsen stasjon fra både initiativtakeren og fra naboaksjonistene. Naboaksjonistene drev aktiv med lobbyvirksomhet fra saken ble behandlet i byutviklingskomitéen til den skulle voteres over i bystyret og spesielt da saken kom opp til behandling i bystyret.

Et bystyremøte kan det være grunn til å tro at blir sett på av politikere som en viktig arena i forhold til hvordan de blir opplevd utad. Møtene kringkastes på radio samtidig som de ulike vedtakene ofte også blir omtalt i media og får generelt en del oppmerksomhet.

I de fleste partiene er det som regel en som har satt seg inn i saken og som kjenner det best i partiet. I bystyrebehandlingen holder de forskjellige partiene innlegg og argumenterer for og imot planene, samtidig som det også debatteres rundt saken. Et av de største partiene som også var for planforslaget, befant seg også i en vippeposisjon. Med deres stemmer ville planen bli vedtatt, mens

den ikke ville bli vedtatt uten deres stemmer.

Dette partiet argumenterte for planene og var tilsynelatende for planforslaget. I følge en av de tilstedeværende forgikk denne pausen etter partiets innlegg slik:

"I pausen snakket en av Grefsen lokallags politiker i mobil. Han gikk deretter til lederen for partiet i Oslo hvor det ble overholdt en prat mellom fire-fem stykker"

Etter denne pausen hadde partiet skiftet standpunkt og støttet et annet forslag. Dette forslaget gikk ut på å utsette behandlingen av saken. Saken ble deretter sendt tilbake til byråden med argumentet om at prosjektet ikke er "modent" enda (Informant 2011).

Vedtaket blir kalt "A-G" og inneholder syv punkter som begrunnelse for hvorfor prosjektet ikke var modent. Dette gikk hovedsakelig ut på:

- Prosjektet ville oppleves som en byvegg
- Trafikkavviklingen
- Redusering av etasjer på punkthus
- Legge tilrette for boliger på et framtidig lokk
- Om det skulle være en stor eller to mindre barnehager med tilsammen ti avdelinger
- I hvilket byggetrinn ulike ting skulle foregå
- Støyskjerming

I følge en av informantene hos forslagsstilleren lå dette allerede inne i prosjektet og mener videre at dette dermed kun var et spill fra bystyrets flertall. Det har også blitt hevdet av enkelte at dette partiet i ettertid har sagt at deres støtte om utsettelse av planforslaget i bystyret kun dreide seg om ren politikk. Det har også kommet fram i arbeidet uttalelser som sier:

"aksjonistene har laget mye støy og plantet inn feil informasjon. Dette har vært den reelle grunnen til at partiet snudde, at de ikke ønsket så mye støy omkring saken."

Informant om bystyrets vedtak

Bystyrets flertall som gikk inn for at planforslaget ikke var modent endte med at saken ble sendt tilbake til byrådet, som igjen sendte saken videre til plan- og bygningsetaten (Informant 2011).

For forslagsstilleren var dette en nedtur. De hadde forberedt seg på at planforslaget endelig skulle bli vedtatt og at "spaden skulle i jorda". Forslagsstilleren responderte på de nødvendige endringene som måtte gjøres i planen relativt raskt ifølge en informant. Men plan- og bygningsetaten ønsket å legge inn den omstridte undergangen i planen i tillegg til en ny barnehage. Dette innebar at det ble en del omprosjekteringer som er ressurskrevende ved siden av det også er tidkrevende. Etaten ønsket også å gjøre endringer i rekkefølgekravene i forhold til reguleringsbestemmelsene. Det ble også gjennomført en ny støyutredning i tillegg til den som allerede var gjennomført. Saken gikk dermed frem og tilbake uten at den gikk fremover i systemet.

Høsten 2007 nærmet det seg valg. I denne perioden sondret initiativtakeren terrenget rent politisk og fikk signaler fra politikere om at det kunne lønne seg å vente med å få sendt planforslaget videre i systemet til etter valgkampen og valget var gjennomført (Informant).

6.25 Nye krav

Den samme høsten, høsten 2007, ble det fremmet et nytt forslag for bystyret om leilighets sammensetningen for byggeprosjekter i Oslo (Informant 2011). Dette forslaget er en del anderledes en de tidligere normene som har eksistert omkring leilighetsfordelingen. For utbyggere i mange av de største byene i Norge er det størst fortjeneste å hente på å bygge mange små leiligheter framfor å bygge mange store familieleiligheter (Informant 2011). Men kommunene ønsker at nye byggeprosjekter ikke skal bidra til å danne såkalte "aldersgethoer", hvor det er ensidig aldersgrupper som bor i området og heller kunne tilby leiligheter til folk i alle aldersgrupper.

Den tidligere normen hadde krav til at en viss prosentandel av leilighetene i de nye byggeprosjektene skulle ha et vist antall rom. Dette kan man si at utbyggere utnyttet og det ble etterhvert bygget mange leiligheter som hadde flere rom, men som samtidig var små når det kommer til antall kvadratmeter.

Forslaget som ble vedtatt av bystyret og dermed ble den nye normen fokuserte heller på at en viss prosentandel av leilighetene heller skulle være på et vist antall kvadratmeter framfor at de skulle ha

et vist antall rom. Dette innebærer blant annet at minimum 50% av leilighetene i byggeprosjektene skal være over 80m².

Den nye normen skulle dermed i utgangspunktet være gjeldende for alle nye utbyggingsprosjekter som skulle opp til votering i bystyret. Dette blir dermed også gjeldende for prosjektet Grefsen stasjon som hadde prosjektert prosjektet i forhold til tidligere normer. Dette vil dermed innebære en ny runde med omprosjektering og analyser i forhold til fortjenestemuligheter. For initiativtaker opplevdes dette som svært urettferdig, og som om de ble et offer for nye vedtak eller krav undervis i deres prosess med å få prosjektet vedtatt.

6.26 Tiden etter valget

I desember 2007 ble planforslaget sendt over fra plan- og bygningsetaten til byrådet. I følge forslagsstilleren var situasjonen og stemningen nå en helt annen. Det justerte planforslaget inneholdt kun små endringer og var i hovedtrekk veldig likt det opprinnelige.

I Januar 2008 går planforslaget fra byrådet til byutviklingskomitéen. Saken blir på nytt utsatt, men dette kan ikke sies å ha en politisk karakter. Bakgrunnen for denne utsettelsen lå i en varslings og en etterkommende høringsperiode som hadde uteblitt (Informant 2011). En slik prosessuell feil kan være bakgrunnen for en klagesak som til syvende og sist kan gjøre et vedtak om planforslaget ugyldig. I høringsperioden kom det ikke inn noen klager og planforslaget ble vedtatt i byutviklingskomitéen i mars 2008 og var dermed klar for votering hos bystyret. Planforslaget ble vedtatt i bystyret i april 2008.

Etter vedtaket ble det ført klagesak ført av berørte naboer. En slik klagesak går dermed til fylkesmannen for behandling. Hos fylkesmannen ble vedtaket stadfestet. Initiativtaker ville ikke fått rammetillatelse uten denne stadfestelsen.

6.27 Hypotesen og funnene

Funnene i denne oppgaven bekrefter at det har vært politiske grunner til at prosjektet har tatt lang tid å få vedtatt. Det viste seg at tiden under valgkampen da saken kom opp til behandling i den mer

politiske delen av den offentlige beslutningsprosessen var svært utslagsgivende for sakens utfall.

Opgavens funn bekrefter også at det har vært politiske grunner til at prosjektet til slutt ble vedtatt. Da saken til slutt kom opp til andre gangs behandling i den politiske delen av den offentlige beslutningsprosessen var stemningen en annen og et prosjekt politikerne tilsynelatende ønsket.

6.3 Hypotese 3: Betydningen av endringsvilje

Den tredje hypotesen handler om endringsviljen eller fleksibiliteten partene hadde under møtene i de ulike fasene av prosessen. Dette dreier seg mye om hvordan de ulike partene framstår for hverandre. Selv om konfliktgrunnlaget nødvendigvis ikke er særlig dyptgående kan ulike måter parter framstår få betydning for prosessene.

I dette avsnittet blir det sett på hvordan organisasjonen framstår utad og hvordan de ulike personene eller ansiktene kommuniserer eller muliggjør et optimalt samarbeid med de ulike partene. Dette dreier seg også om hvordan organisasjonene responderer på ulike momenter ved saken. I saker der private utbyggere fremmer et reguleringsforslag vil det som regel oppstå uenigheter mellom forslagsstilleren på den ene siden og de andre aktørene på den andre, på grunn av at de forskjellige partene har ulike interesser. Derfor er man avhengig av relativt god kommunikasjon og vilje til samarbeid for å oppnå et resultat som begge parter er fornøyd med.

Dette er spesielt viktig i saker hvor private utbyggere fremmer et forslag til reguleringsplan ettersom makten mellom partene kan sies å være skjevt fordelt. En privat utbygger må få reguleringsplanen godkjent av de offentlige myndighetene for å få utført sitt virke. De er med andre ord avhengig av kommunen. Denne avhengigheten er ikke gjensidig i like stor grad. Kommuner er i dag avhengig av private utbyggere for at det skal foregå en utvikling i kommunen, men de er samtidig ikke avhengig av denne ene utbyggeren ettersom det eksisterer flere forskjellige utbyggere å velge mellom (Nordahl 2006).

Denne hypotesens tekst starter med å se på utbyggers ambisjoner under prosjektets oppstartsfasen. Videre vil det bli sett på samarbeidet under saksbehandlingen hos plan- og bygningsetaten. Teksten avsluttes med å knytte funnene opp mot hypotesen.

6.31 Forslagstillers ambisjoner

Som nevnt tidligere startet prosessen med Grefsen stasjon allerede så på slutten av 90-tallet og ble ikke vedtatt før i 2008. Planene initiativtaker presenterte tidlig i prosessen var svært ambisiøse i forhold til både høyder og volum (Nordahl 2006). Dette planforslaget har gjennom en lang prosess blitt modifisert og har etterhvert endt opp på cirka 900 leiligheter, inklusiv to bygg på 12 etasjer.

Ettersom planene har blitt en del modifisert fra oppstarten på slutten av 90-tallet til den ble vedtatt i 2008, kan man ta utgangspunkt i at den vedtatte planen ikke er slik som forslagsstiller i utgangspunktet ønsket at den skulle være. Den må altså ha kommet frem gjennom en prosess i beslutningssystemet. Det har kommet frem under undersøkelsene til denne oppgaven at det har vært omfattende møtevirksomheter mellom initiativtaker og saksbehandlerne i plan- og bygningsetaten. Dette kan dermed tyde på at forslagsstillerens ambisjoner har blitt modifisert i løpet av prosessen.

Både kommunen selv ved plan- og bygningsetaten og initiativtaker mente at kontakten har blitt bedre og bedre i løpet av prosessen. Mye av denne kontakten utspiller seg som møter som ofte er preget av samarbeid for å komme frem til en felles løsning. Bakgrunnen til at kontakten har blitt bedre kan være at innstillingen til samarbeid ble bedre fra begge parter etter at ambisjonsnivået ble justert.

Det kan være flere grunner til at ambisjonsnivået også har blitt endret. Det er tenkelig at forslagsstiller har fått signaler fra kommunen om hvor stor utbygging de kan se for seg, altså en form for samarbeid. Det er også tenkelig at kommunen har fått innspill de har tatt hensyn til gjennom offentlig høring og de påfølgende kommentarene og synspunktene som har kommet inn her. Det er også en mulighet at initiativtakerens organisasjon har opptrådt anderledes som følge av de endringer i organisasjonen som er nevnt tidligere i kapitlet.

6.32 Saksbehandlingen

På tross av at saksbehandlere har føringer å følge og planverktøy og støtte sine avgjørelser på, er vurderinger av planforslag også knyttet til skjønnsutøvelse. Dette er et moment som gjør likebehandling og forutsigbarhet vanskeligere samtidig som det kan bidra til å øke fleksibiliteten i

system (Nordahl et al. 2008).

For forslagsstillerne er det tilfeldigheter som avgjør hvilken saksbehandler de får. Dette kan også være avgjørende i forhold til hvilket tidsaspekt de må legge seg på. Ettersom saksbehandling er skjønnsavhengig samtidig som de ulike saksbehandlerne også er forskjellige mennesker med ulike bakgrunn, sier det seg selv at de dermed også ikke alltid vil handle likt. Enkelte saksbehandlere kan oppleves som mer omstendelig en andre mens andre igjen kan være mer utydelige i sine tilbakemeldinger.

For en initiativtaker er det viktig at saksbehandlerne opptrer ryddig slik at det er enklere å forholde seg tilbakemeldingene de får samtidig som de også er effektive. Om saksbehandlerne ikke opptrer slik, trenger ikke dette alltid være en saksbehandlers feil, men kan også bero på at kommunen ikke har klart å opptre samlet og gi forpliktende tilbakemeldinger, som kan føre til at saksbehandleren har vanskeligheter med å formidle kommunens syn og krav.

Det er ikke alltid like lett å gi uttrykk for sin misnøye med de ulike saksbehandlerne. De ulike personene som arbeider for et privat utviklingselskap med prosessene rettet mot kommunen vil ofte i senere anledninger ha med de samme saksbehandlerne å gjøre. Ved å gi for sterke negative uttrykk eller klage på noe konkret ved saksbehandlingen kan dette føre til at de får et dårligere forhold til den enkelte saksbehandleren. Dette kan til syvende og sist gå ut over deres prosjekter på et senere tidspunkt. Men initiativtaker har gitt uttrykk for at saksbehandlingen til tider har båret preg av å ha gått tregt og har til tider også vært vinglete i tilbakemeldingene.

Det har kommet frem at det til tider kun var en saksbehandler i disse møtene. Det virker som rasjonelt å tro at to saksbehandlere kan utfylle hverandre i møter med forslagsstillerne og derfor kunne bedre et samarbeid til en mer effektiv prosess.

Hvor mange saksbehandlere som er representert på de ulike møtene og hvor lang tid de ulike saksbehandlerne bruker på de enkelte prosjektene kan til et vist grad utgjøre et irritasjonsmoment for initiativtakerne (Informant 2011). For å få til prosesser som også kan respondere til initiativtakerens ønske om raskere saksgang, kan det altså virke som de overordnede i plan- og bygningsetaten har mulighet til å effektivisere saksbehandlingsprosessen i etaten.

Ved siden av saksbehandlingen i plan og- bygningsetaten er det flere sider ved saksbehandlingen i

både byrådsavdelingen og ved byutviklingskomitéen som har gått tregt. For en part som møter en organisasjon med stadige tregheter kan dette oppleves som om kommunens innstilling til å få prosjektet vedtatt er liten.

6.32 Hypotesen og funnene

Man kan si at tregheten og endringer av krav som forslagsstiller har opplevd i flere av prosessens faser kan komme av mangel på fleksibilitet i kommunen. Dette bekrefter dermed hypotesen om at det er sider ved kommunens endringsvilje som har ført til at prosjektet har brukt lang tid i det offentlige.

Ser man på kommunens endringsvilje eller fleksibilitet i forhold til om dette kan være en grunn til at prosjektet til slutt ble vedtatt er ingen funn som kan bekrefte dette.

Undersøkelsene i forbindelse med denne oppgaven bekrefter at det er faktorer hos forslagsstillerens endringsvilje og fleksibilitet som har bidratt til at prosjektet har tatt lang tid i det offentlige beslutningssystemet. Forslagsstiller hadde svært ambisiøse planer som har ført og en fremdriftsplan som ikke sammenfalt med kommunens system eller planer. Utgangspunktet førte altså til at prosessen tok lang tid. Det var først når ambisjonene ble senket at også samarbeidet fungerte bedre.

Det kan også bekreftes at det har vært faktorer hos forslagsstillerens endringsvilje som har ført til at prosjektet til slutt ble vedtatt. Forslagsstiller har på tross av mye motgang og en rekke uheldige faktorer respondert på kommunens innstillinger.

6.4 Hypotese 4: Betydningen av kontakten

Den fjerde hypotesen dreier seg om hvorvidt det har blitt utvidet kontakt mellom forslagsstiller på den ene siden og aktører i det offentlige beslutningssystemet på den andre siden, underveis løpet av prosessen, og om dette kan være med på å forklare hvorfor planforslaget til slutt ble vedtatt og om dette også kan være med på å kaste lys på hvorfor prosjektet har tatt lang tid på å bli vedtatt.

Hvordan kontakten har vært og utviklet seg i løpet av prosessen kan man ta utgangspunkt i at har

mye å si for utviklingen av et slikt prosjekt. I dag hvor privatinitierte planforslag dominerer saker som blir behandlet i det offentlige beslutningsorganet, har også fokuset på kontakten mellom de ulike partene økt (Røsnes & Kristoffersen 2009). Det legges i dag større grad til rett for økt kontakt mellom partene en tidligere og i den nye plan- og bygningsloven (Lovdata 2008) er et formøte eller oppstartmøte blitt gjort obligatorisk.

Betydningen av nettverksstyring og utvidet kontaktnettverk har blitt viktigere for kommuner (Sørensen & Torfing 2005). Dette ser man ved at kontakten mellom initiativtakeren og kommunen foregår på ulike plattformer. Som man har sett tidligere i dette kapitlet har det av flere parter blitt drevet med aktiv lobbyisme, hvor det også kan virke som dette har vært utslagsgivende på enkelte av beslutningstakernes standpunkt.

Teksten til denne hypotesen starter med å se på kommunikasjonen mellom forslagsstiller og plan- og bygningsetaten. Teksten ser deretter på hvordan kontakt det har vært med politikere i løpet av prosessen før funnene knyttes opp mot hypotesen.

6.41 Kontakten mellom plan- og bygningsetaten og forslagstiller

I de tidlige fasene av prosjektet kan ting tyde på at det var problemer knyttet til kontakten mellom initiativtaker og kommunen ved plan- og bygningsetaten. Som nevnt tidligere kom det en situasjon hvor det ble utskiftninger i initiativtakers organisasjon. I en periode ble det prosessuelle knyttet til planforslaget hos initiativtaker gjennomført av uerfarne og ikke-faglærte (Informant 2011).

Som en uheldig konsekvens av dette oppsto det en situasjon med missforståelser. Kommunen ventet på komplett materiale angående prosjektet mens initiativtaker ventet på respons fra kommunen. Dette førte til at prosjektet fikk en lang pause inntil initiativtakers organisasjon fikk ryddet opp og oversendt det nødvendige materiellet.

I en slik periode kan man se hvor viktig erfaring og profesjonalitet kan være med tanke på å få en mest mulig effektiv prosess gjennom det offentlige beslutningsorganet. Man kan også ta utgangspunkt i at en god kontakt mellom partene også kan bidra til å unngå slike missforståelser.

Ettersom begge parter anser at kontakten ble bedre og bedre i løpet av prosessen kan man si at dette

er uvanlig i forhold til tidligere undersøkelser. I en undersøkelse gjennomført av Nordahl (2006) delte hun inn møtene mellom plan- og bygningsetaten og forslagsstiller inn i formelle faser og uformelle faser ut i fra om møtene fant sted i henhold til det prosessuelle i plan- og bygningsloven eller ikke. Den uformelle fasen fant sted tidlig i prosessen mens møtene ikke ble loggført og da det prosessuelle i plan- og bygningsloven ikke gjeldt. Hun fant at kommunikasjonen var friere og bedre i de uformelle fasene, mens den formelle fasen ikke i like stor grad la opp til dialog og mer uformelt samarbeid.

Bakgrunnen til at kontakten ble bedre og bedre kan ligge i at ambisjonsnivået i utgangspunktet var høyt og at interessekonflikten dermed hindret en optimal dialog. Som det ble spekulert i tidligere om hvorfor ambisjonsnivået ble senket kan dette også være noen utløsende faktorer for hvorfor kontakten dermed ble bedre.

6.42 Politisk kontakt

Både initiativtaker og kommune er tjent med en prosess som både er effektiv og som er forutsigbar. Det er kan være resurskrevende for begge parter når saker ikke får progresjon, men går frem og tilbake i de samme systemene. Det finnes flere momenter som kan bidra til å gjøre slike prosesser både mer forutsigbare og effektive. Det har tidligere i kapittelet blitt nevnt planforum og hvordan dette til en viss grad kan bidra til å effektivisere prosessen innad i plan- og bygningsetaten og i kommunen.

De som til slutt skal ta den endelige avgjørelsen om de ulike planforslagene er de folkevalgte politikere. Det kan derfor ses på som en fordel at politikere også er en del av de tidligere delene av prosessen hos kommunen. I tilfelle med Grefsen stasjon var ikke dette tilfelle. Her deltok ikke noen politikere på noen møter mellom forslagstillere og plan- og bygningsetaten. Det var kun under planforum som det var noen politisk representasjon og dette var datidens byrådsleder for byutvikling.

Man kan i mange tilfeller ta utgangspunkt i at politikerens representasjon under tidlige faser vil bidra til å gjøre prosessen mer forutsigbar. Men samtidig vil politikernes beslutningsgrunnlag beror på flere faktorer. Dette kan være innstillingen plan- og bygningsetaten gir prosjektet når de sender prosjektet videre oppover i systemet. Det kan også være politikerens egne, eller det enkelte partiets

bedømming, av om dette er et prosjekt som er bra for samfunnsutviklingen. Som det har blitt vist tidligere i dette kapittelet, kan avgjørelsesgrunnlaget også være påvirket av partiets omdømme i tiden før valg.

Når det oppstår slike situasjoner vil ikke politikernes representasjon på møter tidlig i prosessene nødvendigvis gjøre prosessene mer forutsigbare. Det kan være gjennom nettverk og direkte kontakt mellom forslagstillere og politikere at slike momenter kan avklares.

6.43 Hypotesen og funnene

Det kan bekreftes at det er faktorer ved kontakten mellom partene som har bidratt til at prosjektet har blitt utsatt. Forslagsstiller hadde en tid problemer med å få sendt over alt materialet til kommunen som utsatte prosjektet.

Om utvidet kontakt mellom kommune og forslagsstiller har ført til at prosjektet til slutt ble vedtatt er det ikke funnet noen funn som bekrefter dette. Det har derimot blitt funnet at kontakt mellom politikere og initiativtaker i form av lobbyisme har ført til at de er informert om hvordan de ulike politikerne forholder seg til planen til ulik tid.

6.5 Andre momenter

Ser man på grunnene til utsettelsene og hvorfor prosjektet til slutt ble vedtatt, går de fleste punktene under de fire hypotesene som ble presentert. Men samtidig er det ytterligere noen momenter som har bidratt til at prosjektet har blitt utsatt.

Blant annet har naboer klaget vedtaket i kommunestyret inn til fylkesmannen. Om du er direkte berørt nabo kan man klage på et vedtak er i henhold til plan- og bygningsloven. Dette kan ses som et viktig demokratisk prinsipp. En forslagstiller bør også ha en slik potensiell behandling av klage inne i sine beregninger for mulige utsettelse før de får rammetillatelse.

Et annet moment som har krevd litt ekstra tidsbruk er byantikvarens ønske om bevaring av et godshus på tomten. I en periode under saksbehandlingen førte dette til at det eksisterte fire planer til

utviklingen av området. Dette var planforslag fra forslagstillere og plan- og bygningsetatens alternative forslag med undrgang samt to forslag med godshuset, med og uten undergang. Saken endte med at byantikvaren sitt ønske om bevaring ikke ble fulgt opp og huset er i dag revet.

Som en følge av uenighetene rundt trafikkavviklingen har det kommet inn et krav om at utbyggingen sør i området ikke kan starte før det er blitt vedtatt en egen reguleringsplan for trafikkavviklingen i området. Denne planen skal illustrere hvor adkomstveien til store deler av utbyggingen skal ligge. For forslagstillere ligger utbygging av denne delen av området en del fram i tid og de håper dermed at planen er på plass innen den tid slik at det ikke kommer nye utsettelse.

Da reguleringsplanen for området ble vedtatt og den følgende klagen på vedtaket ikke ble tatt til følge, hadde initiativtaker fått de tillatelse som trengtes i tillegg for å starte utbyggingen. Men tiden som fulgte bar preg av økonomisk nedgang i samfunnet. Som en følge av finanskrisen trakk initiativtaker sin tillatelse til å starte utbyggingen tilbake og ønsket å vente med utbyggingen til det ble oppgangstider. Slik statusen for utbyggingen er våren 2011, har første byggetrinn solgt nærmere 75%, og utbyggingen er i ferd med å starte.

6.6 Hypotesene og funnene i perspektiv

Ser man saksgangen til prosjektet i perspektiv ser man raskt at dette er en sammensatt sak. Det er flere momenter som har ført til at prosjektet har blitt utsatt flere ganger. Men det er den politiske utsettelsen som både har vært mest tidkrevende og som også er mest oppsiktsvekkende. For en forslagstillere betyr dette at reguleringsrisikoen blir større som en konsekvens av potensielt politisk spill.

Når prosjekter som er omstridte kommer frem i lyset er det naturlig at det kommer inn en del klager til prosjektet. I tilfelle ved Grefsen stasjon var det naboaksjonen som sto for mye av "støyet" som ble laget i forbindelse med prosjektet. Det har kommet fram gjennom informanter at flere av påstandene som aksjonsgruppa argumenterte med, ikke alltid hadde like stor grad av sannhet i seg. Ettersom denne aksjonsgruppen jobbet målrettet og i tillegg klarte å mobilisere i nærmiljøet fikk de mulighet til å påvirke utfallet i beslutningen.

Undersøkelsen viser at naboene brukte andre verktøy for å medvirke i denne planprosessen utover

det som er beskrevet i plan- og bygningsloven. Dette gjorde de gjennom lobbyvirksom rettet direkte mot beslutningstakerne i bystyret. Forslagstillere gjør allerede dette (Nordahl et al. 2008) og det virker derfor rasjonelt at også andre parter skal kunne bruke de samme verktøyene for å påvirke prosessen på lik linje.

Som en følge av denne aksjonsgruppen måtte initiativtaker bruke ressurser for og til slutt få prosjektet vedtatt. For initiativtaker er det nok ekstra kjedelig at de måtte bruke ressurser på bakgrunn av at det ble presentert noe som de mener er usannheter. Man kan dermed spørre seg om hvordan man skal forholde seg til klager som kommer inn til prosjekter. Mange av disse klagene kommer fra ufaglærte som ytrer sine bekymringer om hva et slik prosjekt kan medføre for nabolaget. I slike prosjekter er det naturlig at det er initiativtaker som må motbevise og illustrere hvordan de faktiske konsekvensene av deres virksomhet i området vil bli. Samtidig vil dette arbeidet med å endre holdninger til prosjektet bli en del vanskeligere når påstander om prosjektet, som ikke er sanne, har blitt presentert som sannheter i nærmiljøet.

Grefsen stasjonsby var rett ved å bli vedtatt og det var et innspill til en lokalpolitiker fra Grefsen som i siste minutt fikk det avgjørende partiet til å snu. Dette virker i og for seg helt greit, det heter jo at det "aldri er for sent å snu" og kan ses som en demokratisk prosess eller som et forsøk på å sikre seg velgere. Men ikke lenge etter valget var det med det samme partiet sikret flertall for et prosjekt som var svært likt det opprinnelige prosjektet. Man skulle da tro at enkelte velgere følte seg snytt. Men for et politisk parti er hovedfokuset ofte det nærmeste valget. Som en av informantene sa:

"politikere planlegger til neste valg, folk har som regel glemt slike saker frem til neste valg"

Om dette stemmer er jo det en ganske dyster realitet for mange av oss velgere og sier også noe om at medvirkning i forhold til politikere direkte også er ganske uforutsigbart.

Det som gjør at man kan føle en slik politisk behandling som oppsiktsvekkende, kommer av at man får inntrykk av at det ikke var noen faglig grunn til utsettelsen men derimot kun et politisk spill. Man kan da spørre seg om partiet har utviklingen av samfunnet som fokus eller om de har sitt eget anliggende i lys av deres arbeidsoppgaver.

Om en slik treghet i det politiske systemet skjer for ofte vil dette kunne være med å hindre

kommunen i å oppnå deres boligpolitikk. Det vil da øke reguleringsrisikoen og det vil også kunne bidra til at det blir underskudd på boliger i årene som kommer.

Kommunen endret også i løpet av prosessen flere krav til prosjektet. Et av de kravene som kan virke uforholdsmessig er det endrede kravet om boligsammensetning. I jussen snakker man om at lover ikke skal ha tilbakevirkende kraft ettersom dette dermed vil oppleves som urettferdig for den berørte parten. For Grefsen stasjon som har versert i det offentlige beslutningssystemet i svært lang tid, vil et slik nytt krav til leilighetssammensetning på samme måte kunne føles som om nye regler slår ut på en som har fulgt de gjeldende reglene. Man kan dermed spørre seg hvor langt et prosjekt skal ha kommet i prosessen før det kan føles som hensiktsmessig og rettferdig at nye regler skal bli implementert.

Man kan argumentere med at initiativtakere uansett hvor langt de har kommet i prosessen, iallefall en stund har vært klar over at en slik sak skal opp til votering og at et vedtak dermed også er et mulig utfall, og at de dermed også burde ha kalkulert dette inn i sine beregninger. Men uansett når initiativtakeren ble klar over dette forslaget vil det innebære omprosjektering, økte kostnader og ytterligere utsettelse.

At implementeringen av slike nye normer også blir gjeldende for prosjekter som har gått lenge i beslutningssystemet forteller om en mangel av fleksibilitet i systemet. I situasjonen med Grefsen stasjon klarte initiativtakerne å inngå et kompromiss gjennom lobbyvirksomhet. Dette innebar at de måtte ta utgangspunkt i en annen prosentfordeling en det som var blitt vedtatt i bystyret. Men dette førte uansett til at de måtte omprosjekttere og at de dermed nok en gang fikk andre kalkyler å forholde seg til. Til syvende og sist fører slike utsettelse, endringer og uforutsigbarheter til at prosjektene blir dyrere da dette også går utover initiativtakernes fortjeneste. Om denne svekkede fortjenesten går ut over prisen på leilighetene vil dette til syvende og sist gå ut over kjøpere på boligmarkedet.

Kommunen forsøker å opptre mer samlet nå en tidligere gjennom det faglig kollegiale planforum. Undersøkelsene i forbindelse med denne oppgaven kan tyde på at de fortsatt kan gjøre mer for å opptre mer som en enhet. Dette kommer fram ved de endrede kravene til prosjektet og til tider de "vinglete" tilbakemeldingene. Dette sier også noe om mangelen på fleksibilitet når slike endringer av krav kommer opp i prosessen.

7 Konklusjon

Det har vist seg at det er flere grunner til at prosjektet har tatt lang tid å få vedtatt i det offentlige. Man kan si at prosjektets beliggenhet har hatt en avgjørende faktor ettersom det er mange som har interesser i området. Naboene har hatt innvirkning på prosessen gjennom medvirkning. De har i likhet med andre forslagsstillere benyttet seg av andre verktøy enn det plan- og bygningsloven gir og dermed også bedret sine muligheter til å påvirke beslutningstakerne. Da prosjektet skulle bli votert over i bystyret var kommunevalget rett rundt hjørnet. Dette utnyttet naboene og fikk dermed et parti i vippeposisjon til å snu, og stemme for å utsette prosjektet. Kommunen har også til tider opptrått uforutsigbart ettersom de i løpet av prosessen har endret kravene til prosjektet og dette har igjen ført til utsettelse.

Forslagsstillers organisasjon har også bidratt til at prosjektet har tatt lang tid å få vedtatt. Det har gjennom en periode vært mangel på kommunikasjon mellom aktørene som en følge av endringer i forslagsstillers organisasjon. De hadde også i utgangspunktet svært ambisiøse planer som ikke gjenspeilet kommunens ønsker for området. Dette kan også komme av at kommunen ikke hadde overordnede planer som kunne brukes som egnede planleggingsverktøy.

Grunnen til at prosjektet til slutt ble vedtatt kommer av politiske grunner. Da det ikke lenger var valgkamp var stemningen en helt annen og prosjektet ble vedtatt.

Kilder

Aftenposten (2011). *Oslo europamester i vekst, 10/5-2011*. Tilgjengelig fra:

<http://www.aftenposten.no/nyheter/oslo/article4070772.ece>

Barlindhaug, R. & Nordahl, B. (2005). *Markedsstyrt boligproduksjon i Oslo-regionen*. Byggforsk skriftserie, b. 9-2005. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt. 173 s. s.

Barlindhaug, R. (2010). *Befolkningsutvikling og boligmarked i fem storbyer*. NIBR-rapport, b. 2010:17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 64 s. s.

Booth, P. (1995). Zoning or Discretionary Action: Certainty and Responsiveness in Implementing Planning Policy. *Journal of Planning Education and Research*, 14.

Booth, P. (1996). *Controlling development: certainty and discretion in Europe, the USA and Hong Kong*. London ; Bristol, Pa.: UCL Press. viii, 168 p. s.

Booth, P. (1999). *British Planning- 50 years of Urban and regional Planning, Discretion in Planning versus Zoning*. London: The Athlone Press.

Boysen, M (2011). *Planmøte 2010: Bokvalitet – bykvalitet*. Plan nr.1/2011.

Oslo:Universitetsforlaget

Christensen, F. K. (2010). *When Property Value Changes During Urban Development: Models and Factors*. Aalborg: Aalborg University. 10/5-2011. Tilgjengelig fra:

http://vbn.aau.dk/files/47408952/PHD_project_FKC_final_with_isbn_060211.pdf

Dagbladet (2009). *Kan bli 860 000 innbyggere i Oslo i 2030, 10/5-2011*. Tilgjengelig fra:

<http://www.dagbladet.no/2009/06/11/nyheter/ssb/folketall/innenriks/6670879/>

Eckhoff, T. & Graver, H. P. (1991). *Regelstyring av lokale forvaltningsvedtak: praktisering av bygningsloven*. Oslo: Tano. 198 s. s.

Guy, S. (2002). *Developing interests: environmental innovation and the social organisation of the property business*. In Guy S and Henneberry J. (eds) *Development and Developers*. Blackwell: Oxford.

Informant (2011). *Intervju av 4 sentrale aktører*.

Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforl. 500 s. s.

Jensen, R. H. (2009). Forhandling med planmyndighet. I: Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, s. 228 s. Oslo: Senter for eiendomsfag.

Jm byggholt (2011). *Grefsen stasjon*. 10/5-2011. Tilgjengelig fra:
<http://www.jmbyggholt.no/default.aspx?id=8092>

Kjærdsdam, F. (1985). *Fysisk planlægning og anvendt videnskap*. Avhandling, b. 3. [Stockholm]: Nordplan. 676 s. s.

Lovdata (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra:
http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20080627-071.html&emne=byggningslov*&&

Lovdata (2009). *Lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra: http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20090605-035.html&emne=markalov*&&

Miljøverndepartementet (1989). *Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rundskriv/2008/t-2-08/rikspolitiske-retningslinjer-for-barn-og.html?id=516951>

Miljøverndepartementet (1993). *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rundskriv/1993/t-593-areal-og-transportplanlegging.html?id=107851>

Mæland, M. (2011). *Oslo vokser, byen vokser*. Obos-bladet nr. 3- 2011. Oslo: ADD Media

Nordahl, B. (2000). *Private planer - offentlige utfordringer: behandling av kompliserte byggesaker og private planforslag i fire kommuner*. Prosjektrapport, b. 290-2000. Oslo: Instituttet. 60 s. s.

Nordahl, B. (2006). *Deciding on development: collaboration between markets and local governments*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. 367 s. s.

Nordahl, B., Barlindhaug, R. & Ruud, M. E. (2008). *Markedsbasert utbyggingspolitikk: møte mellom kommune og utbygger i pressområder*. Oslo: NIBR. 178 s. s.

Nordahl, B. (2009). Reguleringsrisiko og risikoprofil. I: Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, s. 228 s. Oslo: Senter for eiendomsfag.

Nordre Aker budstikke (2006). *PROTESTVISE*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra: <http://www.nab.no/meninger/leder/protestvise-1.5067372>

Nordre Aker budstikke (2007). *Lytt til innbyggerne!*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra: <http://www.nab.no/meninger/leder/lytt-til-innbyggerne-1.5088025>

Norge i bilder (2011). *Norge i bilder*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra: www.norgeibilder.no

Oslo kommune (1998) – *Kommunedelplan 13. Indre Oslo – Infrastruktur, bystruktur, bymiljø*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra: http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/hovedside/planer_og_foringer/kommunedelplaner/article18838-8031.html

Oslo kommune (2002). *Kdp-14 Kommunedelplan for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra: http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/hovedside/planer_og_foringer/kommunedelplaner/article26748-8031.html

- Oslo kommune (2003). *Høyhus i Oslo*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra: http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/hovedside/planer_og_foringer/utredninger/article15323-8034.html
- Oslo kommune (2004). *Grefsen stasjonsby, Grefsen stasjon m.m. Reguleringsforslag til offentlig ettersyn*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra: <http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/Plan-%20og-%20bygningsetaten/Internett/Dokumenter/dokument/sentralt/kunngjoringer/grefsenbyen.pdf>
- Oslo kommune (2006). *Boligutvikling i stasjonære områder i Oslo*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra: [www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/.../ Stasjonære%20områder%20-%20rapport%20februar%202006.pdf](http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/.../Stasjonære%20områder%20-%20rapport%20februar%202006.pdf)
- Oslo kommune (2007). *Kommunedelplan for torg og møteplasser*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra: <http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/article90085-7991.html>
- Oslo kommune (2009) – *Kommunedelplan for byutvikling og bevaring i indre Oslo 2009-2025*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra: <http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/plankunngjoringer/2009/article149891-39553.html>
- Oslo kommune (2010). *Kommunedelplan for den blågrønne strukturen i Oslos byggesone*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra: <http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/article100285-7991.html>
- Oslo kommune (2011a). *Grefsen stasjonsby, Grefsen stasjon*. Plan- og bygningsetaten, saksnummer 200306055
- Oslo kommune (2011b) - *Innbygger nummer 600.000*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra: <http://www.oslo.kommune.no/article185595-7690.html>
- Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2010). *Plan- og bygningsrett*. Oslo: Universitetsforl. b. s.

- Torshovdalen (2011). *Torshovdalen*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra: <http://www.torshovdalen.no/>
- Reading university (2011). *Compact city*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra: http://www.reading.ac.uk/PeBBu/state_of_art/urban_approaches/compact_city/compact_city.htm
- Rognes, J. K. (2008). *Forhandlinger*. Oslo: Universitetsforl. 214 s. s.
- Rom eiendom (2011). *Grefsen stasjon*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra: <http://www.romeiendom.no/vare-eiendommer/grefsen-stasjon>
- Røsnes, A. E. (2009a). Overordnet planlegging som offentlig regulering. I: Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, s. 228 s. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Røsnes, A. E. (2009b). Planlegging av prosjekter. I: Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, s. 228 s. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Røsnes, A. E. (2009c). Plansystemet. I: Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, s. 228 s. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (2009a). *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag. 228 s. s.
- Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (2009b). Innledning. I: Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling* s. 228 s. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- SSB (2011). *Tall om Oslo kommune*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra: http://www.ssb.no/kommuner/hoyre_side.cgi?region=301
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). *Netværksstyring: fra government til governance*. Frederiksberg:

Roskilde Universitetsforl. 218 s. s.

Trafikanten (2011). *Trafikanten*, 10/5-2011. Tilgjengelig fra: www.trafikanten.no