



Forord

Det har vært litt av en vår! Endelig er jeg ferdig! Det har vært en utrolig spennende og lærerik prosess, men det har til tider vært frustrerende og utfordrende å jobbe med en oppgave alene. Jeg har lært mye om planlegging av offentlig rom. Og jeg har lært mye om meg selv. Når oppgaven nå er ferdig må jeg si tusen takk til alle som har hjulpet meg på veien.

Først og fremst tusen takk til informantene som har gitt av sin tid og sin kunnskap! Takk til min veileder, Inger-Lise Saglie, for at du har vært optimistisk og gitt kloke råd til siste slutt.

Takk til Gro Hanssen Sankjær, for gode råd og hjelp til å rydde i tankene i kaotiske perioder. Og takk for at jeg har fått være en del av SUSPLAN-prosjektet, det har vært veldig inspirerende.

Takk til Norsk institutt for by- og regionsforskning for studentplass.

Takk til Miljøverndepartementet for stipend.

Takk for bra lunsjpauser og bordtenniskamper med studentgjengen på NIBR. Uten dere hadde kveldene i det store glasshuset blitt ensomme.

Tusen takk til mamma og pappa for at dere har hjulpet meg når jeg har trengt det, både med mat, oppmuntring og faglige innspill.

Takk til mine kollektivinner Kristin Langdalen og Signe Marie Stendal for middagsrester og at dere var der når jeg kom hjem.

Takk til Ragnhild Augustsen og Astrid Flugsrud for kommentarer og inspirerende samtaler.

Og sist men ikke minst, tusen takk til kjæresten min Eivind! Takk for nybakte brød i massevis, korrekturlesing med rød penn, diskusjoner, middager, tålmodighet, armkroker og heiarop! Nå er jeg tilbake!

Oslo, mai 2014

Vilde Selvig

Sammendrag

Denne oppgaven handler om på hvilken måte Oslo kommunes planverktøy bidrar til planleggingen av gode offentlige rom.

Opgaven tar utgangspunkt i et ideal om at offentlige rom skal gi frihet til bruk for alle. Carr et al. (1992) presenterer fem dimensjoner som kan påvirke og begrense et slikt ideal. I denne oppgaven fokuseres det på tre av disse dimensjonene: (1) Tilgjengelighet, (2) rett og mulighet til tilgang, og (3) eierskap. (1) Tilgjengelighet handler om fysisk, visuell og symbolsk tilgjengelighet. Fysisk tilgjengelighet handler om den fysiske muligheten til å gå inn i et rom. Visuell tilgjengelighet handler om oversiktighet og muligheten til å se inn og vurdere om rommet oppleves trygt. Symbolsk tilgjengelighet handler om hvordan symboler og stemning gir brukere av rommet en følelse av hvorvidt man passer inn. (2) Rett og mulighet til tilgang handler om fysisk utforming for ulike aktiviteter, samt regler for bruk av et område. (3) Eierskap handler om at den som eier rommet, kan påvirke hvordan forvaltning, drift, regler og kontroll av rommet foregår.

I lys av de tre dimensjonene studeres to overordnede planer for offentlig rom; (a) Kommunedelplan for torg og møteplasser, og (b) Veiledende prinsipplan for det offentlige rom på Ensjø. Videre studeres, i lys av de tre dimensjonene, implementeringen av de to overordnede planene i to utvalgte reguleringsplaner, (a) Vitamintomta i Nydalen og (b) Tyngdepunktet på Ensjø.

Det er studert sentrale plandokumenter og foretatt dybdeintervjuer med saksbehandlere, forslagsstillere og andre sentrale personer.

De offentlige styringsverktøyene som er studert legger viktige rammer for de offentlige rommenes fysiske og visuelle tilgjengelighet, og sikrer allmennhetens tilgang juridisk. Forhold som handler om mer konkret bruk og symbolsk tilgjengelighet, styres i liten grad av disse styringsverktøyene. Kommunedelplan for torg og møteplasser er viktig fordi den gir mulighet til å stille krav til opparbeidelse av offentlig rom i områder med behov. Veiledende prinsipplan for det offentlige rom på Ensjø ser et område i sammenheng, og kan definere behov og variasjon i utforming av de offentlige rommene på en måte som kommunedelplanen ikke evner. De overordnede styringsverktøyene er viktige virkemidler i reguleringsplanforhandlingene mellom grunneier og kommune.

Summary

This master's thesis addresses in what way the management tools of Oslo Municipality Planning and Building Department contribute in planning good public spaces.

The thesis is based upon the ideal that public spaces should be available for everyone to use. Carr et al. (1992) presents five dimensions that can affect and limit such an ideal. This report focuses on three of these dimensions: (1) *Access*, (2) *freedom of action*, and (3) *ownership*. (1) *Access* describes the physical ability to enter spaces. It further considers visual access, transparency and the opportunity to look into spaces, so one can make up ones mind whether it is a safe place to be. Finally access can also be symbolic, that is, symbols and atmosphere providing a feeling of fitting in. (2) *Freedom of action* considers physical design for different activities, and rules regarding the use of an area. (3) *Ownership* concerns that whoever owns the space can affect management, control, rules and regulations.

On the basis of these three dimensions this thesis studies two superior zoning plans for public spaces in Oslo, (a) *Kommunedelplan for torg og møteplasser (Municipal plan of public squares and meeting places)*, and (b) *Veiledende prinsipplan for det offentlige rom på Ensjø (Guiding principle plan of public space at Ensjø)*. Considering these three dimensions, the thesis studies how the two superior zoning plans are implemented in two chosen local zoning plans in Oslo: *Municipal plan of public squares and meeting places* is implemented in (a) the zoning plan for "Vitamintomta" in Nydalen, and *Guiding principle plan of public space at Ensjø* is implemented in (b) the zoning plan for "Tyngdepunktet" at Ensjø.

Central documents from the planning process have been thoroughly studied. Detailed interviews with executive officers, plan proposers and significant others have been conducted.

The public management tools studied, provide an important framework for the physical and visual accessibility of the public spaces, and are ensuring public access judicially. Conditions about specific usage and experience of fit, is controlled to a limited extent by these management tools. *Municipal plan for squares and meeting places* is important, because it provides the ability to set standards for preparation of public space in areas of need. *Guiding principle plan of public space at Ensjø* sees an area in a context, and defines needs and varieties in the design of the public spaces, in a way that the Municipal Sector Plan is not able to. The overall management tools are important instruments in negotiations between the landowner and the municipality through the planning process of local zoning plans.

Innhold

1	INNLEDNING	7
1.1	Hvorfor studere planlegging av offentlige rom?	7
1.2	Oppgavens tema	9
1.3	Teoretisk bakgrunn	10
1.4	Problemstilling	12
1.5	Oppgavens oppbygning	13
2	METODE	15
2.1	Forskningsdesign	15
2.1.1	<i>Casestudie</i>	15
2.1.2	<i>Valg av case</i>	16
2.2	Metoder for datainnsamling og analyse	17
2.2.1	<i>Kvalitativ metode</i>	17
2.2.2	<i>Metoder for innsamling av data</i>	17
2.2.3	<i>Metoder for analyse av data</i>	19
2.3	Forskningens kvalitet	21
2.3.1	<i>Pålitelighet - reliabilitet - bekreftbarhet</i>	21
2.3.2	<i>Gyldighet - validitet - troverdighet</i>	21
2.3.3	<i>Etikk</i>	22
2.3.4	<i>Forskerens rolle</i>	22
2.4	Oppsummering	22
3	DET OFFENTLIGE ROM	23
3.1	Begrepsavklaring	23
3.2	Det ideelle offentlige rom	24
3.2.1	<i>Hvem er alle?</i>	25
3.3	Hvorfor er det offentlige rom viktig?	26
3.4	Hva påvirker frihet og kontroll i det offentlige rom?	29
3.4.1	<i>Tilgjengelighet</i>	29
3.4.2	<i>Rett og mulighet til bruk</i>	31
3.4.3	<i>Eierskap</i>	33
3.5	Dimensjoner som grunnlag for analyse av offentlige rom	34
3.6	Oppsummering	35
4	PLANLEGGING	36
4.1	Ulike modeller for planlegging	36
4.1.1	<i>Markedsbasert byplanlegging</i>	37
4.2	Styringsverktøy i markedsbasert planlegging	38
4.2.1	<i>Styringsverktøy forankret i plan- og bygningsloven</i>	38
4.2.2	<i>Styringsverktøy for gjennomføring</i>	40
4.2.3	<i>Aktiv pådriverpolitikk</i>	41
4.3	Oppsummering	42

5	OVERORDNEDE PLANER FOR OFFENTLIG ROM	43
5.1	Oversikt	43
5.2	Kommunedelplan for torg og møteplasser	44
5.2.1	<i>Tilgjengelighet</i>	44
5.2.2	<i>Rett og mulighet til bruk</i>	46
5.2.3	<i>Eierskap</i>	47
5.3	Veiledende prinsipplan for det offentlige rom på Ensjø	49
5.3.1	<i>Tilgjengelighet</i>	49
5.3.2	<i>Rett og mulighet til bruk</i>	50
5.3.3	<i>Eierskap</i>	52
5.4	Oppsummering.....	52
6	VITAMINTOMTA I NYDALEN	53
6.1	Presentasjon om området	53
6.2	Presentasjon av reguleringsplanen	54
6.3	Bruk av Kommunedelplan for torg og møteplasser	56
6.4	Reguleringsplanens føringer for de offentlige rommene	57
6.4.1	<i>Tilgjengelighet</i>	57
6.4.2	<i>Rett og mulighet til bruk</i>	60
6.4.3	<i>Eierskap</i>	62
7	TYNGDEPUNKTET PÅ ENSJØ	63
7.1	Presentasjon av området.....	63
7.2	Presentasjonen av reguleringsplanen.....	64
7.3	Bruk av Veiledende plan for offentlig rom	66
7.4	Reguleringsplanens føringer for de offentlige rommene	68
7.4.1	<i>Tilgjengelighet</i>	68
7.4.2	<i>Rett og mulighet til bruk</i>	71
7.4.3	<i>Eierskap</i>	75
8	DRØFTING AV KOMMUNENS STYRINGSEVNE	77
8.1	Gode offentlige rom på Vitamintomta?.....	77
8.2	Gode offentlige rom på Tyngdepunktet?	80
8.3	Hva styrer Kommunedelplan for torg og møteplasser?	81
8.4	Hva styrer Veiledende plan for offentlig rom?	84
8.5	Hva styrer reguleringsplanene?	87
8.6	Styringsverktøyenes styringsevne	92
8.7	Forbedringspotensial?	95
9	AVSLUTNING OG KONKLUSJON	97
9.1	Oppsummering av analysen	97
9.2	Konklusjon	98
9.3	Overførbarhet og forslag til videre forskning.....	100
10	KILDER	101
11	VEDLEGG	107

1 INNLEDNING

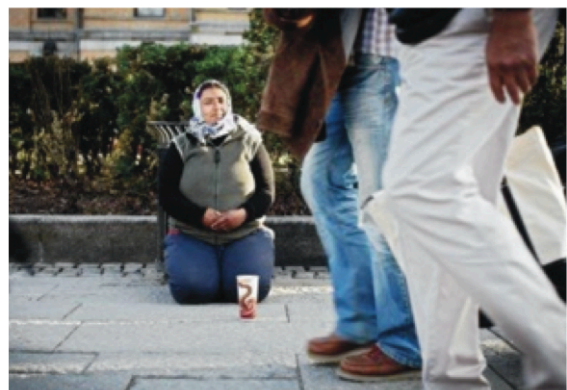
1.1 Hvorfor studere planlegging av offentlige rom?

Bakgrunnen for denne oppgavens tema er en nysgjerrighet omkring bruken av det offentlige rom. Hvem bruker dem, hva brukes de til og hvordan? Hva er et godt offentlig rom? Bare se på bildene på neste side! De viser ulike måter de offentlige rommene brukes på. Mennesker som går på taket av Operaen. Er det et offentlig rom? Hvorfor er de der? Mennesker som samles rundt blomster som legges ned midt i en ellers travel byggate og hindrer all trafikk. Hvilken betydning har denne handlingen for menneskene, hvorfor gjør de det, og hvorfor *der*? Denne nysgjerrigheten fikk meg til å lure på hvilken rolle det offentlige rom spiller i dagens samfunn. Som student i by- og regionplanlegging, begynte jeg å lure på hva slags rolle den fysiske planleggingen har i alt dette?

Jan Gehl sier i en artikkel fra 1989 at bruken av det offentlige rommet er i endring. Fra å bruke det offentlige rom i arbeidssammenheng, har det offentlige rommet blitt fylt med biler og trafikk, deretter igjen med handel og vindus-shopping, og nå har det i økende grad blitt en rekreasjonsarena og sosial møteplass for alle slags folk og til mange forskjellige aktiviteter (Gehl 1989). Globalisering innebærer økt mobilitet for mennesker og informasjon, og har skapt store endringer i byutviklingen og i bruk av offentlig rom. Man har i større grad tatt i bruk ikke-fysiske rom som aviser, TV og internett for debatt og diskusjon. I konkurransen mellom byer blir "det attraktive offentlig rom" brukt som et middel for å tiltrekke seg mennesker og kapital (Madanipour 1999).

Styringen og planleggingen av mange byer har gått i retning av en nyliberalistisk bypolitikk med flere privateide eiendommer og utbyggerinitierte prosjekter (Nordahl 2012). Dette gir private grunneiere mer definisjonsmakt i planleggingen av de offentlige rommene i byen.

Samtidig preges Oslo i dag av en sterk fortettingsprosess. Allerede i 1989 bestemte Bystyret i Oslo at byen skulle utvikles gjennom fortetting i byggesonen, og ikke gjennom bygging i randsonene (Nordahl et al. 2009). I dag står fortettingsstrategien sterkere enn noen gang, og den har fått medvind gjennom økt fokus på klima og et behov for utslippsreduksjon. I tillegg er mange av de private aktørene i den markedsbaserte byutviklingen opptatt av høy utnyttelse i nye byggeprosjekter (Hanssen & Saglie 2010). Hvordan vektet alle byens hensyn i forhold til hverandre når flere mennesker, bygninger og funksjoner skal få plass innenfor den samme bygrensen? Hvordan prioriteres de offentlige rommene, og hvordan formes de?



Figur 1: 1-Blomsternedlegging utenfor Oslo Domkirke etter 22.juli 2011. 2-Mennesker på taket av Operahuset i Oslo. 3-Marked under Vaterlandsbroa på Grønland i Oslo. 4-Husker under en bro i Barcelona. 5-Bybildet fra filmen "Den brysomme mannen". 6-Tigger møter forbipasserende utenfor Nationaltheatret i Oslo. Kilder: se figurliste.

1.2 Oppgavens tema

Denne oppgaven handler offentlige rom i transformasjonsområder, og hvordan noen av Oslo kommunes styringsverktøy brukes i planleggingen av disse offentlige rommene. Et viktig fokus er sammenhengen mellom de fysiske og juridiske føringene som disse styringsverktøyene legger, og hvilke implikasjoner dette har for bruk av de offentlige rommene.

Oppgaven tar utgangspunkt i et ideal om at offentlige rom skal gi frihet til bruk for alle. Carr et al. (1992) presenterer fem dimensjoner som kan påvirke og begrense et slikt ideal. I denne oppgaven fokuseres det på tre av disse dimensjonene: (1) Tilgjengelighet, (2) rett og mulighet til tilgang, og (3) eierskap. (1) Tilgjengelighet handler om fysisk tilgjengelighet, det vil si den fysiske muligheten til å gå inn i et rom. Det handler også om visuell tilgjengelighet, det vil si oversiktighet og muligheten til å se inn og vurdere om rommet oppleves trygt. Det handler til sist om symbolsk tilgjengelighet, det vil si symboler og stemning som gir en følelse av om man passer inn. (2) Rett og mulighet til tilgang handler om fysisk utforming for ulike aktiviteter, samt regler for bruk av et område. (3) Eierskap handler om at hvem som eier rommet kan påvirke hvordan forvaltning, drift, regler og kontroll av rommet foregår.

I lys av de tre dimensjonene studeres to overordnede planer for offentlig rom, (1) Kommunedelplan for torg og møteplasser (KDP), og (2) Veiledende plan for offentlig rom (VPOR). Videre studeres implementeringen av de to overordnede planene i to reguleringsplaner (1) Vitamintomta i Nydalen og (2) Tyngdepunktet på Ensjø. De to reguleringsplanenes fysiske og juridiske bestemmelser studeres deretter i lys av de tre dimensjonene. For de ulike bestemmelsene beskrives diskusjoner og forhandlinger i planprosessen som har påvirket resultatet. Ut ifra overnevnte er hensikten å finne årsakene til hvorfor de fysiske og juridiske bestemmelsene i reguleringsplanene er blitt slik de er blitt.

Denne studien kan si noe om styringsevnen til styringsverktøyene KDP, VPOR og reguleringsplaner når det gjelder planlegging av offentlig rom. På bakgrunn av de tre dimensjonene finner vi ut hva kommunens styringsverktøy styrer, og hva de ikke styrer i planleggingen av offentlige rom der målet er tilgjengelighet og brukbarhet for alle.

Sentrale plandokumenter er studert og dybdeintervjuer er gjennomført med saksbehandlere, utbyggere og andre sentrale personer. De to reguleringsplansakene som studeres er (1) Vitamintomta i Nydalen og (2) Tyngdepunktet på Ensjø. Både Nydalen og Ensjø er transformasjonsområder der det har skjedd og skjer store endringer i bystrukturen. Dette innebærer at det er behov for planlegging av nye offentlige rom. De to casene er forskjellige med hensyn til hvordan de ulike aktørene har vært involvert i reguleringsplanprosessen, og illustrerer dermed to ulike situasjoner for planlegging av offentlig rom i transformasjonsområder.

En av grunnene til at jeg har valgt å fokusere på *offentlige* styringsverktøy i denne oppgaven er fordi gode offentlig rom er et felles gode, som det i mine øyne trengs offentlig styring for å sikre. Jeg er nysgjerrig på hvor langt kommunens overordnede styringsverktøy kan gå i å sikre at de offentlige rommene blir gode, og for alle. Oppgaven er ikke en undersøkelse av *alle*

mulighetene til styring av offentlig rom som ligger i styringsverktøyene, men heller en undersøkelse av hvordan verktøyene blir brukt i akkurat mine case.

1.3 Teoretisk bakgrunn

Fortetting og offentlige rom

Fortetting innebærer at byggevirksomhet foregår innenfor dagens utbygde områder, og skaper en høyere og mer effektiv arealutnyttelse (Haagensen 2011). Fortetting kan også forstås som en økt tetthet av bygninger, mennesker og funksjoner (Børrud 2012). Fortetting som byutviklingsstrategi har fått stort gjennomslag i Norge, og i Oslo. I følge planpolitikken i Oslo er det nå høy prioritet på å fortette, særlig i knutepunkter (Kommuneplan for Oslo - høringsutkast 2014).

Fortetting som politikk og diskurs er i følge Hanssen og Saglie (2010) satt sammen av tre ulike diskurser: Urbanismediskursen, vekst-diskursen og diskursen om miljøutfordringer. Urbanismediskursen handler om arkitektonisk form, er dominert av planleggere, arkitekter og utviklere og framhever bygging med høy tetthet i en urban, internasjonal og moderne stil. Vekst-diskursen handler om at byenes befolkning vokser, og at det er behov for nye boliger. Denne diskursen er dominert av planleggere, utviklere og politikere. Miljø-diskursen handler om utviklingen av en kompakt by for å reduserer utslipp fra transport. Både politikere, miljøorganisasjoner og planleggere støtter opp om denne tankegangen. Disse diskursene står sterkt, og støtter alle opp om fortetting som byutviklingsstrategi. Sosiale aspekter ved byutviklingen er ikke en viktig del av disse diskursene. Innenfor urbanismediskursen assosieres høy tetthet og modernistiske områder med en levende og attraktivt urbant liv. I Hanssen og Saglies studie er informanter fra lokale organisasjoner opptatt av byutviklingens konsekvenser for mennesker som lever i og jobber i byen. De mener at fokuset på estetikk gjør at man mangler fokus på andre, mer sosiale dimensjoner av byutviklingen (ibid. s 509).

Offentlige rom i transformasjonsområder

Et transformasjonsområde har visse morfologiske karakteristikk som legger føringer for hvordan planleggingen av et slik område vil foregå. De er ofte områder som tidligere har vært industriområder. Tomtestrukturen her er ofte usystematisk og ikke ordnet etter gater i et gatenett. Form og størrelsen på tomtene kan ha innvirkning på hvordan en ny- gate- og byromsstruktur utvikler seg (Børrud 2012). I nærings- eller industriområder finnes det en rekke forskjellige grunneiere, med forskjellige mål for sin eiendom. I forhold til utvikling og transformasjon kan man skille mellom grunneiere som er aktive eller passive i forhold til utvikling, og mellom grunneiere som har kortsiktige eller langsiktige planer (Røsnes 2013b).

I Kommunedelplan for Oslo "Oslo mot 2030" (2014), som i skrivende stund er ute på høring, defineres et transformasjonsområde som "områder som behøver ny gate- og byromsstruktur", andre områder for utvikling defineres som utviklingsområder som "bygger på og videreutvikler eksisterende gate- og byromsstruktur". Børrud (2012) påpeker at i lavt utnyttede næringsområder bør fortettingen eller utviklingen skje med blant annet utviklingen av et finmasket gatenett og offentlige rom. Transformasjon er en interessant type byutvikling i forbindelse med planlegging av offentlige rom nettopp fordi det kan dannes nye gate- og

byromsstrukturer. Dette skaper til dels "blanke ark" med mange muligheter, og samtidig mange utfordringer.

Planlegging av offentlige rom

Arealplanlegging handler alltid om at mange ulike hensyn skal veies opp mot hverandre. I praksis er det forhandlinger mellom ulike interesser (Nordahl 2012). Størrelse, utstrekning og innhold i byens offentlige rom er elementer som skal veies opp mot andre elementer. I områder med fortetting vil særlig mange hensyn veies mot hverandre innenfor små områder. Det blir "kamp om plassen". Ved fortetting kan åpne områder som grøntområder og plasser og torg som utgjør det offentlige rom stå i fare for å bygges igjen. Blant alle hensynene som skal veies i en by som fortettes finner vi også ulike sosiale hensyn. Blir de offentlige rommene formet for alle menneskene som bor i byen?

1.4 Problemstilling

Rammene for oppgaven

Rammene for denne oppgaven er det plansystemet vi har i Norge i dag, samt fortetningspolitikken i byene, med det presset dette legger på arealene og mange ulike hensyn.

Oppgaven min vil fokusere på de fysiske og juridiske bestemmelsene som legges i arealplaner og reguleringsplaner. Den vil også se på hvordan kommunen forfølger målet om offentlig tilgjengelig rom i møte med grunneier: Hvilke typer avtaler utarbeides, og hvilken konsekvens har dette for hvordan området fungerer? Det innebærer også å se på hvor detaljerte bestemmelser som lages for arkitektonisk utforming, designelementer og funksjoner i et område.

Arealplanleggingens rolle i hvordan vi former våre byer og våre offentlige rom vektlegges i flere offentlige dokumenter om nasjonale forventninger, og en kommune har hovedansvaret for å legge rammene for fysisk utforming av byen. Et mål for byens offentlige rom er at de skal være åpne og inkluderende, tilgjengelige for alle, og gi rom for mangfold. Kritikkk av byutviklingen i Oslo hevder at det ikke legges til rette for mangfold, men at det blir et sted for de rike og vellykkede (Åmås 2012).

En hypotese for oppgaven er at med den nyliberale bypolitikken som preger arealplanleggingen, er det en fare for at flere og flere områder i Oslo blir privatisert, og at tilsynelatende offentlige rom i praksis ikke fullt ut er tilgjengelige for alle.

Det behøves en klargjøring og en bevisstgjøring omkring hva en kommune kan styre og påvirke for å kunne ta stilling til denne kritikken. En empirisk undersøkelse av hva som skjer i planleggingsprosesser knyttet til offentlig rom kan gi nyttig kunnskap om hvordan slike prosesser fungerer og hva som påvirker resultatene. Det kan handle om både hvordan styringsverktøy fungerer, og om bevissthet knyttet til hva som påvirker de offentlige rommenes bruk.

PROBLEMSTILLING:

På hvilke måter bidrar kommunens styringsverktøy til planleggingen av gode offentlige rom?

UNDERSPØRSMÅL:

- 1. Hva er et godt offentlig rom, og hvilke forhold bidrar til dette?*
- 2. I hvilken grad planlegges det for gode offentlige rom?*
- 3. Hva styrer de juridiske styringsverktøyene i formingen av offentlige rom?*
- 4. På hvilken måte bidrar styringsverktøyene til kommunens styringsevne i reguleringsprosessene?*

1.5 Oppgavens oppbygning

Denne oppgaven analyserer tre styringsverktøy: (1) Kommunedelplan for torg og møteplasser, (2) Veiledende plan for offentlig rom, og (3) reguleringsplaner i form av to utvalgte case.

Del 1: Innledning

Første del av oppgaven gir en introduksjon til oppgavens tematikk og problemstilling. I kapittel 2 beskrives forskningsdesign, metode for datainnsamling og analyse og en drøfting av forskningens kvalitet.

Del 2: Teori

Del 2 begynner med en teoretisk gjennomgang av ulike syn på hvordan det offentlige rommet kan brukes. Oppgaven tar videre utgangspunkt i et mål om at offentlige rom skal være tilgjengelige for bruk for et mangfold av ulike grupper og aktiviteter. Deretter gjennomgås fysiske og juridiske rammer som kan legge føringer for en slik bruk. Disse rammene deles opp i tre dimensjoner: Tilgjengelighet, rett og mulighet til bruk, og eierskap. Disse dimensjonene brukes videre for å analysere hvordan de tre styringsverktøyene legger føringer for offentlige rom. Det gjennomgås deretter teoretisk kunnskap om det norske plansystemets ulike styringsverktøy.

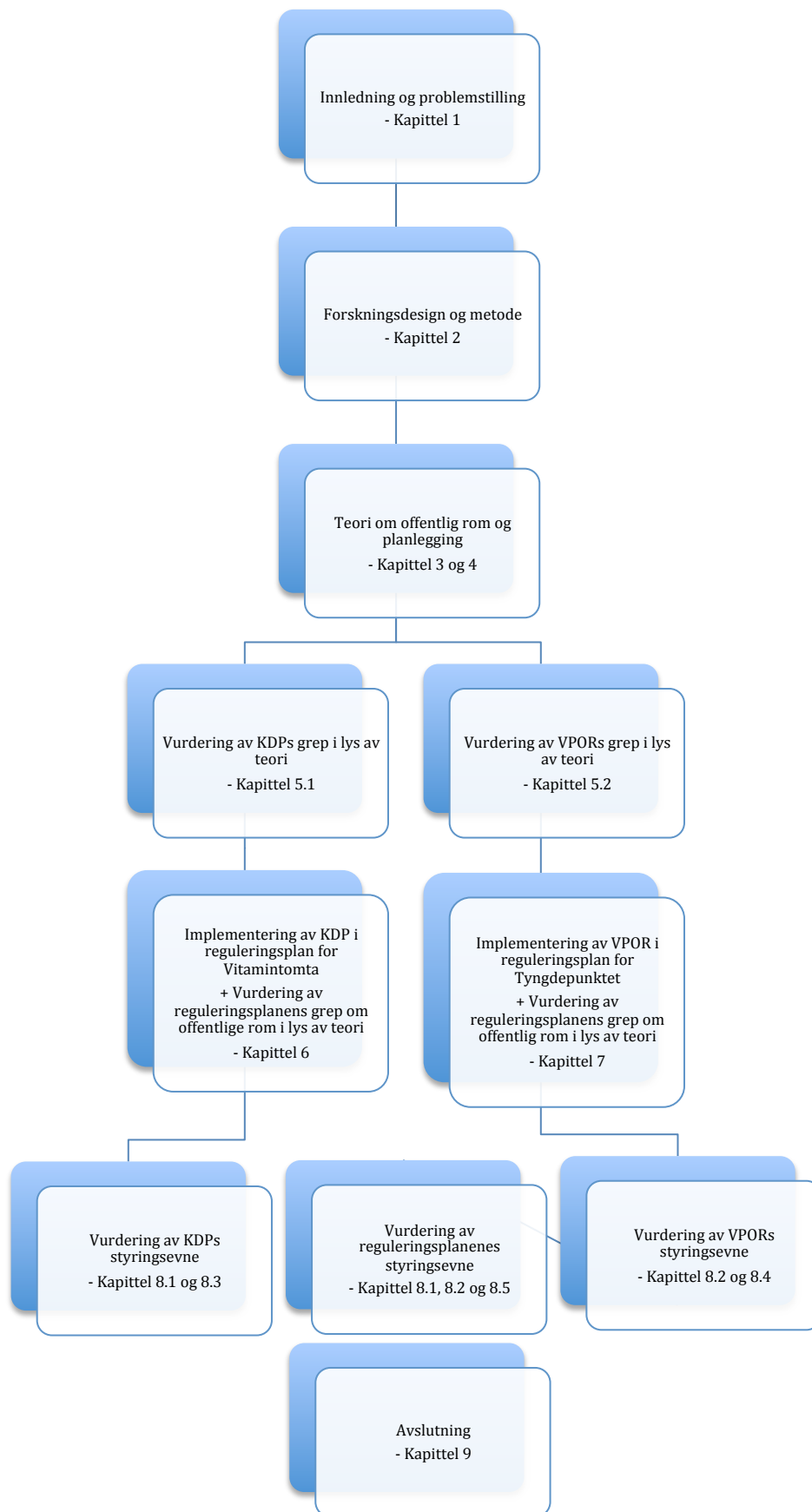
Del 3: Analyse av styringsverktøy

I denne delen studeres de tre styringsverktøyenes sustansielle føringer for de offentlige rommene, samtidig som verktøyenes styringsevne vurderes. I kapittel 5 presenteres de to overordnede planene, (1) Kommunedelplan for torg og møteplasser og (2) Veiledende prinsipplan for offentlig rom. Planenes styring og forming av de offentlige rommene vurderes med utgangspunkt i de fem dimensjonen fra teoridelen. I kapittel 6 og 7 presenteres to reguleringsplaner der de overordnede planen har vært førende for planlegging av de offentlige rommene. Reguleringsplanenes føringer for de offentlige rommene (plankart og planbestemmelser) vurderes med utgangspunkt i de fem dimensjonene fra teoridelen. Underveis i denne vurderingen kommenteres hvordan planprosessens forhandling og prioriteringer har påvirket resultatet, og med dette hvordan føringer fra det overordnede styringsverktøyet er implementert. I kapittel 8 drøftes de tre styringsverktøyenes styringsevne med tanke på hva slags føringer de legger for det offentlige rom, og hvordan de fungerer som styringsverktøy i en planleggingsprosess. Kapitlet avsluttes med en kort drøfting av kommunens generelle styringsmuligheter og styringsverktøyenes mulige forbedringspotensial.

Del 4: Avslutning

I oppgavens siste del, kapittel 9, oppsummeres problemstillinger og analyse, og de viktigste funnene gjentas og konkluderes. Til slutt presenteres forslag til videre forskning.

På neste side vises en modell for oppgavens oppbygning.



Figur 2: Modell for oppgavens oppbygning

2 METODE

2.1 Forskningsdesign

Forskningsdesign handler om hva man skal gjøre, hvordan, hvem man skal forholde seg til, hvor det skal foregå, i hvilke rettetfølge og hvorfor. Forskningsdesignet er malen for arbeidet som skal gjøres (Blakie 2000).

Jeg tar for meg to overordnede planer og to reguleringsplaner, samt prosessen bak de to reguleringsplanene. Gjennom en analyse av de overordnede planene og de offentlige rommene beskrevet i reguleringsplanene vurderer jeg hvordan det tilrettelegges for inkludering av et mangfold av brukergrupper. Gjennom en undersøkelse av plandokumentene i denne prosessene og intervjuer med de involverte aktørene griper jeg fatt i hvilke temaer knyttet til offentlig rom som fremheves i prosessen, og hvordan de ulike styringsverktøyene har fungert.

2.1.1 Casestudie

Yin (1989) mener at casemetoder kan brukes når (a) hvordan- og hvorfor-spørsmål stilles, (b) forskeren har liten kontroll over hendelsene (c) fokus er på et samtidfenomen i kontekst. Casestudiers styrke er at de kan ta i bruk flere ulike kilder, for eksempel direkte observasjon og intervjuer, dokumentstudier. I et casestudie er ikke alltid grensene mellom fenomenet og konteksten tydelig. Men man ønsker å forstå et samtidfenomen i dybden og innenfor sin kontekst (ibid). På bakgrunn av dette tar man ofte i bruk flere ulike kilder, det vil si man bruker metodetriangulering. Man drar nytte av tidligere utviklede teoretiske perspektiver når man skal samle og analysere data. Case-studier brukes ofte i evalueringsforskning. De kan brukes til å forklare årsakssammenhenger, til å beskrive en handling, til å illustrere ulike temaer på en beskrivende måte, eller til å opplyse situasjoner der handlingen ikke har noe entydig resultat.

Denne oppgaven er en form for evaluering eller beskrivende forskning hvor målet er å undersøke og beskrive planleggingsprosesser knyttet til offentlige rom. Både i hvilken grad de planlegger mot et konkret mål, i dette tilfellet offentlige rom for alle, og på hvilken måte styringsverktøyene brukes i prosessen mot dette målet. Resultatet av planleggingen har ikke ett entydig resultat, men et mangfold av planbestemmelser, med intensjoner om hva det skal bety for området. Gjennom denne oppgaven forsøker jeg å "dissekere" elementer av prosessen og forklare hvordan resultatene blir slik de blir. På denne måten studerer jeg planleggingsprosessen samtidig med substansen – altså resultatet. Dette fremheves av for eksempel Susan Fainstein (2010) som en type undersøkelse som kan gi verdifull informasjon.

Teoretisk forankret empirisk studie

Denne oppgaven er en teoretisk forankret empirisk studie. Jeg tar utgangspunkt i prosessteori (planlegging) og substanssteori (offentlig rom), ser disse teoriene i sammenheng i to case. Jeg undersøker på en og samme tid hvilken grad av måloppnåelse (substanssteori) man har i mine case og planer, og hvordan prosessen og planen påvirker dette (prosessteori). Det er ikke en testing av teorien, men heller en type sammensetning av ulike teorier. Det kan ikke forventes

at denne studien vi bidra til utvikling av ny teori, men den vil i lys av teori belyse hvordan planlegging av offentlig rom foregår i praksis.

Generalisering og sammenligning

Med case-studie som forskningsdesign kan man gjøre både enkelt-casestudier og flere-casestudier. Yin mener flere-casestudier ofte kan være sterkere enn enkelt-casestudier (Yin 2009). Motiver for casestudier kan være både å presentere et individuelt case eller å kunne generalisere basert på flere casestudier, men uten å presentere hvert case for seg (ibid). Generalisering er ofte et mål i kvantitativ forskning. Her baserer man studiene på et representativt utvalg (Silverman 2010). I kvalitative casestudier er dette ofte ikke vanlig. Det er sjelden at casestudier er valgt tilfeldig, dermed kan man ikke enkelt vite om casestudiet er representativt (ibid).

I denne oppgaven er ikke målet å sammenligne eller generalisere, men å illustrere to ulike eksempler på planlegging av offentlig rom i transformasjonsområder. De to casene befinner seg begge innenfor et norsk plansystem, og i den samme kommunen, derfor kan noen av de samme utfordringene dukke opp. Det kan tenkes at det finnes likheter med andre reguleringsplaner for offentlige rom, men dette vil jeg ikke vurdere i denne oppgaven. Formålet er å gå i dybden på casene og hvordan de overordnede planene fungerer, for å forstå sammenhenger og se situasjonenes nyanser.

2.1.2 Valg av case

I utgangspunktet er jeg interessert i alle offentlige rom i transformasjonsområder som planlegges i Oslo. Utvalget av casene mine er basert på dette universet. Transformasjonsområder er valgt fordi dette impliserer et sett med rammer eller utfordringer for utvikling som jeg mener er interessant å se på. Eiendomsgrenser og bygningstypologi danner et utgangspunkt. Samtidig er det et stort potensiale for utbygging og gevinst her. Veldig mye av området skal endres, nye strukturer skal etableres, det er stor frihetsgrad og derfor er det også mye som står på spill, og utviklingen nå vil danne grunnlag for fremtidig bruk.

Videre er casene valgt basert på at de er områder utenfor sentrum, fordi offentlige rom her kan skille seg fra offentlige rom i sentrum. De offentlige rommene som er mest omtalt er ofte de som ligger i sentrum av byer fordi disse anses som de viktigste "smeltedigler". I offentlige rom i sentrum vil det i utgangspunktet finnes et større mangfold av mennesker og typer rom. Det offentlige rom utenfor sentrum, i ytre by eller sentrums randsoner, er mer preget av å være nabolagenes møteplasser, for innbyggere og hverdagsliv. I Kommunedelplan for torg og møteplasser påpekes det også at det er et behov for fokus på møteplasser i ytre by, at mange av disse er lokalisert nær kjøpesentre og områder som er i fare for å bli gjenbygget.

For å finne fram til konkrete case har jeg tatt utgangspunkt i at det skal være en reguleringsplan der arealformålet "torg" er blitt brukt. Dette impliserer at det er planlagt for et klart offentlig rom med et formål rettet mot menneskers bruk. Når først to reguleringsplaner med torg er valgt, ser jeg også på de andre offentlige rommene som skapes i reguleringsplanen, for eksempel gangforbindelser knyttet til torget. Jeg har også valgt case etter kriteriene at reguleringsplanene skal være under arbeid eller akkurat ferdig. Dette gjør at informantene

mine har prosessen friskt i minne. Det har også vært et sentralt poeng at de to reguleringsplanene skal være utarbeidet etter at de respektive overordnede planen er vedtatt.

Det som skiller casene jeg har valgt er i stor grad grunneiersammensetningen, markedsinteressene og kommunens planberedskap, den politiske interessen, i tillegg til størrelsen på reguleringsplanen.

Avgrensning – hva jeg ikke ser på

I reguleringsplanprosessene er det mange involverte aktører. Jeg legger mindre vekt på medvirkningsprosesser. Jeg velger å se bort fra politiske vurderinger, reguleringsplanene er ikke politisk vedtatt. Selv om dette er viktige aktører finnes det forskning som tyder på at disse aktørene er mindre viktig (Hanssen 2012), og at i en markedsbasert planlegging er forhandlingene mellom utbygger og kommunen avgjørende (Nordahl et al. 2011). Prioriteringen er foretatt med bakgrunn i min begrensede tidsramme og oppgavestørrelse.

2.2 Metoder for datainnsamling og analyse

2.2.1 Kvalitativ metode

Til forskjell fra kvantitativ metode er kvalitativ metode fokusert på den dype forståelsen, og nyansene i bildet. Problemstillingen legger opp til en analytisk beskrivelse av et fenomen. Det metodiske opplegget er fleksibelt. Forholdet til kildene er ofte nært (Thagaard 2003). Jeg vil fortelle historier fra de som deltar i byutviklingen, dermed er kvalitativ metode godt egnet. Jeg benytter meg av metodetriangulering. Dette handler om å kombinere ulike typer data, kilder og metoder. For eksempel kvalitative intervjuer, dokumentanalyser og sekundærdata. Dette gjør at dataene man samler inn står sterkere og gir mer dybde (Larsen 2007).

2.2.2 Metoder for innsamling av data

Litteraturstudie

Jeg baserer mitt spørsmål om teoretiske beskrivelser av et godt offentlig rom på litteratur innenfor både byplanlegging og design, og samfunnsvitenskapelige retninger. Gjennom litteraturstudie får jeg også en forståelse for det offentlige rommets funksjon i byen og sosiale forhold som "mangfold" og "allmenn tilgjengelighet". Gjennomgangen av teoretiske perspektiver er gjort etter en slags snøball-metode. Jeg har lagt vekt på å finne litteratur som er litt utenfor den vanligste byformingslitteraturen fordi jeg har vært opptatt av å se på sammenhengen mellom hvordan de offentlige rommene fungerer i samfunnet – for mennesker, og den fysiske og juridiske utformingen av disse.

Studie av plandokumenter

Jeg studerer Kommunedelplan for torg og møteplasser og vedlegg til denne, samt Veiledende plan for offentlig rom på Ensjø. For å få informasjon om reguleringsplanene og prosessene ser jeg på dokumenter som ligger tilgjengelig i Saksinnsyn (PBE 2014a). Jeg ser gjennom alle dokumentene for å få et overblikk, og har valgt å studere nøye de dokumentene som viser de ulike utkastene av reguleringsplanene, samt innspillene fra kommunen underveis og uttalelser

fra høringsrunder. Jeg baserer mye av dokumentanalysen rundt den siste utgaven av reguleringsplanene med bestemmelser og plankart. Oversikt over dokumentene jeg har studert finnes i vedleggslisten.

Gjennomføring av intervjuer

Intervju er en metode som rask og enkelt gir svar. Intervjuer kan foregå i små fokusgrupper eller en-til-en (Moses & Knutsen 2012). For å få et godt og utdypende bilde av de to casene, blir intervjuer viktige kilder. Dette er også fordi det som skjer mellom dokumentene, de ulike aktørenes fortelling fra forhandlinger og prosessen ikke alltid kommer fram i plandokumentene. Ved å gjennomføre intervjuer med de viktigste aktørene har jeg fått utfyllende og supplerende informasjon utover dokumentene. Jeg har kunnet få svar på informasjon som ikke kommer til syne gjennom de formelle dokumentene, og jeg har fått avklart uklårheter.

Informantene som er blitt intervjuet er valgt på bakgrunn av de to casene. Målet har vært å få intervju med flest mulig av de involverte aktørene. Dette betyr saksbehandler for den aktuelle saken, grunneier eller utbygger, konsulent for utbygger, nabo. I tillegg har jeg forsøkt å få intervjuet personer med mye kunnskap om de overordnede planene. Det har vist seg utfordrende å få til intervjuavtaler med alle de jeg ønsket. Delvis har dette vært grunnet avsluttede arbeidsforhold, delvis at personer ikke har svart på henvendelser. Jeg vurderer informantene til å være godt fordelt og til å kunne gi mye informasjon om casene. Informanter som er intervjuet er:

- "KDP-informant": Overarkitekt og planlegger i Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune. Sentral i utarbeidelsen av Kommunedelplan for torg og møteplasser.
- "Konsulent-informant": Arkitekt som representerer konsulent for forslagsstiller, reguleringsplan for Vitamintomta, Nydalen.
- "PBE-informant": Saksbehandler i Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, reguleringsplan for Tyngdepunktet, Ensjø.
- "EBY-informanter": Representerer EBY som forslagsstiller og grunneier på vegne av kommunen, reguleringsplan for Tyngdepunktet, Ensjø (to informanter).
- "Utbygger-informant": Representant for etablert grunneier og utbygger for et område utenfor Tyngdepunktet, på Ensjø, med deltagelse i arbeidet med Ensjø og Veiledende plan for offentlig rom siden oppstart.

Intervjuobjektene er i første omgang kontaktet via e-post med forespørsel om de ønsker å la seg intervju. I e-post og i forkant av intervjuene har jeg informert om at studiene følger forskningsetiske normer og at de blir anonymisert så langt det er mulig, og at de når som helst kan trekke seg fra studien. Intervjuene ble foretatt på intervjuobjektens arbeidsplass eller annet kjent sted, og i ett tilfelle på en konferanse. Dette var viktig for at det ikke skulle være et forstyrrende element at de var i nye omgivelser.

Intervjuene er foretatt på en semi-strukturert måte. Det vil si at jeg har laget en intervjuguide med spørsmål som har fungert som holdepunkter for hva jeg vil gå gjennom. Men det har vært

viktig at det ikke har vært nødvendig å følge listen til punkt og prikke. Jeg har startet intervjuene med å stille åpne spørsmål og latt intervjuobjektet svare fritt. Hvis jeg følte at det var behov for utdypende svar, stilte jeg oppfølgingsspørsmål som jeg hadde notert ned under de nevnte åpne spørsmålene. Det var viktig for meg å skape en god relasjon eller en god stemning i intervjusituasjonen, derfor passet jeg på å la informantene fullføre sine resonnementer uten avbrytelser, selv om ikke alt var like relevant for oppgaven.

Under intervjuene har det i noen tilfeller kommet fram informasjon som informanten ikke har ønsket at skal videreformidles i studien. Dette har jeg respektert. For å være sikker på at jeg har forstått meningen med det intervjuobjektet har forklart har jeg ofte gjentatt innholdet med mine egne ord slik: "Sånn jeg forstår det du sier så..." eller "Stemmer det at du mener at..." Da har intervjuobjektene enten svart bekræftende eller korrigerert meg. Her kan det være en fare for ja-si-ing, det vil si at de svarer ja fordi jeg leder dem til det, men etter å ha forsøkt denne taktikken noen ganger har jeg blitt ganske sikker på at intervjuobjektene er trygge i sine roller og ikke ønsker å bekræfte meg, men heller gi meg det riktige bildet. I intervjusituasjonen har jeg opplevd relasjonen mellom oss som at intervjuobjektene er "den kunnskapsrike erfarne og velutdannede", mens jeg er "den nysgjerrige student". Intervjuobjektene har også fått lese gjennom de delene av oppgaven hvor jeg beskriver deres forklaringer og eventuelle sitater, for å godkjenne at de er blitt forstått riktig.

Alle intervjuene ble tatt opp på lydbånd. I etterkant ble intervjuene transkribert. På noen av intervjuene var vi to intervjuere, på andre var det bare jeg. Alle intervjuene bortsett fra ett er av enkeltpersoner. Et intervju ble gjort samtidig av to kollegaer som jobbet sammen på prosjektet. Underveis i intervjuprosessen ble noen spørsmål i intervjuguidene justert av meg for å få mer presise og relevante svar. Derfor har ikke alle informantene fått de samme spørsmålene. Intervjuguide ligger vedlagt.

2.2.3 Metoder for analyse av data

Vurdering av planene

Planene som vurderes i denne oppgaven er både de to overordnede planene og de to reguleringsplanene. Disse analyserer jeg ut fra plankart og bestemmelser. For å vurdere på hvilken måte det planlegges for offentlige rom, har jeg brukt teori om hvordan fysiske og juridiske forhold ved offentlige rom spiller inn på bruk av det offentlige rom. Jeg vurderer de overordnede planene og reguleringsplanene utfra fem dimensjoner. Dimensjonene er hvordan rommet er fysisk, visuelt og symbolsk utformet, og hvilke bestemmelser knyttet til eierskap og rett til ferdsel som finnes.

Planene vil vurderes kvalitativt og ut fra om de bidrar til inkludering, og inviterer til bruk i større eller mindre grad. Jeg mener det er viktig å ha fokus på hvordan det offentlige rommet skal brukes når man planlegger det. Derfor har jeg også vurdert beskrivelser av mål for bruken av området, både gjennom beskrivelse i planene og informantenes beskrivelser. I den sammenheng har jeg sett på hvordan ulike brukergrupper er ivaretatt.

I innholdsanalysen av intervjuene har jeg tatt utgangspunkt i de transkriberte intervjuene og forsøkt å dele hvert intervju inn etter temaer, uten å miste konteksten informasjonen er sagt i.

Jeg har forsøkt å formidle informasjonen videre i oppgaven uten å legge mine egne tolkninger inn i det.

Tabell 1: Dimensjoner for vurdering av planverktøyene og de offentlige rommene

Dimensjoner
Fysisk tilgjengelighet
Visuell tilgjengelighet
Symbolsk tilgjengelighet
Rett og mulighet til tilgang
Eierskap

For å vurdere hvordan de overordnede styringsverktøyene har hatt innvirkning på resultatet, sammenligner jeg de overordnede planene med reguleringsplanene. Her blir også intervjuene viktige for å få fram de ulike aktørenes erfaring med styringsverktøyene.

Vurdering av prosessene

For å vurdere hvordan reguleringsplanprosessen har hatt innvirkning på resultatet har jeg analysert de viktigste plandokumentene gjennom prosessen. I en innholdsanalyse av plandokumenter for de to reguleringsplanene har jeg fokusert på å lete etter omtale av de offentlige rommene som planlegges. Jeg har lett etter hvilke temaer som tas opp og særlig om det er sosiale forhold i de offentlige rommene som tas opp. Jeg har lett etter informasjon om hva man mener om tilgrensende områder som fasader mot de offentlige rommene. Jeg har også sett mer helhetlig på dokumentene for å være sikker på at jeg har fått med meg alt. Jeg har delt de ulike "standpunktene" inn etter aktører for å undersøke om det finnes noen forskjell i hva de mener. Jeg har sett på hvordan beskrivelsen og vurderingene av torgene endres gjennom prosessen. Intervjuene har vært viktige for å få fram utfordringer, uenigheter og temaer som det har vært forhandlet om underveis i prosessen. Min framstilling av prosessen er preget av informantenes *opplevelse* av den. Samtidig som jeg har supplert framstillingen med informasjon fra plandokumenter.

Ofte er det enkelte temaer knyttet til utforming av de offentlige rommene som trer frem som viktige, og jeg forsøker da å brette ut fortellingen om prosessen og diskusjonene rundt hvordan hvert enkelt tema ble som det ble. Jeg diskuterer resultatet og prosessen samtidig.

Susan Fainstein (2010) hevder at mye planteori handler om planprosessen og planleggerens rolle uten å analysere de sosioromlige begrensningene en planlegger opererer innenfor, eller det urbane rommet de påvirker. Prosess isoleres fra kontekst og resultat. Hun påpeker at når man studerer byutvikling er det viktig å se sammenhengen mellom byen, planleggingen og resultatet. (ibid.). I denne oppgaven studeres prosess og resultat samtidig.

2.3 Forskningens kvalitet

2.3.1 Pålitelighet – reliabilitet - bekreftbarhet

Innenfor positivismen og i kvantitative undersøkelser handler reliabilitet om hvorvidt det er en logisk overensstemmelse mellom de operasjonelt definerte variablene og den dataen som er samlet inn og analysert. Dette handler om at det skal være mulig å gjenta undersøkelsen og få de samme svarene, og er mest knyttet til kvalitative studier (Hellevik 2002). Kvale og Brinkmann (2013) tolker begrepet reliabilitet på en litt annen måte i forbindelse med intervjuforskning. Her handler det om hvorvidt intervjuobjektet ville gitt andre svar til en annen forsker, og om transkribering og tolkning vil gi andre konklusjoner for andre forskere.

Jeg har vært bevisst på å stille åpne spørsmål som ikke skal være ledende. I transkriberingen av intervjuene har jeg skrevet ordrett alt som har blitt sagt. Hvis det har vært betydelige tenkepauser har jeg markert dette. Når jeg har analysert det transkriberte intervjuet har jeg vært nøye med å legge meg tett opp til ord og setninger slik intervjuobjektene selv har brukt dem. Vet uklarerheter om meningsinnhold har jeg utelatt å bruke dette i oppgaven. Noen ganger har jeg gått tilbake til lydfilen. Jeg har gitt intervjuobjektene mulighet til sitatsjekk. På halvparten av intervjuene var vi to intervjuere. I etterkant diskuterte vi de viktigste funnene i intervjuene og særlig de tingene vi synes var uklart hvordan vi skulle tolke.

2.3.2 Gyldighet – validitet - troverdighet

Man ønsker at dataene man får inn skal ha god validitet, det vil si godt samsvar mellom spørsmål og svar. Det er viktig at spørsmålene er slik at de ikke blir misforstått. At spørsmålene ikke er ladete, og at intervjuobjektene svarer ærlig og i god tro.

En fare med casestudier er at man lar ett syn påvirke vurderinger og konklusjoner, og dermed får et skjevt svar (Silverman 2010). Jeg har forsøkt å kritisk vurdere ulike tolkninger for å ikke trekke feil slutninger. I en casestudie som dette kan det være en utfordring å få informasjon om alle forhold, særlig fordi det er gjennomført ett intervju med hver informant, og eventuelle hull eller tillegsspørsmål kan bli stående ubesvart. Jeg har derfor forsøkt å være åpen for dette.

Målsettingen "offentlig rom for alle" er operasjonalisert gjennom teori om hva som påvirker offentlige roms grad av frihet til bruk for alle. Det vil nok alltid finnes andre måter å beskrive slike forhold på. Teorien er likevel vurdert til å passe godt til å belyse oppgavens case. Det er referert til i annen sentral litteratur, og den oppfattes som svært relevant for casene. Derfor er overensstemmelsen mellom teoretisk og operasjonell definisjon god.

Spørsmålene som er stilt i intervjuer handler om utforming og bestemmelser av de offentlige rommene. Disse er relevante for vurderingen av rommene. Ellers er spørsmål stilt om prosessen, forholdet mellom aktørene og hvordan man har opplevd at styringsverktøyene har fungert. Dette er også relevant for problemstillingen. Dokumentene som er analysert handler om de sammen temaene og vurderes også som relevante for oppgaven. Noen spørsmål i intervjuene handlet om andre forhold. Svarene på dette er ikke tatt med i oppgaven.

Jeg har gjennom hele oppgaven forsøkt å være tydelig på hva som er informantenes standpunkt og meninger, hva som er informasjon hentet fra dokumenter og hva som er mine vurderinger. Gjennom å være bevisst på måten jeg har gått fram i innhenting av data og framgangsmåten for analysene er målet at studiens resultater skal være tydelige og forståelige og gjennomsiktede for leseren. Dette vil skape god bekreftbarhet og troverdighet.

2.3.3 Etikk

Etiske vurderinger av forskningen man gjør er viktig og nødvendig (Silverman 2010). Når man forsker på mennesker og deres atferd i en eller annen form er det viktig at etiske prinsipper følges slik at forskningen ikke skjer på bekostning av menneskers integritet og menneskeverd. Dette forskningsopplegget er en del av et større forskningsprosjekt som gjennomføres med støtte fra Forskningsrådet. Gjennom dette prosjektet er min oppgave godkjent. Forskningsopplegget er også sendt inn til selvstendig vurdering av Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste og godkjent. Gjennom beskrivelsen av hvordan intervjuene er gjennomført beskrives også de etiske vurderingene og hensynene som er tatt. Alle informanter er anonymisert gjennom oppgaven. Informantene er intervjuet i kraft av deres yrke og informasjonen de kommer med er kun knyttet til deres profesjonsutøvelse, og dermed ikke preget av å være sensitiv informasjon.

2.3.4 Forskerens rolle

Som forsker som undersøker pågående prosesser vil min kontakt med intervjupersonene ha potensial til å endre deres atferd og meninger og dermed prosessen. Det kan være problematisk med tanke på at man som forsker "forstyrrer" en reell planprosess. En eventuell forstyrrelse kan innebære at aktørene blir mer bevisst de ulike forholdene jeg spør dem om. Dette ser jeg ikke på som noe stort problem. Eventuelle endringer i atferd og meninger vil i tilfelle skje etter mine intervjuer, noe som gjør at selve undersøkelsen ikke blir berørt.

Jeg intervjuer flere av "partene" i en form for forhandlingsprosess, og vil framstille de ulike aktørenes informasjon om prosessen samlet. Dette kan gjøre at aktørene ønsker å framstille prosessen som mindre problematisk enn den har vært. Det kan være ulike grunner til dette, for eksempel at de ikke ønsker å sette de andre aktørene i dårlig lys, eller skape økt konflikt i avslutningsfasen av prosessen. Det kan også være at informantene ønsker å framstille seg selv og den planprosessen de arbeider med som god.

2.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg presentert studiens forskningsdesign, casestudie. Jeg tar for meg to planprosesser der offentlig rom er planlagt og ser hvordan ulike styringsinstrumenter er brukt her. Casene er ment å skulle illustrere to ulike situasjoner for planlegging av offentlig rom i transformasjonsområder, og skal ikke direkte sammenlignes eller generaliseres. Casene er studert kvalitativt gjennom dokumentanalyser og intervjuer. Gjennom bevissthet rundt innsamling og analysing av data, er det forsøkt å oppnå god reliabilitet og validitet i studien.

3 DET OFFENTLIGE ROM

Det offentlige rom er et begrep som kan beskrives deskriptivt, óg som inneholder normative verdier. I del 3.1 gjøres en deskriptiv begrepsavklaring av de fysiske offentlige rom. I del 3.2 presenteres definisjoner på det ideelle offentlige rom. Med utgangspunkt i disse lages presiseres hva denne oppgaven mener med et godt offentlig rom, slik det spørres om i problemstillingen. I del 3.3 forklares hvorfor det offentlige rom er viktig, gjennom en beskrivelse av hvilke typer aktiviteter som kan foregå der. I del 3.4 presiseres det hvem som bør ha tilgang til de offentlige rommene, og i del 3.5 beskrives ulike forhold som påvirker graden av offentlighet og begrenser hvem som har tilgang til de offentlige rommene.

3.1 Begrepsavklaring

Det offentlige rom er en felles fysisk arena der mennesker foretar seg funksjonelle og rituelle aktiviteter som binder et samfunn sammen, både i normale hverdagsrutiner og ved spesielle anledninger (Carr et al. 1992). Et viktig poeng her er at det er en sammenheng mellom fysiske omgivelser og sosial liv.

Det fysiske offentlige rom kan kategoriseres slik (Carmona et al. 2010):

- offentlig eid, utendørs (eks: parker og torg)
- offentlig eid, innendørs (eks: biblioteker eller svømmehaller)
- privat eid, utendørsområder (eks: campusområder eller plasser)
- privat eid, innendørsområder (eks: konserthus eller kjøpesenter)

De overnevnte kategoriene innebærer ulik grad av offentlighet. Dette henger blant annet sammen med hvem som har tilgang. I denne oppgaven ligger fokus på utendørs åpne områder, både privat eid og offentlig eid.

Private og offentlige rom

En viktig distinksjon er motsetningen mellom private og offentlige rom. Byrom kan enten gi allmennheten tilgang, da omtales det som offentlig, eller det kan være mer eller mindre stengt for allmennheten, da omtales det som privat. Dette trenger ikke nødvendigvis å sammenfalle med hvem som eier byrommet. Et privateid rom som gir allmennheten tilgang omtales gjerne som offentlig rom, og et offentlig rom som ikke gir tilgang til allmennheten kan bli ansett som et privat rom (se Tabell 2).

Tabell 2: Private og offentlige rom. Forholdet mellom eierskap og tilgang.

	Offentlig eid	Privat eid
Tilgang for allmennheten	Offentlig rom	Offentlig rom
Ikke tilgang for allmennheten	Privat rom	Privat rom

Madanipour (1999) snakker om allmennhetens tilgang når han påpeker forskjellen mellom offentlige og private rom. Han hevder at det offentlig rom forventes å være tilgjengelig for alle. Fremmede og innbyggere kan på likt grunnlag "gå inn" i offentlige rom med færre restriksjoner enn i private rom. I private rom kan fremmede ikke "gå inn" uten tillatelse eller forhandlinger. At rom er private kan uttrykkes gjennom fysiske objekter som skilt, grenser, gjerder, murer og porter, ulike typer symbolisering, og sosiale ordninger som for eksempel en forhåndsbestemt arbeidstid. Basert på observasjoner definerer Madanipour (1999) offentlig rom slik:

"Offentlige rom i byer, nesten overalt og alltid, har vært steder utenfor grensene til individers- eller små grupper kontroll. Offentlige rom forhandler mellom private rom og brukes for et mangfold av ofte overlappende funksjoner og symbolske formål. Urbane, åpne offentlige rom har derfor vanligvis vært flerfunksjonsrom, ulikt fra, og forhandlende mellom, avgrensende husholdningers territorier" (Madanipour 1999, s 881) (min oversettelse).

Private og offentlige aktiviteter

Carmona et al. (2010) skiller mellom offentlige og private aktiviteter. Offentlige aktiviteter foregår i åpne og allmenne sosiale kontekster, mens private aktiviteter foregår i intime, familiære, beskyttede sammenhenger som er kontrollert av individet, og delt med familie og venner. Carmona et al. (ibid) påpeker at det offentlige ofte kan forstås som noe kollektivt, noe felles, og at det motsatte av det som er felles, er det som er individuelt. Vi har dermed to motsetninger, offentlig – privat og felles – individuell, som bare delvis sammenfaller. Både felles og individuelle aktiviteter kan foregå i det offentlige rom. For eksempel kan man sitte alene og lese avis, eller være sammen på et åpent arrangement eller festival.

Oppsummering

Det offentlige rom er fysiske omgivelser som gir rom for offentlig aktiviteter. Det offentlige rom er i praksis rommet mellom de private rommene, og det omfatter steder med ulike grad av tilgang.

3.2 Det ideelle offentlige rom

Det finnes flere definisjoner på det ideelle offentlige rom. De handler om både de sosiale aktivitetene som foregår der og egenskaper ved de fysiske offentlige rommene.

Tiesdell og Oc (1998) i Carmona et al. (2010) har identifisert fire ønskelige kvaliteter ved den offentlige sfære. For det første skal det offentlige rom være *inkluderende og pluralistisk*, det vil si at man skal akseptere og legge til rette for ulikhet. Det offentlige rom skal også være symbolsk og representativt for det *kollektive* og sosiale heller enn individualisme og privatliv. For det tredje mener de at det offentlige rom skal være *åpent for alle*, og til sist at det skal være et *nøytralt territorium*, fritt fra truende makt (Carmona et al. 2010, s 140) (min oversettelse og kursiv).

Madanipour (1999) oppsummerer en definisjon på "the public" fra Oxford Dictionary. Denne definisjon er svært lik den overnevnte. Det fremheves at et offentlig rom omhandler befolkningen som *helhet*, at det *brukes* eller *deles av alle medlemmer* av samfunnet, er åpent og *tilgjengelig* for dem, og er gjort tilgjengelig av *offentlige myndigheter* (Madanipour 1999, s 881), (min oversettelse og kursiv).

Carr et al. (1992) mener at det ideelle offentlige rom gir rett til bruk. Det vil si at det gir frihet til å bruke rommet, og gir følelsen av at det er mulig å bruke rommet og dets "fasiliteter". Det offentlige rommet bør også tilfredsstillende personlige behov.

"It involves the ability to carry out the activities that one desires and to use a place as one wishes, but with the recognition that a public space is a shared space" (Carr et al. 1992, s 152)

Madanipour (1999) påpeker at definisjonen han selv presenterer er en idealtipe som inneholder normative verdier, og ikke beskriver offentlige rom slik man faktisk finner dem. Også Carr et al. (1992) påpeker at frihet til bruk av offentlige rom påvirkes og begrenses av en rekke forhold. Disse skal jeg beskrive i del 3.5.

Med utgangspunkt i de overnevnte definisjonene på det ideelle offentlige rom velger jeg i denne oppgaven å fokusere på

hvordan det offentlige rom kan **gi frihet til bruk for alle.**

Dette innebærer at flest mulig skal ha tilgang, men også at flest mulig skal kunne oppleve at de kan bruke de offentlige rommene til ulike aktiviteter slik de ønsker. Dette er altså noe mer enn å ha lov til å "gå forbi".

3.2.1 Hvem er alle?

For å kunne skape offentlige rom for alle, er det helt sentralt å vite hvem allmennheten er, mener Bianca Hermansen (Augustsen 2014). Som Madanipour (1999) påpeker kan det innebære befolkningen som *helhet*. I følge Tiesdell og Oc (1998 i (Carmona et al. 2010)) bør det offentlige rom legges til rette for *ulikhet*, samtidig som det offentlige rom bør representere noe *kollektivt*. Som vi har sett tidligere er det offentlige rom viktig fordi det er en arena for utveksling. Og utveksling innebærer ofte ulikhet i meninger, i varer og i sosialt innhold, for eksempel kulturell og økonomisk bakgrunn. I begrepet "alle" ligger det altså et mangfold.

Bianca Hermansen (Augustsen 2014) mener at et mangfold består av én majoritet og flere minoriteter. Hun mener at minoritetene bidrar til utvekslingen i det offentlige rom, men at et demokratisk rom først og fremst søker å imøtekomme behovet til majoriteten, flertallet. Å designe for allmennheten handler om å designe for de borgerne man har i et område, i motsetning til å designe for de borgerne man skulle ønske man hadde. Hermansen mener man må forstå hva som skal til for å få så mange som mulig til å føle seg tilpass i det samme rommet.

Med utgangspunkt i at "allmennheten" består av en majoritet og flere minoriteter, og at den består av mangfold og forskjellighet, vil det innebære at forskjellige mennesker trenger forskjellige ting for å føle seg tilpass i et rom. Hvert individ er unikt, derfor kan det være problematisk å dele inn befolkningen i grupper etter hva slags behov de vil ha i det offentlige rom. Det kan likevel være nyttig for å bli bevisst ulike behov. Man kan for eksempel tenke at barn, ungdom, eldre, mennesker med ulik kulturell bakgrunn og mennesker med funksjonsnedsettelse har ulike behov for at de skal føle seg tilpass i det offentlige rom (Carmona et al). Forskjellige behov i det offentlige rom kan innebære en mulig konflikt, for

eksempel mellom en majoritet og en minoritet. Samtidig skal det offentlige rom representere noe kollektivt.

Oppsummering

Det ideelle offentlige rom er inkluderende og pluralistisk, det deles av befolkningen som helhet, og det er tilgjengelig for alle. Et offentlig rom for alle innebærer et offentlig rom for et mangfold av forskjellige mennesker. I dette mangfoldet finnes det ulike behov for hva som skal til for å føle seg tilpass. At det offentlige rom skal legge tilrette for ulikhet kan innebære konflikter. Samtidig skal det offentlige rom representere noe kollektivt. I denne oppgaven velger jeg å fokusere på hvordan det offentlige rom kan gi frihet til bruk for alle.



Figur 3: Hvem er alle? Kilde: se figurliste.

3.3 Hvorfor er det offentlige rom viktig?

Det kan være nyttig for arealplanleggere å se arbeidet med våre fysiske omgivelser i sammenheng med hvordan de brukes sosialt. Som beskrevet i begrepsavklaringen er de fysiske omgivelsene der ulike sosiale aktiviteter finner sted. De offentlige rommene legger rammer for ulike måter å bruke dem på. Det offentlige rommet er viktig fordi det er en fellesarena der det kan skje utveksling mellom mennesker.

Meningsutveksling

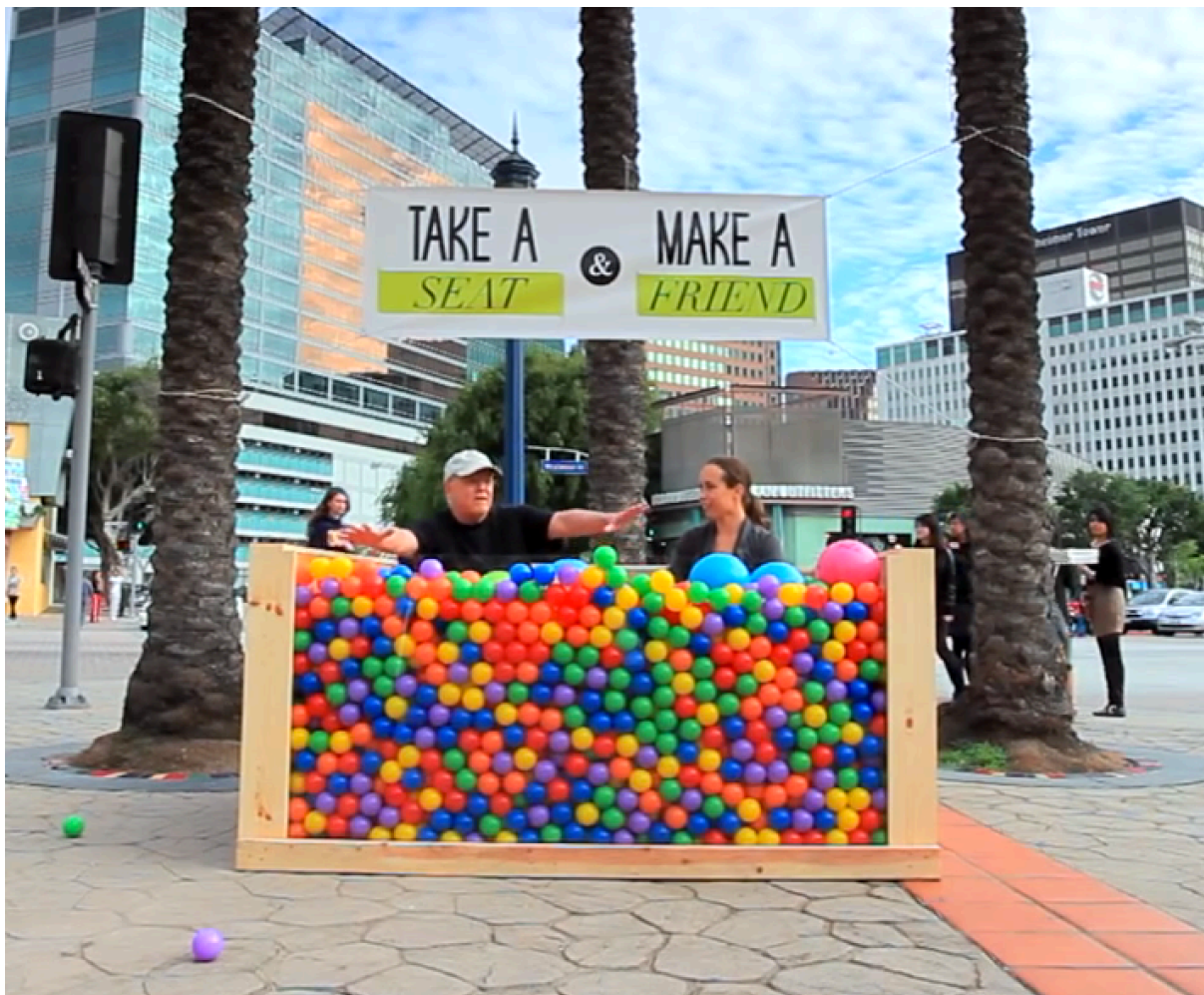
Det offentlige rom utgjør en fysisk arena for meningsutveksling. Don Mitchell (1995) er opptatt av at det offentlige rom kan brukes for å fremme en sak som er viktig for en gruppe. Eksempler kan finnes i historien fram til i dag. Arbeiderkamp, kvinners rettigheter, borgerrettsbevegelser og anti-krigsdemonstrasjoner er alle eksempler på kamper som har brukt det offentlige rom som utgangspunkt for en forandring av den politiske dagsorden (ibid.). Det er ikke kontrollen over den konkrete plass som er målet. Plassen kan sees på som et symbolsk og konkret utgangspunkt for folkelige bevegelser (Hansen & Larsen 2012). Erling Dokk Holm (2006) mener at det offentlige rom kan bidra til deliberative praksiser:

”Et offentlig rom slik det fremtrer i samfunnsvitenskapen er for det aller meste et fysisk rom der diskusjoner og samtaler konstituerer deltagerne som deltagere i noe større enn denne fysiske avgrensede enheten. Et offentlig rom er i denne tradisjonen forstått som en samfunnsbyggende enhet, som en arena for sivilsamfunnet.” (Dokk Holm 2006).

Det offentlige rom har også en politisk og symbolsk verdi i form av at den som har kontroll over rommet har makt. Det offentlige rom symboliserer ofte statens makt, for eksempel gjennom viktige plasser og statuer, eller gjennom plasser der staten utfordres av sine opponenter i demonstrasjoner eller revolusjoner. Kontroll av offentlig rom kan derfor sees på som essensielt i maktbalansen i et samfunn (Madanipour 1999).

Utveksling av varer og tjenester

Det offentlige rom har tradisjonelt hatt funksjon som markeds plass, hvor utveksling av varer og tjenester foregår (Madanipour 1999). Selv om handel i stor grad er flyttet inn i bygninger kan det offentlige rom fortsatt tolkes som en forlenget form for markeds plass. Å fremme offentlig rom kan for eksempel tolkes som et middel for å markedsføre steder. Nye industrier er ikke så tilknyttet omgivelser lenger. Det har derfor oppstått en konkurranse mellom steder for å tiltrekke seg mobil kapital, investorer og ansatte. Dette fører til fornying av byområder, og gentrifisering. Det vil si at beboerne i et område går fra å ha lav sosioøkonomisk status til å ha høy sosioøkonomisk status. Å tiltrekke seg turister er også blitt viktig, og i den forbindelse er de offentlige rommene rundt museer og viktige bygninger viktig. Havnefrontutvikling er et eksempel på en strategi som brukes for å markedsføre steder (Madanipour 1999).



Figur 4: Innovativ måte å bruke offentlig rom på for å skape interaksjon mellom mennesker.

Sosial utveksling

Det offentlige rom gir plass til mennesker. Maarten Hajer og Arnold Reijndorp (2001, i (Holm 2006) hevder at offentlige rom i økende grad er der mennesker er i transit, for eksempel i kollektivknutepunkter eller på shoppingsentre. Det er her forskjellighet åpenbarer seg, og det er her det mellommenneskelige i daglige møter åpenbarer seg. Madanipour (1999) påpeker at ved å skape områder der mennesker blander seg, håper man at ulike mennesker kan føres sammen og at det kan fremme en viss grad av toleranse. Dette er spesielt viktig for å hindre sosial fragmentering (Madanipour 1999). Jane Jacobs var også opptatt av at offentlige rom må ivareta hensynet til forskjellighet i uttrykk og i økonomisk og kulturell bakgrunn (Hansen & Larsen 2012). Jane Jacobs påpekte at kravet om ensartethet og om harmoni og samvær, glede og hygge kan resultere i tilbakevending til det private, og til at man gir opp forskjellighet (ibid.).

Disse aktivitetene kan også foregå i mer private rom. Det unike med det offentlige rom er at i prinsippet har alle tilgang.

Oppsummering

Det offentlige rommet er viktig fordi det er en fellesarena som gir mulighet for utveksling. Det er en politisk arena for meningsutveksling, det er en handelsarena for utveksling og handel med varer, og det er en sosial arena der det skjer sosial utveksling. Det offentlige rom er der alle i prinsippet har tilgang.

*A city is composed of different kinds of men.
Similar people cannot bring a city into existence.
Aristoteles (PBE 2009b)*

3.4 Hva påvirker frihet og kontroll i det offentlige rom?

Som nevnt over er et offentlig rom for alle et ideal som begrenses av en rekke forhold (Carr 1992, Madanipour 1999). Carr (1992) kategoriserer med utgangspunkt i Lynch (1981) fem forhold som påvirker frihet og kontroll i det offentlige rom:

- (a) *“Access”* eller tilgjengelighet er en fundamentale rettigheten knyttet til å ha tilgang til det offentlige rom. Denne kan deles inn i fysisk, visuell og symbolsk tilgang.
- (b) *“Freedom of action”* handler om retten til å bruke et rom fritt, men med hensyn til at det er et delt rom.
- (c) *“Claim”* handler om en form for eiendomsinteresse i rommet. Dette handler om hvordan individer eller grupper kan “ta kontroll” over et rom og begrense andres frihet i rommet.
- (d) *“Change”* handler om muligheten til å gjøre endringer i det offentlige rommet ved behov.
- (e) *“Ownership and disposition”* handler om hvem som juridisk eier grunnen og dermed kan påvirke endringer i det offentlige rommet.

Denne oppgaven er en planfaglig oppgave som fokuserer på hvordan en kommunes styringsverktøy i planlegging av offentlige rom kan gi frihet til bruk for alle. Derfor skal jeg i det videre fokusere på nettopp (a) fysisk, visuell og symbolsk tilgjengelighet, fordi dette i stor grad handler om de fysiske omgivelsene. Jeg skal også ta med i betraktning (b) retten til å bruke et rom, og (e) eierskap fordi dette er temaer som til dels behandles i planverktøyene. (c) Hvordan et rom brukes er i større grad et sosiologisk tema, og (d) muligheten til å gjøre endringer i rommet handler om drift og forvaltning. Dette skal jeg derfor ikke gå videre inn på.

3.4.1 Tilgjengelighet

Fysisk utforming av det offentlige rommet kan legge til rette for målet om bruk for alle. Tilgjengelighet handler om muligheten til å “gå inn” i et rom. Dette er fundamentalt for bruken av offentlige rom. Carr (1992) identifiserer tre former for tilgjengelighet i det offentlige rom: visuell, fysisk og symbolsk tilgjengelighet.

Fysisk tilgjengelighet

Fysisk tilgjengelighet handler om muligheten til å fysisk bevege seg inn i og bruke rommet. Begrensninger på tilgang kan finnes i form av porter eller portvakter. Da blir bruken av rommet begrenset, rommet blir privatisert og folks rettigheter begrenses. Andre typer begrensninger kan være barrierer for fysisk tilgang for enkelte grupper. For eksempel nedsunkne plasser med adgang via trapp, kan være utilgjengelige for mennesker med vogn, mennesker i rullestol og noen eldre. For at offentlige rom skal være fysisk tilgjengelige bør de være frie for barrierer.

For at offentlige rom skal være fysisk tilgjengelige bør de også være koblet til et nettverk av transport eller bevegelse. Sammenhengen mellom plasser, parker og nærliggende fortauene skaper en slik type tilgang. Carr trekker fram et eksempel der et torg med inngang fra én side

oppleves som privat og brukes nesten bare av de som bor rett ved, mens en park med tilgang fra tre av sidene blir brukt av en mer variert gruppe av mennesker.

Visuell tilgjengelighet

Visuell tilgang eller synlighet er viktig for at mennesker ikke skal være usikre på om de kan "gå inn" i rommet. Hvis brukeren enkelt kan se inn i rommet fra utsiden kan man vurdere om man vil føle seg komfortable, velkommen og trygg der (Carr et al. 1992). Synlighet eller oversiktighet er viktig for å kunne vurdere sikkerhet i et rom. Statistikk over kriminalitet viser en forskjell mellom opplevelse av trygghet, og faktisk trygghet i en by. Selv uten faktisk fare kan opplevelsen av fare være viktig for hvordan urbane offentlige rom blir brukt. I mange store byer opplever folk at det er viktig å kunne vurdere om det finnes rusmisbrukere, ranere eller andre truende personer før de eventuelt bruker rommet. For svake, eldre mennesker kan en park med for mye aktivitet være vanskelig å tolerere, og dette kan derfor redusere denne gruppens bruk av et slikt rom. Muligheten til å undersøke slike potensielle trusler før man "går inn" er dermed et viktig behov.

Visuell tilgang må vurderes opp mot menneskers behov for privatliv og ønske om et rolig, bortgjemt hjørne hvor man kan flykte fra menneskemengder og stimulering i det urbane landskapet. I utforming av rom vil det alltid være et iboende dilemma mellom å gi rom for privatliv og å skape en følelse av trygghet. Gjennom god design, mener Carr et al. at det er mulig å tilrettelegge for begge deler.

En uformell overvåkning av en gate gjennom det sosiale livet i tilknytning til den, gjør den til et offentlig rom, og et godt offentlig byrom, mener Jane Jacobs (i Hansen & Larsen 2012). Det må foregå kontinuerlig aktivitet der, og det må være "eyes on the street", øyne på gaten, og det må også være et klart skille mellom hva som er offentlig og hva som er privat rom, mener hun.

Symbolsk tilgjengelighet

Symbolsk tilgjengelighet handler om at designelementer kan gi et symbolsk hint om hvilke grupper mennesker som er ønsket og ikke, for eksempel kan dette gjøres gjennom ulike typer butikker. Stemning kan også ha en rolle og påvirke atferd. Stemningen kan påvirkes av layout og design (Carr et al 1992, i Carmona et al 2010). Carmona et al (2010) hevder at indirekte økonomisk ekskludering handler om visuell symbolisering og kommunikasjon om evnen til å konsumere. De som ikke uttrykker de rette visuelle symbolene behandles med mistanke, føler seg uvelkomne, blir nektet adgang eller bedt om å forlate området (Carmona et al 2010).

Oscar Newman (1973, i Carr et al. 1992) beskriver "defensible space" som en måte å ekskludere truende utenforstående ved å gi et område en identitet som legger til rette for overvåkning og ikke oppmuntret til at andre enn de som hører til skal "gå inn". Barrierer kan være for eksempel et begrenset antall inngangsteder, synlighet for mennesker og skilting. Slike fysiske måter å designe et rom på er en måte å skape en følelse av trygghet og, et alternativ til å ha vakter. Vakter kan signalisere både at området kun er for de som tilhører det, og det kan signalisere at det er et risikabelt sted å være for de som er der. Dette kan oppleves truende for de som er utenfor, men det kan også oppleves urovekkende for de som er der.

Symbolsk design hvor man inkluderer elementer som symboliserer en annen kultur kan bidra til å skape mer inkluderende offentlige rom. I København er dette blitt gjort i den nye byparken Superkilen (se Figur 5).



Figur 5: Superkilen i København. Fysisk, visuelt og symbolsk tilgjengelig?

3.4.2 Rett og mulighet til bruk

Under denne dimensjonen trekker Carr fram hvordan utforming og regler kan påvirke friheten eller muligheten til å bruke rommet. Utforming av et rom kan gjøres slik at det legger til rette for ulike gruppers bruk av det. Regler for bruk i et rom påvirker også hvordan rommet brukes.

Utforming for ulike aktiviteter

Den fysiske utformingen av offentlige rom kan ha innvirkning på menneskers mulighet til å gjøre ønskede aktiviteter. Forskjellige steder gir forskjellige grader av valg og muligheter for bruk. For eksempel kan et rom være utformet slik at man kan gjøre én aktivitet (tennisbane), noen forskjellige aktiviteter (sti gjennom en skog) eller mange forskjellige aktiviteter (gresslette). Carr et al. trekker fram et eksempel der en del av en park med liten grad av programmering, en gresslette med noen trær ble mye bruk, mens ballbaner med gjerder rundt ble lite brukt. Forfatteren mener at det er viktig å tilby nok rom med liten grad av programmering, slik at det er frihet til å velge aktivitet selv. Inndeling i soner kan også bidra til variasjon i aktivitetsmuligheter.

Bruk av et rom krever at man føler seg trygg eller komfortabel, en psykologisk komfort, påpeker Carr et al. Risikoen er at ulike individers og gruppers behov kolliderer med hverandre.

Konkurrerende interesser i et mangfoldig og hetrogent samfunn kan gjøre frihet for en gruppe til en trussel mot andre gruppers frihet. I det offentlige rom kan det kan være vanskelig å oppnå bruk som er ønsket for et individ eller én gruppe og som ikke misbruker andres rettigheter. Dette kan sammenlignes med det offentlige rom på den politiske arena. Ytringsfrihet uten å "trække andre på tærne" er en vanskelig balansegang. For å få til denne balansegangen i det fysiske offentlige rom spiller god design en viktig rolle (Carr et al 1992).

Regler for bruk

Eksistens av, eller mangel på, regler og lover er viktig for måloppnåelsen av friheten til bruk. Et eksempel kan være at forbud mot å klatre på skulpturer og bade i fontener gjør at man lar det være, mens fravær av en slik regel eller oppmuntring til en slik aktivitet kan gjøre at både barn og voksne gjør slike ting. Politiske aktiviteter som demonstrasjoner, utdeling av flygeblader, appeller eller underskriftskampanjer er aktiviteter som kan foregå i det offentlige rom. Regulering av slik politisk aktivitet varierer. I USA har dette vært et juridisk tema, og i mange amerikanske og canadiske kjøpesentre, som fungerer som viktige samlingspunkter, reguleres dette strengt. Mange stater har en "free speech" klausul i sine lover som gir politiske aktivister tilgang til privateide kjøpesentre. I andre stater er det bestemt at muligheten til "free speech" ikke gjelder på privat eiendom. Selv om dette kan sees på som viktigst på steder der kjøpesentre har utkonkurrert hovedgatene som samlingssteder, kan det være viktig også i større byer med privat eide kjøpesentre. I mange tilfeller vil offentlige rom som er tilgjengeliggjort av kommersielle utviklere i første omgang tjene utviklernes egen interesser og behov. Rettighetene til befolkningen kan få liten oppmerksomhet. Privat eiendom kan begrense allmennhetens bruk av det offentlige rom (Carr et al. 1992).

Carmona et al. (2010) påpeker at det ligger i private grunneiers rett å kunne ekskludere eller forhindre tilgang. De fleste lovsystemer tillater kun ekskludering ut fra atferd, ikke ut fra status (for eksempel hudfarge, kjønn, alder). I virkelig offentlige rom kan man i prinsippet ikke bli lovlig ekskludert, med mindre spesielle ekskluderingsordre finnes.

Offentlige rom består imidlertid også av rom som er tilgjengelig for allmennheten, men som er privat eid. Slike rom har ofte blitt etablert ved hjelp av avtaler mellom offentlige myndigheter og grunneieren (Carmona et al 2010).

Banerjee (2001) kommenterer på slike områders design. Han observerer at allmennheten er velkommen som handlende i butikker og restauranter, kontorarbeidere, og klienter for næringsvirksomhet som er lokalisert på eiendommen. Men tilgang til, og bruk av rommet, forblir et privilegium heller enn en rett. Slike staders attraktivitet kan være avhengig av eller bli forbedret ved kontroll, fjerning eller flytting av visse grupper og aktiviteter som blir sett på som uten kommersiell verdi. Uønskede individer eller grupper (for eksempel de som skaper engstelse hos andre ved sin tilstedeværelse) kan bli ekskludert både på grunn av trivsel og sikkerhet for andre, og for å kunne tjene mer penger.

Carmona et al. uttrykker bekymring for en utvikling fra regler som er vedtatt ut fra felles interesser, til regler som er vedtatt for interessene til enkeltgrupper. Regler vedtatt ut fra interessene til enkeltgrupper kan for eksempel forby visse typer atferd på grunn av markedsføringsverdi. Dette mener Carmona et al. utgjør mye av bakgrunnen for ekskludering og redusert tilgjengelighet i det offentlige rom (Carmona et al. 2010).



Figur 6: Regler for bruk av park i Beijing. Kilde: se figurliste.

Å balansere fellesskapets og individets interesser

Carmona et al. (2010) mener at å forvalte et offentlig rom involverer å balansere fellesskapets og individets interesser, og også frihet og kontroll. Lynch og Carr (i Carmona et al. 2010) har identifisert fire viktige oppgaver ved forvaltning av offentlig rom som handler om å håndtere denne balansen. Å kontrollere skadelige aktiviteter uten å begrense harmløse aktiviteter. Å øke toleransen for fri bruk, samtidig som man stabiliserer en felles forståelse for hva som er tillatt. Å skille i tid og rom aktiviteter til grupper som har lav toleranse for hverandre. Å skaffe til veie "marginale steder" hvor ekstremt fri atferd kan foregå uten skade.

Fainstein (2010) påpeker også hensynet til forskjellighet i det offentlige rom. I boka "The Just City" fremhever hun at en rettferdig by bør fremme verdiene likhet, demokrati og mangfold. For offentlig rom er det dermed viktig med fordeling av de offentlige rommene utover i byen. Hun mener at mangfold i de offentlige rommene skal være mulig, men at ikke alle skal måtte være i det samme offentlige rommet. Hun mener det bør være ulike typer offentlige rom for ulike grupper og behov.

3.4.3 Eierskap

Det ligger implisitt i vårt samfunns definisjon av eierskap at eieren av eiendommen kan gjøre det de vil med den (med noen begrensninger fra plan- og bygningsmyndigheter) (Carr et al. 1992). Carr et al. (1992) mener at et riktig offentlig rom er eid av det offentlige. Idealet slik Madanipour (1999) påpeker er at det offentlige rom er gjort tilgjengelig av offentlige myndigheter, eller slik Tiesdell og Oc (Carmona et al. 2010) påpeker, at det er et nøytralt territorium fritt fra truende makt. Slik vi har sett over er enkelte offentlige rom tilgjengelige for allmennheten og eid av private.

Forvaltere eller eiere har ulike grunner for å ville kontrollere aktivitet i et offentlig rom. Det kan være deres ansvar for vedlikehold, at de er lovlig ansvarlig for hva som skjer der, eller at de er opptatt av markedsføringsverdien for stedet.

Lokaitou-Sidiers og Banerjee (1998, i (Carmona et al. 2010) påpeker at rom kontrollert, vedlikeholdt og produsert av private har et marked i kontorarbeidere, turister og andre som ønsker å separeres fra "truende grupper". Forvaltning, drift og kontroll av byrom kan derfor være ulike avhengig av hvem som eier dem. Selv om det offentlige rom kan være regulert gjennom en rekke vedtekter og andre bestemmelser, er eksistensen av eksplisitte kontroller på atferd og aktivitet mer uttalt og tydelig i halvoffentlige rom (Carmona et al 2010). Németh og Schmidt (2007) mener også at offentlige eide og privat eide områder har ulike forvaltningsregimer når det gjelder kontroll over offentlige rom. Offentlig eide områder har fokus på lover, regler, design og image. Privateide områder har fokus på det sammen, men har i tillegg fokus på overvåking, politiarbeid og tilgangskontroll.

3.5 Dimensjoner som grunnlag for analyse av offentlige rom

De fysiske og juridiske rammene som er beskrevet over danner grunnlag for å kunne analysere de overordnede planenes mål og føringer for de offentlige rommene, samt reguleringsplanens mål og føringer for de offentlige rommene.

Tabell 3: Dimensjoner for vurdering av planverktøyene og de offentlige rommene

Dimensjon	Verdi
Fysisk tilgjengelighet	Ulik grad av fysisk tilgjengelighet har betydning for den faktiske muligheten til å "gå inn" og bruke i rommet. Både mulige innganger og sammenheng med gangveinett spiller en rolle.
Visuell tilgjengelighet	Ulik grad av visuell tilgjengelighet har betydning for muligheten til å vurdere om man ønsker å "gå inn" i det. Her spiller muligheten for oversikt og for skjermede områder en rolle.
Symbolsk tilgjengelighet	Ulik grad av symbolsk tilgjengelighet har betydning for opplevelsen av å passer inn eller føle seg velkommen. Handler om symboler og stemning, som kan skapes av for eksempel nærliggende butikker og design.
Rett og mulighet til bruk	Handler om fysisk utforming for ulike aktiviteter, og regler for bruk av et område. Målet er å skape rom der det er plass til ulike aktiviteter, uten at man ekskluderer noen.
Eierskap	Handler om at hvem som eier rommet kan påvirke hvordan forvaltning, drift, regler og kontroll av rommet foregår.

3.6 Oppsummering

Det offentlige rom er fysiske omgivelser som gir rom for offentlig aktiviteter. Det offentlige rom er i praksis rommet mellom de private rommene, og det omfatter steder med ulike grad av tilgang.

Det ideelle offentlige rom er inkluderende og pluralistisk, det deles av befolkningen som helhet, og det er tilgjengelig for alle. Et offentlig rom *for alle* innebærer et offentlig rom for et mangfold av forskjellige mennesker. I dette mangfoldet finnes det ulike behov for hva som skal til for å føle seg tilpass. At det offentlige rom skal legge tilrette for ulikhet kan innebære konflikter. Samtidig skal det offentlige rom representere noe kollektivt.

Det offentlige rommet er viktig fordi det er en fellesarena som gir mulighet for utveksling. Det er en politisk arena for meningsutveksling, det er en handelsarena for utveksling og handel med varer, og det er en sosial arena, der det skjer sosial utveksling.

Å finne en balansegang eller en form for sameksistens mellom ulike grupper kan være utfordrende. Det er mange faktorer som påvirker grad av frihet og kontroll i det offentlige rom, og hvordan det offentlige rom i ulik grad er tilgjengelig for alle. Det mest grunnleggende er den fysiske, visuelle og symbolske tilgjengeligheten. Ulik grad av fysisk tilgjengelighet har betydning for den faktiske muligheten til å "gå inn" og bruke i rommet. Både mulige innganger og sammenheng med gangveinett spiller en rolle. Ulik grad av visuell tilgjengelighet har betydning for muligheten til å vurdere om man ønsker å "gå inn" i det. Her spiller muligheten for oversikt og for skjermede områder en rolle. Ulik grad av symbolsk tilgjengelighet har betydning for opplevelsen av å passer inn eller føle seg velkommen.

Retten og muligheten til bruk er også viktige elementer som påvirker grad av offentlighet. Dette handler om hvordan fysisk utforming for ulike aktiviteter, og regler for bruk av et område kan påvirke hvordan de offentlige rommene brukes. Målet er å skape rom der det er plass til ulike aktiviteter, uten at man ekskluderer noen.

Det er viktig å merke seg at bruk av det offentlige rom ikke bare påvirkes av den fysiske designen, men at menneskers frie vilje spiller inn. Bruk av det offentlige rom henger nøye sammen med samfunnsutviklingen i sin helhet. Hvordan det offentlige rom faktisk brukes har betydning for i hvilken grad de er for alle. Det sammen har muligheten til endring i rommet gjennom forvaltning og drift. Dette er ikke et tema i denne oppgaven. Det er derimot eierskap av det offentlige rom som handler om at hvem som eier rommet kan påvirke hvordan forvaltning, drift, regler og kontroll av rommet foregår.

I denne oppgaven er fokus på kommunal arealplanlegging. Det gjør at jeg konsentrerer meg om tilgjengelighet, rett til bruk og eierskap. Disse tre dimensjonene danner grunnlag for å kunne analysere de overordnede planene og reguleringsplanens mål og føringer for de offentlige rommene.

4 PLANLEGGING

Denne delen av oppgaven beskriver overordnede styringsverktøy innenfor rammene av plansystemet, som kan brukes i planlegging av offentlige rom.

4.1 Ulike modeller for planlegging

Det er vanlig å dele inn styring av offentlige sektor i tre ulike modeller eller idealer: Hierarkisk styring, markedsorienterte instrumenter og nettverksorienterte instrumenter (Falleth & Saglie 2012).

Hierarkisk styring er det tradisjonelle synet på offentlig administrasjon, og her legger man vekt på styring gjennom regler og rutiner. Politiske beslutninger forberedes og følges opp av administrasjonen. Planleggeren kan innenfor dette synet sees på som en ekspert som bistår politikerne i å definere mål, og strategier for å nå målene. I arealplanlegging gjøres dette for eksempel i forbindelse med utarbeiding av planstrategier og kommuneplaner. Planleggeren kan innenfor idealet om hierarkisk styring også betraktes som en byråkrat som tar stilling til ulike saker ved bruk av et regelverk. I arealplanlegging gjøres dette når planleggeren behandler innsendte planer. Den innsendte planen vurderes opp mot regler om for eksempel antall parkeringsplasser eller universell utforming. Behandling av byggesaker er også en slik type vurdering (Falleth & Saglie 2012).

Markedsorientert offentlig styring, eller "New Public Management" (*NPM*), utviklet seg som et ideal på 80-tallet. Innenfor dette idealet er det et poeng at offentlige oppgaver bestilles av politikere og utføres av enten offentlige eller private aktører, etter hvilke aktører som er mest konkurransedyktige. Et viktig resultat av denne tenkningen innen arealplanlegging er at reguleringsplaner kan utarbeides av private utbyggere (fra loven i 1985). Tidligere hadde offentlige planmyndigheter monopol på å lage slike planer, i dag er omtrent 80 % av alle detaljreguleringsplaner utarbeidet av private utbyggere. Fra loven i 2008 er det imidlertid skilt mellom detaljreguleringsplaner som private kan fremme, og områdereguleringsplaner som kun kommunen kan utarbeide. Et annet resultat av idealet om *NPM* er at kommunale tomte- og byggeselskaper som var viktige for kommunal boligplanlegging på 1960-tallet, er blitt avvirket, eller opererer på samme måte som markedsaktører (Falleth & Saglie 2012)

Dannelse av styringsnettverk, eller "Network Governance", er et tredje ideal for offentlig styring. Her legges det vekt på samarbeid mellom aktører med ulike ressurser, rettigheter og roller. Innenfor dette idealet har man et pragmatisk syn på offentlig forvaltning og ser på aktørene som gjensidig avhengige av hverandre i løsningen av et problem. Planleggeren fungerer som prosessleder og planutvikler. Tanken er at når de ulike aktørene bringer inn sin kunnskap, sine ressurser og redskaper vil gjennomføringen være effektiv og gi et godt resultat. Innenfor arealplanlegging ser vi samarbeidskoalisjoner mellom kommuner, private utbyggere, innbyggere, organisasjoner og statlige etater. Denne type samarbeid blir sett på som et utviklingsverktøy framfor kun et styringsverktøy (Falleth & Saglie 2012).

4.1.1 Markedsbasert byplanlegging

Alle styringsidealene beskrevet ovenfor har satt sitt preg på dagens arealplanlegging. Og som en konsekvens av idealet om den markedsorienterte offentlige styringen må kommunens planleggere forholde seg til at dagens byutvikling i stor grad skjer på bakgrunn av økonomisk lønnsomhet for private utbyggere. Markedet er et premiss for gjennomføring. Private utbyggere tar i økende grad hånd om hele prosessen. De skaffer byggegrunn, klargjør den fysisk, teknisk og juridisk, og de har kapital til å bygge (Nordahl 2012).

Lind (2002) skiller mellom ulike typer markedsorientert planlegging, og vurderer de ut fra hvor stor innflytelse lokal myndigheter har over tre ulike komponenter: Formulering av visjoner, juridisk makt til å ta avgjørelser, og økonomiske ressurser til å implementere planene. Lind hevder at typisk for offentlige myndigheter i de nordiske landene i dag ("New Nordic Style") er en sterk innflytelse når det gjelder å definere visjoner, og en sterk juridisk innflytelse på planleggingen, men svakere finansielle ressurser. Planlegging og utbygging er mer prosjektorientert. Det offentlige søker derfor ulike typer samarbeid med private aktører (Lind 2002).

Både markedets interesse og planmyndigheters interesse har påvirkning på hvor og hvordan fortetting og byutvikling skjer. Kommunens interesse speiles i planstatusen for et område, det vil si hvor oppdaterte planene er. Markedets interesse henger sammen med prisnivå, tilgang på arealer, og tilgjengelig infrastruktur (Nordahl et al. 2011). Markedets interesser handler også om den sosiokulturelle og økonomiske kapasiteten til grunneiere. Grunneier kan enten støtte opp om eller motarbeide utvikling i området (Børrud 2012). Ulike områder i en by vil dermed ha ulik grad av interesse fra kommunen og fra markedet. Kommunens rolle i byutviklingspolitikken handler i økende grad om å sette rammer for de private markedsaktørene, slik at markedets utvikling sammenfaller med samfunnets behov (Nordahl 2012). Nordahl et al. (2011) bygger på Røsnes og Hofstads (2004) modell av en differensiert utbyggingspolitikk, og har laget en oversikt som viser variasjonen i utfordringer for utvikling av ulike områder, med utgangspunkt i kommunens styring (se Tabell 4).

Tabell 4: Oversikt over variasjon i markedets og planmyndighetenes interesse for utviklingen av et område. Kilde: (Nordahl et al. 2011, s 175).

Marked	Politikk		
	Sviktende planberedskap	God planberedskap	Aktiv pådriverpolitikk
Høy aktivitet i markedet	1: Opplevelse av å være i etterkant	2: Kommunen responderer godt på markedets initiativ	3: Kommunen samarbeider med markedet for å utvikle området.
Lav aktivitet i markedet	4: Stillstand/uavklart mht. områdets potensial	5: Avventende, passive planer	6: Kommunen tar initiativ for å vekke markedets interesse

4.2 Styringsverktøy i markedsbasert planlegging

Det er mange mulige veier fra en overordnet plan til vedtak av en reguleringsplan som utbygger faktisk ønsker å realisere. Hvordan manøvrerer kommunen i landskapet av planredskap og økonomiske insentiver? Med bakgrunn i tabellen over kan vi se på flere ulike virkemidler som brukes av kommunen for å konkretisere hvordan et område skal utvikle seg. Kommunen kan innta både en passiv og en mer aktiv rolle. Sviktende planberedskap betyr at kommunen har foreldede overordnede planer og lav prioritering av området. God planberedskap betyr at kommunen har oppdaterte kommuneplaner, kommunedelplaner og områdereguleringer som legger opp til en utvikling. Har kommunen en aktiv pådriverpolitikk betyr det at de er mer i dialog med grunneiere og utbyggere og legger til rette for at utvikling skal skje. Her brukes det ofte overordnede styringsinstrumenter av mer uformell karakter, det vil si virkemidler som ikke er regulert av loven.

4.2.1 Styringsverktøy forankret i plan- og bygningsloven

Innenfor det hierarkiske styringsidealet kan man si at dagens arealplanlegging bærer preg av planmyndighetenes utarbeiding av overordnede planer og deres vurdering av innsendte planer. I denne oppgaven er det relevant å se nærmere på kommunedelplaner, både tematiske og områdebaserte, samt hvordan behandlingen av innsendte detaljreguleringsplaner foregår.

Planprogram

For alle regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner med vesentlig virkning for miljø og samfunn er det krav om å utarbeide planprogram. Planprogrammet skal inneholde informasjon om hva som er formålet med planarbeidet, og hvordan planprosessen er lagt opp i forhold til fremdrift og deltakere. Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varsling om oppstart av planarbeidet. Det er vanligvis planmyndigheten som fastsetter planprogrammet (Miljøverndepartementet 2009).

Kommunedelplaner

Kommuneplanens arealdel er kommunens viktigste redskap for å styre utviklingen av arealene i kommuner. Det finnes ulike tilnærminger til hvordan denne utformes (Nordahl et al. 2011). I Oslo kommune er en grovtegnert strategisk kommuneplan supplert med områdebaserte eller tematiske kommunedelplaner (Plan- og bygningsetaten 2014), mens i Trondheim kommune er selve kommuneplanen mer detaljert (Nordahl et al. 2011). I Plan- og bygningsloven står det at "kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Det kan utarbeides arealplaner for deler av kommunens område" (Plan-og-bygningsloven 2008, § 11-5, første ledd). I lovkommentaren er kommunedelplanen beskrevet som:

"en plan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder (sektorer). Det kan utarbeides kommunedelplan for ethvert tema eller virksomhetsområde hvor dette er hensiktsmessig. Det kan også utarbeides kommunedelplaner for arealbruk, jf. § 11-5 første ledd. Det er kommunestyret som avgjør om det skal settes i gang arbeid med en separat kommunedelplan, ev. at det aktuelle temaet i stedet tas opp som et tema innenfor en samlet kommuneplan" (Miljøverndepartementet 2009).

Det er i arealdelen til de overordnede kommune(del)planene at store, viktige beslutninger om utbyggingsmønster og infrastruktur skal tas. Kommuneplanens arealdel synes å fungere som en viktig plattform for oppfølgende satsinger og avklaringer. Den framstår som et anker, eller som en plan som viser sammenhengene i det komplekse bybildet. Den tydeliggjør også fremtidige muligheter for investering for markedsaktørene. Men en gjennomgang gjort av Nordahl et al. (2011) viser at slike overordnede planer må følges med infrastrukturtiltak dersom planen skal utløse handling hos utbyggere (Nordahl et al. 2011).

Områdereguleringsplaner

Områdereguleringsplaner er en plantype som primært utarbeides av kommunen etter krav i kommuneplanens arealdel, eller dersom kommunen ser at det er behov for en reguleringsplan for et område. En områdeplan kan lages for å ivareta vernehensyn eller tilrettelegge for videre planlegging og utvikling av et område. Ingen private forslagsstillere har krav på å få behandlet forslag til områderegulering, men kommunen kan overlate arbeidet med en slik plan til private eller andre myndigheter (Miljøverndepartementet 2009).

Detaljreguleringsplaner

Det grunnleggende idealet er at reguleringsplanen skal utarbeides i tråd med overordnede planer som kommuneplanens arealdel eller komunedelplaner. Reguleringsplaner er bindende for hva grunneier kan gjøre på tomten sin. En reguleringsplan kan si noe om arealbruk, utbyggingstetthet, rekkefølge på utbygginger og høyde på bygg, men også mye mer. En byggesøknad vurderes på grunnlag av det som er fastsatt i reguleringsplaner. Fordi de fleste detaljreguleringsplaner i dag utarbeides av private utbyggere, springer de ikke alltid ut av overordnede planer, men også ut av utbyggeres prosjektidé. Utbygger vurderer hva som er mulig å bygge ut fra markedsmessige vurderinger og offentlige rammer. Slike rammer er signaler fra det offentlige om hva utbygger kan forvente å få godkjent. Som regel vil prosessen med å få godkjent prosjektideen i byggesak være enklere hvis den er i overensstemmelse med overordnet plan. En byggesøknad er en legalitetskontroll, mens en reguleringsplan (eller en overordnet plan) er en politisk avveinings- og samordningsprosess (Falleth & Saglie 2012). Når det gjelder behandling av detaljreguleringsplaner møtes markedets logikk for utbygging og kommunens hierarkiske ideal om behandling av innsendte planer på bakgrunn av overordnede planer og regler. Dette resulterer i praksis ofte i forhandlinger mellom kommunens planmyndighet og den private utbyggeren (Nordahl 2012).

En reguleringsplan bestemmer utstrekning og form på arealer, og formål for de ulike arealene. (plankartet). Disse er juridisk forankret og sier noe om hva som er tillatt på et område eller ikke. Innen norsk arealplanlegging er arealformål som infrastruktur og friområde ofte offentlige eide og dermed offentlig tilgjengelige. Man kan også sette en liten "o" foran et formål for å indikere at dette skal være offentlig tilgjengelig. Reguleringsbestemmelser knyttet til planen som helhet eller ulike formålssoner kan handle om ansvar for drift (offentlig eller privat), om utforming (universell utforming, programmering, materialbruk, kontakt mellom ulike formålssoner, lokalklimatiske forhold), og om eierskap og rettigheter (for eksempel om allmenn ferdsel).

Sammenheng mellom overordnet arealplan og detaljreguleringsplan

I mange tilfeller gjennomføres detaljreguleringsplaner i tråd med overordnet plan. Dette kan for den enkelte utbygger gi merverdi ved at den enkelte planen sees i sammenheng med området rundt og at felles infrastrukturløsninger og for eksempel sammenhengende grøntstruktur er planlagt og eventuelt sørget for. I andre tilfeller blir et prosjekt igangsatt på tvers av intensjonene i overordnet plan. En årsak kan være at den overordnede planen er utdatert i forhold til dagens forhold. Det er alltid den siste vedtatte plan som er gjeldende for fremtidig arealbruk. En reguleringsplan kan derfor bli vedtatt og gjelde selv om den strider mot en tidligere vedtatt overordnet plan. For en reguleringsplan som springer ut av en utbyggers prosjektidé, er effektivitet og forutsigbarhet viktig for mulig gjennomføring. Samtidig sees det på som viktig at en reguleringsplanprosess baserer seg på overordnede planer. Det ligger altså en slags tosidighet i forventningene til en reguleringsplanprosess (Falleth & Saglie 2012).

4.2.2 Styringsverktøy for gjennomføring

I områder som i utgangspunktet har lav markedsinteresse, men der kommunen ønsker en utvikling, kan kommunen bruke ulike virkemidler for å komme fra overordnet kommune(del)plan til en vedtatt detaljreguleringsplan. Nordahl et al. (2011) viser i sine studier at den overordnede planen må følges opp av kommunen på to måter. For det første må det skapes felles visjoner blant grunneierne i et område om hvilke utviklingsmuligheter som finnes der. For det andre må man lage budsjetter for opparbeiding av nødvendige infrastrukturiltak (Nordahl et al. 2011). Som påpekt av Lind (2000) har myndigheter og markedsaktører ulik grad av innflytelse over visjoner, juss og økonomi. For at utviklingen av et område skal komme helt i mål preges mye av planleggingen derfor av dialog mellom planmyndigheter, og utbyggere og grunneiere.

Styringsverktøy for å skape felles visjoner

En del av prosessen mot ferdig reguleringsplan og plan for utbygging er utvikling av felles visjoner. Disse utvikles og konkretiseres steg for steg i et samspill mellom fag, økonomi og legfolks innspill (Nordahl 2012).

Ulike typer verktøy som brukes for blant annet å skape felles visjoner er mulighetsstudier, kvalitetsprogram, ulike typer konkurranser og folkemøter og utstillinger. Dette er styringsverktøy som ikke er forankret i plan- og bygningsloven. Mulighetsstudier er ofte grunnlag for forhandlinger om investeringer. Dette er hovedsakelig kommunens oppgave i sette i gang. Kvalitetsprogram inneholder kvalitetsbestemmelser for området. Her kan arkitekt, utbygger, kommune og andre aktører involveres. Arkitektkonkurranser, prosjektkonkurranser og designkonkurranser er også verktøy som kan brukes for å skape oppmerksomhet rundt muligheter for utviklingen i et område. Folkemøter, charetter og utstilling er ulike typer arrangementer som skal involvere og engasjere befolkningen for øvrig, men som også kan involvere andre sentrale aktører (Nordahl 2012). Som vi ser finnes det en rekke styringsverktøy som ikke er forankret i plan- og bygningsloven. Disse brukes for å bringe planleggingen og utviklingen av et område videre, og det finnes i utgangspunktet ingen begrensninger for hva slags type planer eller verktøy man kan bruke.

Styringsverktøy for gjennomføring og finansiering av fellestiltak

Med utgangspunkt i at kommunen har interesse av å utvikle et område, blir spørsmålet hvordan gjennomføringen av prosjektene kan skje. Hvordan få alle grunneiere med, og hvordan enes om hva utbyggere skal bidra med av fellestiltak i området? Grunneierstrukturen i en tett by er sammensatt og kan forhindre utvikling. Kommunenes rolle i dette er å tilby erstatning, ekspropriere, eller friste utbyggere med at de kan få høyere utnyttelse av arealene på eiendommen sin gjennom bestemmelser i reguleringsplanen. Det er også mulig å sette et utviklingsprosjektet på vent til man vil få en høyere pris for prosjekter. Ofte øker verdien av en eiendom når planleggingen av i et område begynner. For å øke markedsinteressen kan det offentlige også bygge fellesfunksjoner som skoler, barnehager og kulturhus (Børrud 2012).

Plan- og bygningsloven fra 2008 har gitt kommunene et nytt type styringsverktøy. Gjennom en type hensynssone kan man kreve felles planlegging innenfor et gitt område. Dette gjør at man kan kreve samarbeid og områdefokus hvis grunneiere ønsker å utvikle noe. Gjennom loven kan kommunen også kreve urbant jordskifte for gjennomføring av planer. Dette er et foreløpig lite brukt styringsverktøy (Nordahl 2012).

For å få til utvikling av et område kreves det finansielle ressurser. Ofte krever utbygging av et område ikke bare penger til det eller de nye byggene, men også finansiering av såkalte fellesinnretninger er nødvendig. Dette kan være ulike typer teknisk infrastruktur, grøntområder, gang- og sykkelveier, eller torg. Fellesinnretninger bekostes av grunneiere og kommuner. Her utarbeides det ofte en form for gjennomføringsavtale eller utbyggingsavtale. I sammenhenger hvor man skal spleise på fellesområder er det viktig med felles visjoner (Røsnes 2013a). Mulighetsstudie og arkitektkonkurransenes resultat er ofte grunnlag for kostnadsanalyse. Deretter lages en finansieringsavtale som sikres juridisk gjennom rekkefølgebestemmelser og en utbyggingsavtale. Denne prosessen krever forhandlinger, og det er viktig at det blir en rimelig fordeling av kostnader (Nordahl 2012).

4.2.3 Aktiv pådriverpolitikk

Basert på studien til Nordahl et al. (2011) kommer det fram hva som er den naturlige prosessen for utviklingen av et område som kommunen ønsker at skal utvikles, men som i utgangspunktet ikke preges av stor markedsinteresse. Først fremheves området som framtidig utviklingsområde i kommuneplanen. Dette fører ofte til at noen eiendommer blir kjøpt opp, ellers skjer det lite i markedet. Videre gjennomfører kommunen mulighetsstudier og starter prosessen med å sikre finansiering av store, dyre infrastrukturtiltak og andre investeringer som offentlige bygg eller lignende. Dette er viktig for at utbyggere skal fatte interesse. Etter hvert som grunneiere begynner å vise interesse, kjøper også kommersielle utbyggere eiendom. Deretter får man en prosess med detaljplanlegging (Nordahl et al. 2011). Kommunen har ikke penger til å investere i store infrastrukturtiltak selv, og har ikke makt til å ta avgjørelser om for eksempel kollektivtransportens investeringer, derfor må kommunen forhandle med ulike sektormyndigheter. Dette er en viktig og omfattende prosess. Mulighetsstudier er ofte grunnlag for slike forhandlinger (Nordahl 2012).

Forhandlinger

Planprosesser bærer i en eller annen grad preg av forhandlinger. I fortetningspolitikken bygges det i områder med kompleks eier- og brukerstruktur, og det er derfor et økende behov for fremforhandlede løsninger mellom private interesser og offentlig styring. For utbyggere kan det være vanskelig å utvikle utbyggingsområder, og dermed får kommunen en tydelig rolle som tilrettelegger. Utbygging som skjer skal ofte oppfylle offentlige mål om bærekraftig byutvikling og private mål om lønnsomme utbyggingsprosjekter. Fortetting er et middel for begge parter, for å nå mål om mindre transport og dermed mindre klimagassutslipp, og for å nå mål om høyest mulig utnyttelse av tomter, og dermed høyest mulig fortjeneste. Slik type byutvikling medfører en kompleks forhandlingsform mellom utbygger, utviklere og kommunen. Det forhandles om størrelse, volum, innpassing av sosial infrastruktur og fordeling av kostnader (Nordahl 2012).

Offentlige rom i planlegging

Offentlige rom vil ofte kunne være en del av fellestiltak og felles infrastruktur som man kan forvente at vanskelig lar seg realisere uten en viss grad av offentlig styring. De offentlige rommene er elementer i byen som ikke uten videre gir stor økonomisk avkastning for utbyggere. De sees på som fellesfunksjoner i byen, og er ofte eid av kommunene eller staten.

I økende grad har private aktører ansvaret for utvikling og drifting av offentlige rom (PBE 2009a). For å sikre fellesfunksjoner som gang- og sykkelveier, torg og parker stiller ofte kommunene krav til utbyggere om at de skal bidra til å finansiere og opparbeide disse, og at dette også skal foregå på de private eiendommene. Vi har et system der gjennomføring av mange oppgaver for å sikre fellesgoder er avhengig av markedsaktører (Falleth & Saglie 2012).

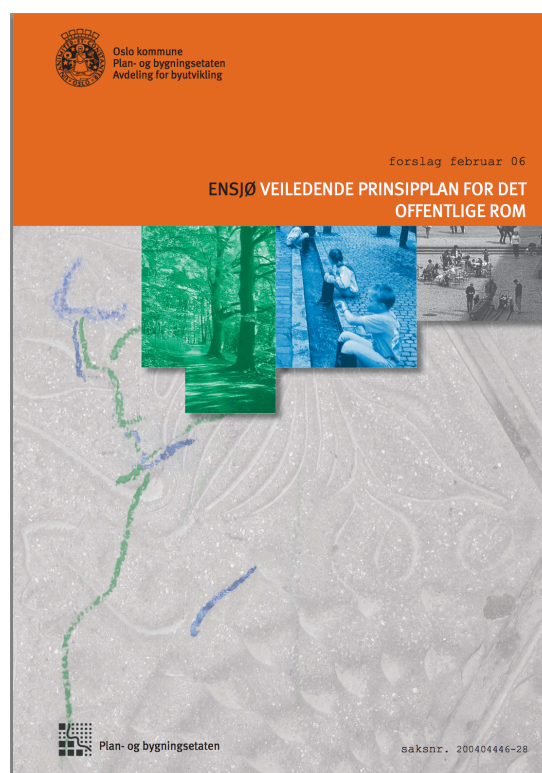
4.3 Oppsummering

Flere styringsidealer har satt sitt preg på dagens arealplanlegging. Som en konsekvens av idealet om den markedsorienterte offentlige styringen må kommunens planleggere forholde seg til at dagens byutvikling i stor grad skjer på bakgrunn av økonomisk lønnsomhet for private utbyggere. Markedet er et premiss for gjennomføring. Private utbyggere tar i økende grad hånd om hele planprosessen. Kommunens rolle i byutviklingspolitikken handler i økende grad om å sette rammer for de private markedsaktørene, slik at markedets utvikling sammenfaller med samfunnets behov. Det finnes en rekke styringsverktøy en kommune kan ta i bruk i dette arbeidet. Både verktøy forankret i plan- og bygningsloven og andre verktøy som bidrar til felles visjoner, og finansiering og gjennomføring. Forhandlinger mellom kommune og utbyggere er blitt et viktig virkemiddel. I komplekse byområder tar kommuner på seg rollen som aktiv pådriver for å skape utvikling.

5 OVERORDNEDE PLANER FOR OFFENTLIG ROM

5.1 Oversikt

De to planene som presenteres her er to ulike former for styringsverktøy. Kommunedelplan for torg og møteplasser (PBE 2009a) er forankret i plan- og bygningsloven slik det er beskrevet i kapittel 4.2.1 og utgjør én av 22 kommunedelplaner som er vedtatt eller under arbeid i Oslo kommune. Planen omfatter hele byen bortsett fra sentrum. Veiledende prinsipplan for det offentlige rom på Ensjø (PBE 2006) er ikke forankret på samme måte i plan- og bygningsloven. Planen er mer detaljert en kommunedelplanen, men gjelder for et avgrenset område. Planen kan på noen måter sammenlignes med en områderegulering. Veiledende prinsipplan for det offentlige rom (VPOR) på Ensjø ble vedtatt i 2006, tre år før kommunedelplanen som ble vedtatt i 2009.



Figur 7: Kommunedelplan for torg og møteplasser og Veiledende prinsipplan for det offentlige rom på Ensjø. Kilde: (PBE 2014b).

Her følger en presentasjon av de to overordnede planene i forhold til de tre dimensjonene fra teoretisk ramme om offentlig rom.

5.2 Kommunedelplan for torg og møteplasser

Kommunedelplanen for torg og møteplasser ble bestilt av byrådet og vedtatt i 2009. Planen definerer torg og møteplasser som: "allment tilgjengelige uterom, det vil si felles arenaer som er tilgjengelige for allmennheten. De kan også ha andre viktige funksjoner i tillegg til å være torg og møteplasser" (PBE 2009a, s 7). Ut fra denne definisjonen kan vi si at planen omhandler viktige offentlige rom i Oslo.

Et hovedpoeng med planen var å sikre viktige offentlige uterom mot utbygging i en tid med sterk fortetting. Det er en utfordring å få til å planlegge for offentlige rom i transformasjonsområder:

"Utbyggerne ønsker generelt størst mulig utnyttelse og PBE må passe på at kravene, både om private lekeplasser og offentlig tilgjengelige møteplasser tilgodeses. Og det har vært vanskelig i mange tilfeller, særlig å sørge for at kvaliteten blir god. Ofte er arealene for små, for skyggefulle, dårlig tilgjengelige eller lite innbydende. Det har vært hovedutfordringer" (KDP-informant 2014).

Hovedmålet definert i planen er at det skal utvikles én møteplass i hver bydel innen en femårsperiode fra planen ble vedtatt. Delmålene handler om at planen skal tilrettelegge for et bredt spekter av torg og møteplasser, at den skal fremme møteplassenes sosiale rolle i byen, og at den skal tilrettelegge for gode prosesser i utvikling av torg og møteplasser (PBE 2009a).

5.2.1 Tilgjengelighet

Fysisk tilgjengelighet

Informanten fra PBE, som har vært viktig i utarbeidelsen av planen, heretter kalt KDP-informanten, påpeker at en viktig hensikt med planen var å få oversikt over og sikre en sammenhengende struktur av torg og møteplasser (KDP-informant 2014). Planen gir en overordnet struktur av torg, møteplasser og strøkgater i alle bydeler utenfor sentrum, og den fastlegger at nye utbyggingsprosjekter skal sørge for et godt tilbud av torg og møteplasser (se Figur 8) (PBE 2009a).

Planen definerer eksisterende torg og møteplasser i hele Oslos byggesone utenfor sentrum. Det deles inn i ulike kategorier av torg og møteplasser. Overordnede torg og møteplasser er plasser som har betydning for flere nabolag innenfor en bydel. Disse kan være bymessige torg eller andre møteplasser som vanligvis utgjør hele eller deler av en park eller et friområde. De kan også være viktige gangforbindelser eller strøkgater. Lokale torg og møteplasser har betydning for små områder, for eksempel ett nabolag (PBE 2009a).

I områder hvor det skjer store endringer avgrenses "områder for etablering av torg/møteplasser ved byutvikling". Her stiller planen krav om torg og møteplasser i store nye prosjekter. Også andre "områder med behov for torg/møteplass" er definert i planen (PBE 2009a).

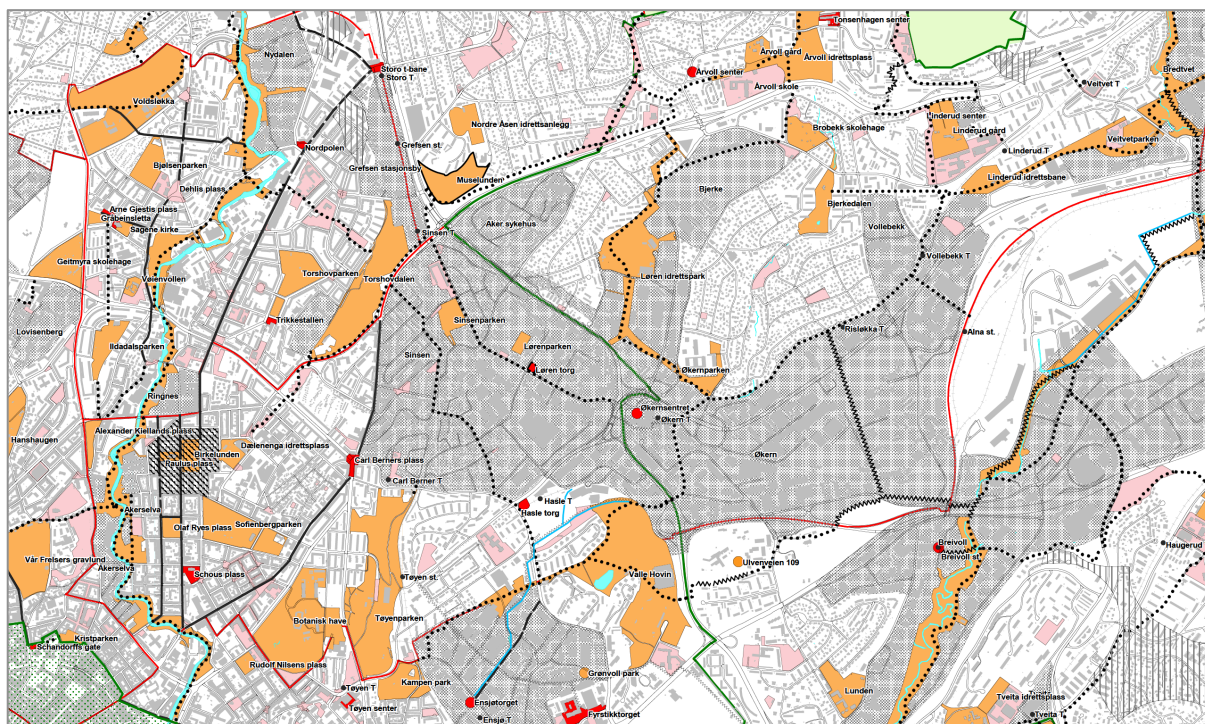
Kommunedelplanens fellesbestemmelser (se vedlegg 1) inneholder krav om universell utforming. Inngjerding og fysisk overdekning tillates ikke. Det offentlige rommet skal formes som ett sammenhengende areal, og med en utstrekning og form som ivaretar møteplassens krav til at arealet skal være åpent og allment tilgjengelig. Rommet skal ha god romlig tilknytning til offentlig gate eller gang- og sykkelvei (PBE 2009a).

Visuell tilgjengelighet

To av fellesbestemmelsene i kommunedelplanen handler om visuell tilgjengelighet. Under bestemmelsen om trygge møtesteder står det: "Møteplasser skal gjennom organisering og utforming bidra til oversikt og sosial kontroll. Lokalisering av adkomster og publikumsfunksjoner skal bidra til dette." Bruk av gangstrømmer og sikt mellom funksjoner i tilgrensende bygninger og uterom vektlegges som trygghetsskapende virkemidler. Under bestemmelsen om støy og forurensning står det at tiltak som hindrer dette "skal ikke hindre sikt, oversikt eller føre til redusert tilgjengelighet". I forhold til skjermede rom påpekes det i fellesbestemmelsene at sittegrupper bør kunne ivareta både ro og orientering mot områder med aktiviteter (PBE 2009a).

Symbolisk tilgjengelighet

Symbolisk tilgjengelighet handler om stemning og symbolisering som kan skape en følelse av at man passer inn eller ikke. Følelser er individuelle, og kan vanskelig vurderes før de oppleves. Kommunedelplanen beskriver i sin drøftingsdel at "identitet og tilhørighet er grunnleggende faktorer for trivsel". I bestemmelsene står det at kulturminner og stedsidentitet skal vektlegges (PBE 2009a).



Figur 8: Utdrag fra plankart i Kommunedelplan for torg og møteplasser. Kilde: (PBE 2009a)

5.2.2 Rett og mulighet til bruk

Planen legger vekt på de sosiale forholdene ved offentlige rom. I forordet står det blant annet:

“Det er en økende forståelse for betydningen av det offentlige rom som sosial møteplass. Større kulturelt og etnisk mangfold tilsier behov for møteplasser der ulikhetene gis rom til å være tilstede. Intensivert bruk av uterommene og pågående fortetting øker konkurransen om uterommene. Særlig viktig er det å sikre tilrettelegging for barn, unge, eldre og andre som i stor grad er henvist til uterommene i sitt nærmiljø” (PBE 2009a, s 3).

Kommunedelplanen har et forholdsvis sterkt fokus på at torg og møteplasser i byen skal være for ulike målgrupper og for ulike aktiviteter. Den fremhever at det å oppleve forskjellighet i bybildet kan bidra til økt toleranse, og i beste fall til integrasjon (PBE 2009a).

Utforming for ulike aktiviteter

For både eksisterende og nye torg og møteplasser har kommunedelplanen bestemmelser om kvalitet på utforming, funksjon og standard, se

Vedlegg 2: Fellesbestemmelser for Kommunedelplanens torg og møteplasser. Et viktig poeng som trekkes fram av KDP-informanten er at størrelsen på det offentlige rommet har betydning for om det vil fungere:

“Det har noe med størrelse å gjøre. Bestemmelsene fastlegger at torg og møteplass skal være minst 1000 kvm og gi rom for mer enn én aktivitet som kan foregå samtidig. Det skal være en plass, et rom, som gir mulighet for folk å møtes fra ulike miljøer og kulturer, og som innbyr til dette” (KDP-informant 2014).

Kommunedelplanen sikrer ulike typer av de eksisterende offentlige rommene slik at ulike aktiviteter kan foregå på ulike plasser. Slik både Carr et al. (1992) og Carmona et al. (2010) påpeker ligger utfordringen i å legge til rette for forskjellig bruk og forskjellige grupper uten at disse skal ødelegge for hverandre, men også uten total atskillelse. KDP-informanten utdyper på hvilken måte de offentlige rommene skal ha en sosial funksjon:

“Det skal være mulighet for uorganiserte møter mellom ulike kategorier mennesker, gjerne ulike kulturer. [Man] skal kunne møtes innenfor samme område. Ikke ha definerte områder, men at det er fritt for dem til å finne frem til hvordan de skal møtes. Det er en sosial arena for de som bor rundt omkring, eller for de som kommer fra hele byen. Jeg har ikke definert noe mer hva man gjør på et uteareal. Noe av poenget er jo det uorganiserte. Det at det ikke skal legges til rette for bestemte type aktiviteter” (KDP-informant 2014).

KDP-informanten mener at funksjonen til det offentlige rom har endret seg over tid, og at den viktigste funksjonen i dag handler om rekreasjon:

“De offentlige rommene vi snakker om nå er i stor grad knyttet til rekreasjon. Torg og møteplasser skal svare på behovet for å være ute på et offentlig areal. Komme ut og drive med forskjellige ting, som man kan gjøre utendørs, det kan være idrett, gå tur, leke, spille spill. Og det kan være å møte andre mennesker, og det kan være å se andre mennesker, eller å bli sett. Å sitte på kafé, og andre utesteder er også en del av fritiden knyttet til det offentlige rom” (KDP-informant 2014).

I et historisk perspektiv mener informanten at det offentlige rom har endret karakter. I middelalderen var handel og virksomhet sentralt i det offentlige rom, at det fortsatt er viktig den dag i dag, men ikke på samme måte. Mens virksomhet i det offentlige rom var mer blandet

før, foregår nå flere av aktivitetene i bestemte rom, kontorbygg, butikker eller andre formålsbestemte bygg. Informanten mener også at noen offentlige rom er attraksjoner i seg selv, og tiltrekker seg blant annet turister. Fremdeles er offentlige rom viktige politiske arenaer, selv om dette var viktigere for noen tiår siden (KDP-informant 2014).

Et av kommunedelplanens vedlegg er en bestilt rapport om møteplasser i multietniske utemiljøer. Rapporten er ment å skulle gi innspill på hva i det offentlige rom som kan ha betydning for samhandling og kontakt for flerkulturelle miljøer. Innspillene er ment å brukes i utforming av kommunedelplanen og i utforming av en "verktøykasse" (Ruud & Søholt 2006). Dette temaet er også drøftet i diskusjonsdelen i kommunedelplanen, og i bestemmelsene forsøkes det ivarettatt gjennom sikring av variasjon i allerede eksisterende møteplasser, samt en anbefaling om at det bør være plass til ulike brukergrupper samme sted.

Regler om bruk

Begrepet allmenn tilgjengelighet er et nøkkelord. KDP-informanten forteller at de har hatt diskusjoner på hva som ligger i dette begrepet. "Det ble presisert veldig klart fra byrådet at det ikke nødvendigvis betyr offentlig eid, men at man sikrer allmenn tilgjengelighet på en eller annen måte" (KDP-informant 2014). Kommunedelplanen beskriver hvordan dette kan sikres juridisk på tre ulike måter: (1) Sikring av de offentlig tilgjengelige områdene kan skje ved regulering til reguleringsformål som torg og friområde. I utgangspunktet forutsetter en slik regulering at kommunen overtar arealene og får ansvaret for drift og vedlikehold. I de siste årene har det imidlertid i økende grad vært tatt i bruk andre løsninger. Når arealet beholdes i privat eie og med privat ansvar for drift og vedlikehold er det vanlig å (2) sikre at et område skal være offentlig tilgjengelig gjennom juridisk bindende planer. (Dette gjøres med en egen bestemmelse i reguleringsplanen). Offentlig tilgjengelighet kan også (3) sikres ved egen avtale som ikke er forankret i plan- og bygningsloven" (PBE 2009b, s 83).

5.2.3 Eierskap

I kommunedelplanen påpekes det at det knytter seg store verdier til de offentlige rommene, og at både private og offentlige utbyggere er tjent med attraktive og gode allment tilgjengelige uteområder. Dette mener man er et underkommunisert tema. Det blir stadig flere private aktører som utformer og drifter de offentlige rommene, og dette skjer i stadig flere typer samarbeidsformer mellom offentlige og private aktører. Samtidig ser man at ansvarsfordelingen blant offentlige instanser er fragmentert. Derfor mener man at det er viktig med koordinering og at man tidlig avklarer de offentlige interessene, gjerne med bidrag fra medvirkningsprosesser. Gjennom utbyggingsavtaler mellom kommunen og private utbyggere skal kvalitet, omfang, drift og vedlikehold kan avklares og sikres (PBE 2009a). KDP-informanten forklarer at i praksis er det kommunen som sikrer at det settes av plass til offentlige rom, mens utbygger bekoster dette. I spesielle tilfeller tar kommunen en del av kostnadene og større ansvar for utviklingen selv, slik som på Ensjø (KDP-informant 2014).

I kommunedelplanen påpekes det at på grunn av økt bruk av de offentlige rom er behov for økt vedlikehold, men at driftsmidlene ikke er økt. KDP-informanten sier at det koster penger å drifte og å overføre private arealer til det offentlige:

”Kommunen leter hele tiden etter måter å redusere kostnader. Så hvis det er en privat eier som tilbyr seg å drifte et område mot å få bestemme noe selv, for eksempel om hvem som kan komme og ikke komme, så er vel sikkert kommunen fristet til å si ja til det” (KDP-informant 2014).

I kommunedelplanens drøftingsdel er det fokus på at et offentlig rom bør oppleves offentlig og ikke privat, slik at det ikke ekskluderer enkelte grupper. Dette skal løses gjennom design, for eksempel gjennom tydelige skiller mellom offentlig og privat rom (PBE 2009a).

I forhold til hvorvidt de offentlige rommene bør være offentlig eid er ikke sier KDP-informanten dette:

”Det viktige for oss er å oppfylle bestemmelsene, at det skal være en offentlig tilgjengelighet, og at de andre kvalitetskriteriene er oppfylt. Så om det er en avtale med en privat eier, eller om det er kommunen som eier, så er dette underordnet” (KDP-informant 2014).

Banerjee (2001) har observert at adgang til privateide rom med allmenn tilgjengelighet i praksis kan bli et privilegium mer enn en rett. Derfor kan man anta at denne ”allmenne tilgjengeligheten” rokkes litt ved dersom arealet er privat eid og private får definisjonsmakten over hvem som er akseptable til å være i et privateid offentlig rom. KDP-informanten er enig i dette og antar at den reelt offentlige tilgjengeligheten sikres best hvis kommunen eier torgene og møteplassene. KDP-informanten er likevel pragmatisk:

”Spør du meg personlig, ville jeg helst se at kommunen eide alle disse områdene. Men slik situasjonen er og slik det politiske flertall er, så er det ikke slik at man alltid får til det. Så gjelder det å få en god nok avtale, og i avtalen kan det jo stå at det ikke skal være noen begrensninger på hvem som får lov til å oppholde på arealet. ”

Senere påpeker han at det har skjedd endringer i praksis:

”Nå tenker man annerledes, nemlig at torg og møteplasser skal sikres som offentlig eide arealer”.

KDP-informanten sier at han ikke kan nok ok slike prosesser og mener at for å forstå tankegangen rundt offentlig eller privat eierskap bør jeg snakke med kontakter i Bymiljøetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten. Dette har jeg dessverre ikke hatt kapasitet til å gjøre. Derfor er det godt mulig at det er flere sider av denne saken som ikke er belyst.

5.3 Veiledende prinsipplan for det offentlige rom på Ensjø

”Veiledende prinsipplan for det offentlige rom på Ensjø” (heretter forkortet VPOR) er en områdeplan for Ensjø som ble vedtatt politisk i 2006. Den er en uformell plan, altså ikke en del av det formelle planhierarkiet som er forankret i Plan- og bygningsloven. Utgangspunktet for planen var Planprogrammet for Ensjø som ble vedtatt av Bystyret i 2004. Her legger man opp til omtrent 7000 nye boliger på Ensjø, og ny og eksisterende næring. Denne type transformasjon krever utvikling av ny infrastruktur, offentlige rom og blågrønn struktur. Derfor fikk PBE i oppdrag å utarbeide VPOR for Ensjø. Planen er utarbeidet i samarbeid mellom PBE, EBY og flere av de største grunneierne på Ensjø (PBE 2006).

Hensikten med planen er å lage en overordnet struktur for de offentlige rommene innenfor det avgrensede området. Dette skal danne grunnlag for å stille krav om opparbeidelse av offentlige rom. Det er mange ulike grunneiere her, og man har opplevd at en koordinering og en felles visjon for området har vært nødvendig for å få til en utvikling. VPOR er ikke et juridisk bindende plandokument, men den skal være retningsgivende for videre behandling av innsendte reguleringsplaner og byggesaker (PBE 2006).

5.3.1 Tilgjengelighet

Fysisk, visuell og symbolsk tilgjengelighet

Planen viser en fordeling av ulike typer offentlig rom utover i området. Fokuset er på parker, plasser og torg, grøntdrag og gangforbindelser. Man har også jobbet med å få til sammenhengende vannføring i dagen gjennom området (PBE 2006). (Planens føringer for gatenett, overvannshåndtering, skoler og barnehager er ikke like relevant for denne oppgaven). Noen av de generelle retningslinjene omhandler fysisk og visuell tilgjengelighet (Tabell 5). Planen vektlegger sammenheng mellom de offentlige rommene, og at allmennheten skal ha full adgang. Universell utforming skal legges til grunn. Symbolsk tilgjengelighet er ikke et tema (PBE 2006).

Tabell 5: Retningslinjer i VPOR som omhandler fysisk og visuell tilgjengelighet. Kilde: (PBE 2006).

GENERELLE RETNINGSLINJER FOR GRØNTDRAG, TORG , MØTEPLASSER

Sammenhengende grøntdrag lenker sammen parker og plasser

- Variasjon i lokalisering, standard, bredde og funksjon for de offentlige rommene slik at ulike behov kan dekkes
- Gjennom reguleringsformål skal allmennheten sikres full adgang til det offentlige rom
- Felles utvikling av idéer skaper varierte og spennende elementer og gir høy kvalitet

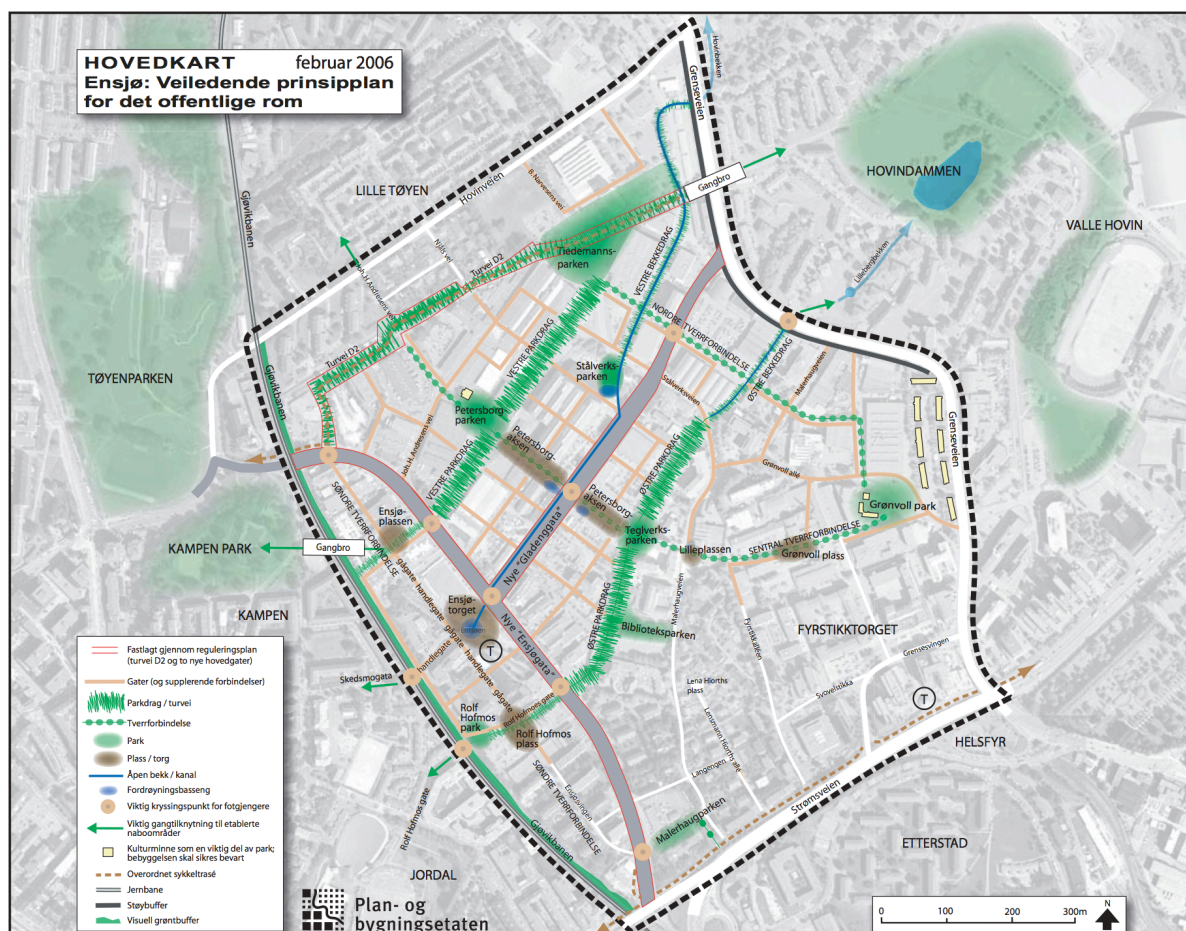
Gode forbindelser til naboområdene

- Man ønsker å knytte den nye strukturen for offentlige rom sammen med omkringliggende områder
- De viktigste gangforbindelsene til naboområdene er vist på hovedkartet

Mindre stier og smett som ikke omfattes av prinsipplanen

- Bør sikres allmenn tilgjengelighet gjennom regulering
- Kan for eksempel plasseres i eiendomsgrenser

Veiledende prinsippplan for de offentlige rommene på Ensjø er også en grovmasket plan som er tegnet med "brede tusjer". Her er de store linjene og de viktigste grepene tegnet inn i kartet. Viktige forbindelseslinjer for området er Østre og Vestre parkdrag. Viktige plassrom er Ensjøtorget, Tiedemannsparken, Grønvold park og Petersborgaksen. Alle de viktigste rommene har egne føringer i VPOR (PBE 2006).



Figur 9: Hovedkartet i VPOR. Kilde: (PBE 2006)

5.3.2 Rett og mulighet til bruk

Utforming for ulike aktiviteter

VPOR legger noen generelle retningslinjer som omhandler regler og utforming av de offentlige rommene (Tabell 6). Man er opptatt av å legge grunnlaget for ulike typer offentlige rom: både grønne parker, små plasser og store torg. Dette innebærer at de offentlige rommene vil kunne brukes til ulike aktiviteter, og dermed også av ulike grupper i befolkningen:

Ensjø's offentlige rom skal romme et mangfold av typer mennesker, som bidrar til å skape et variert og levende miljø. Ulik utforming skal gi parkene og plassene særpreg, sørge for et tilbud for alle brukergrupper og understøtte den offentlige statusen. Skillet mellom private og offentlige arealer må være tydelig nok til at dette oppnås" (PBE 2006, s 8).

Regler for bruk

Tilgjengelighet for alle er et grunnleggende prinsipp i VPOR. Det offentlige rom skal i størst mulig grad reguleres til offentlige formål (friorråde, offentlig trafikkareal), og gjennom dette skal allmenheten sikres full adgang (PBE 2006).

Tabell 6: Retningslinjer i VPOR som omhandler regler og utforming som gir mulighet for bruk. Kilde: (PBE 2006)

GENERELLE RETNINGSLINJER FOR GRØNTDRAG, TORG , MØTEPLASSER

Tilgjengelighet for alle

- Overordnede grøntdrag, parker, plasser og gater skal være offentlig tilgjengelige
- Alle typer mennesker har samme rett til opphold i det offentlige rom
- Prinsipper for universell utforming skal legges til grunn (utforming for alle)

Bevisst utforming av overgangen mellom private og offentlige arealer

- Utforming og reguleringsstatus som avspeiler at de er tilgjengelige for alle, utformes slik at de ikke oppleves som private
- Funksjoner i og rundt som understøtter den offentlige statusen, utadrettede funksjoner i 1.etasje
- Presis avgrensning og et bevisst forhold til bebyggelsen rundt: kan tydeliggjøres med veggliv, steinsetting og beplantning

Lek og rekreasjon for barn og ungdom

- Områder for lek i det offentlige rom legges til parkene, plassene og grøntdragene, samt adkomstgatene
- Eldre barn og ungdom har andre behov for lek enn de yngre

Møter, liv og ro i det offentlige rommet

- Innby til livsutfoldelse og gi mulighet for å være tilskuer
- Inngangspartier på gateplan, og butikker med aktive fasader stimulerer til møter og liv

Forskjell på park, plass og torg i prinsipplanen

- Parkene: grønne, med gressplen og trær
- Plassene: parkpreg, mer fast dekke, flere funksjoner og aktiviteter, trær
- Torgene: Plasser med kommersiell virksomhet vil få mer torgfunksjon

Parker og plasser med særpreg og variasjon

- Skal lokaliseres på attraktive steder og fordeles i området
- Variasjon skal skapes gjennom ulike størrelser, ulik lokalisering, tilknytning til vann/trær/eldre bebyggelse
- Variasjon i utforming, flerfunksjonalitet
- Urban opplevelse skapes av tilgrensende bygningers funksjon og høyde, husk å vurdere solforhold
- Fasader og byrom bør sees i sammenheng
- Skal være funksjonelle, attraktive å bruke, offentlig tilgjengelige → elementer som inviterer til aktivitet, rikelig med sitteplasser og ballplasser med ulik størrelse og for ulik bruk

Kontraster i grått, grønt og blått – en "naturban" situasjon

- Ensjø skal kjennetegnes av urbane og naturgrønne kvaliteter
- Bruk av vann gjennom hele området vil gi Ensjø en klar identitet i et indre by-område
- Krever rikelig med treplanting

5.3.3 Eierskap

Planen legger til grunn at de offentlige rommene som er planlagt i VPOR i utgangspunktet eies av private grunneiere. For å sikre at disse blir opparbeidet og offentlig tilgjengelige legges det vekt på å avklare arbeidsfordelingen mellom private utbyggere og det offentlige. Det påpekes i planen at reguleringsplaner som sendes inn fra de private utbyggerne så langt det er mulig bør inkludere tilgrensende deler av det offentlige rom (PBE 2006).

Utbyggingsavtaler lages mellom det kommunen og private utbyggere. Her avtales det at de private utbyggerne bidrar med et kontantbidrag til realisering og opparbeidelse av sin andel av det offentlige rommet. I noen tilfeller kan også de private utbyggerne stå for opparbeidningen selv. Det avtales hvilken standard det skal opparbeides til. Det avklares hvem som skal eie grunnen til det offentlige rommet. Som hovedregel skal disse arealene overdras til Oslo kommune. Drift og vedlikehold skal også avklares. Noen av de offentlige rommene i planen er også eid av kommunen (PBE 2006).

5.4 Oppsummering

Både Kommunedelplan for torg og møteplasser og Veiledende plan for det offentlige rom på Ensjø har fellesbestemmelser som tar for seg fysisk og visuell tilgjengelighet. Den symbolske tilgjengeligheten tas ikke opp eksplisitt. Begge planene legger opp til variasjon i aktiviteter og et mangfold av brukergrupper. Regler for bruk dreier seg i planene om at områder skal være tilgjengelige for allmennheten. Dette sikres gjennom valg av offentlig formål i planen, juridiske bestemmelser i planen eller andre avtaler. De offentlige rommene i planene eies både av private grunneiere og kommunen.

En vurdering av hvordan disse planene har blitt implementert og fungert i praksis vil følge i de neste kapitlene.

6 VITAMINTOMTA I NYDALEN

6.1 Presentasjon om området

Vitamintomta ligger i Nydalen, nord for Oslo sentrum og rett innenfor Ringvei 3. Området ligger i randsonen mellom indre og ytre by. Nydalen er et transformasjonsområde som har kommet langt i transformasjonsprosessen. På 1800-tallet var Nydalen et viktig industriområde, med spinneri og spikerverk som benyttet seg av energi fra Akerselva som renner forbi. Rundt 1990 ble spikerverket omstrukturert, området ble omregulert til ny næring og boliger, og eiendomsselskapet Avantor kjøpte store deler av området. Siden den gang har området gjennomgått store endringer, og fremstår i dag som bydelsentrum for Nordre Aker Bydel. Her finnes 18000 arbeidsplasser og studieplasser, flere kulturinstitusjoner og omtrent 4000 mennesker er bosatt i området. Nydalen T-banestasjon og Storo T-banestasjon, samt flere busslinjer utgjør kollektivtilbudet (Wikipedia 2014b). Morfologisk kan området karakteriseres som en næringsbasert struktur med store eiendommer og noen få private grunneiere. Bygningene er i stor grad store kontorbygg som fyller mye av eiendommene. Området har etter hvert blitt tett og høyt. Akerselva og Gullhaug torg er utviklet som to av få offentlige rom.

Jeg tar for meg planleggingsprosessen for det jeg vil kalle "Vitamintomta", som utgjør adressene Vitaminveien 11 og Sandakerveien 109 og 111. Kvartalet ligger mellom BI og Storo Storsenter. I dag er tomte preget av store parkeringsarealer, noen kontorbygninger og en Plantasjen-butikk. En gammel slipeskivefabrikk som drev med produksjon av keramiske slipeskiver til sagbruk i Norge ligger her, og står nå oppført på Byantikvarens gule liste over bevaringsverdige bygninger. Her drives i dag blant annet en privat legeklinikk, akupunkturfirma og SATS treningssenter.

Kommunens og markedets interesse i området

Kommunens og markedets interesser for området kan si noe om plansituasjonen i området, jamfør Tabell 4 i kapittel 4. I "Kommuneplanen for Oslo mot 2030" som i skrivende stund ligger til offentlig ettersyn, er Nydalen prioritert som et kollektivknutepunkt, og deler av Nydalen, inkludert Vitamintomta, er også markert som et transformasjonsområde i indre by.



Figur 10: 1-Flyfoto over Nydalen. Kilde: se figurliste. 2-Dagens situasjon, Slipeskivefabrikken i bakgrunn. Kilde: (Planforslag 28.01.2014).

Et slik område skal "vurderes med høy tetthet og sikre høy bymessig/arkitektonisk kvalitet, grønnstruktur og gode gate- og byrom. Området skal videreføre omkringliggende nettverk av offentlige rom og forbindelser" (Kommuneplan for Oslo - høringsutkast 2014, del 1, s 46). I kommuneplanen skilles transformasjonsområder fra andre utviklingsområder ved at de "behøver ny gate- og byromsstruktur" (Kommuneplan for Oslo - høringsutkast 2014, del 1, s 46). "Kommunedelplan for Nydalen" er en områdeplan fra 1990 som hadde som formål å utvikle området med varierte funksjoner med hovedvekt på moderne næring og arbeidsplasser. Det var også et mål å gjøre Akerselva tilgjengelig for allmennheten (Oslo-byplankontor 1990). Denne planen er i dag delvis utdatert, men det finnes ingen oppdatert områdeplan for Nydalen. Det synes å være høy aktivitet i markedet i Nydalen. Nydalen har én stor og viktig grunneier, Avantor, som har hatt store visjoner og planer for utviklingen av området. Mellom 1994 og 2009 har Avantor utviklet og bygget ca. 370 000 kvadratmeter (Nordahl et al. 2009). I Storo-området som grenser til Nydalen er også eiendomsselskapet Thon en stor grunneier, og det er Thon som eier Vitamintomta og som er utbygger for denne (Planforslag 28.01.2014). På bakgrunn av dette vil jeg si at Nydalen plasserer seg mellom rute 1 og rute 2 i tabellen i kapittel 4, med høy aktivitet i markedet og middels- eller god planberedskap. Fordi det mangler en oppdatert områdeplan for Nydalen vil den tematiske Kommunedelplan for torg og møteplasser bidra til å styrke planberedskapen for offentlige rom i området.

6.2 Presentasjon av reguleringsplanen

Thon Storo ANS eier Vitamintomta og ønsker å utvikle den til boliger, barnehage, kontor, hotell, forretning, servering og kino. Det skal også utvikles torg og park på eiendommen. Illustrasjonen i Figur 11 viser hvordan område kan bli seende ut. Boligene og barnehagen vil få uteområder i opphevede etasjer over kinoanlegg og eventuelt forretning



Figur 11: Illustrasjon av mulig fremtidig utbygging på Vitamintomta.

Planprosessen startet opp i mars 2010 og ble sendt til politisk behandling i mars 2014. Den er enda ikke behandlet, men ble sendt inn med anbefaling fra PBE og uten noe alternativt planforslag (Saksfremstilling 14.11.2012). Planprosessen er en tradisjonell behandling av innsendt plan, jamfør en hierarkisk styringsmodell. Planprosessen har vært preget av få innvendinger fra utenforstående, og har for det meste dreid seg om avklaringer mellom PBE og forslagsstiller (ibid.). Slik sett har planprosessen elementer av forhandling i seg. Hva avklaringene har gått ut på skal jeg komme tilbake til i gjennomgangen av planen. Som ligger en oversikt over malen for en planprosess slik det er lagt opp av PBE, sammen med en tidslinje for planprosessen for Vitamintomta, og en oversikt over de viktigste dokumentene som er brukt i analysen av saken.

Plankart og bestemmelser

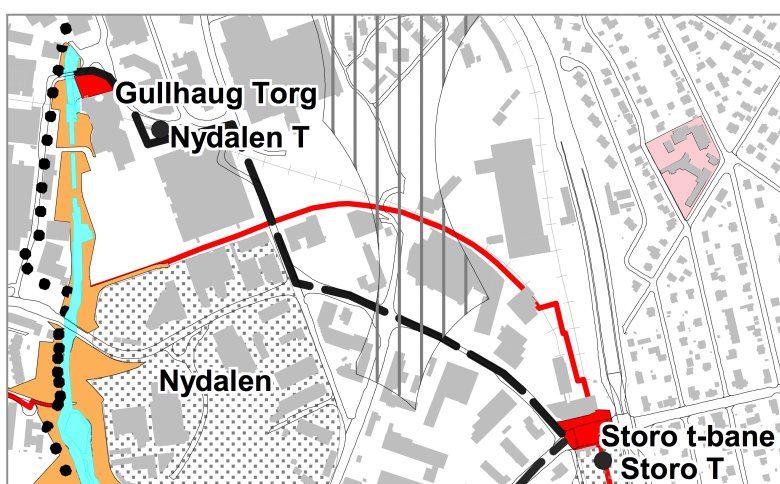
Plankartet (Figur 12) viser at bebyggelsen på tomten er delt inn i fire felt. Felt A skal inneholde boliger, barnehage, kino og forretning. Og har også muligheter for undervisning og annen offentlig tjenesteyting, bevertning, kontor og hotell. Felt B har de samme formålene unntatt bolig og barnehage. Felt C er den bevaringsverdige Slipeskivefabrikken, mens Felt D er en paviljong med forretning og offentlig eller privat tjenesteyting, som også fungerer som støyskjerm mellom parken og veien. Torget er formet som en gangpassasje rundt parken og Slipeskivefabrikken. Bestemmelsene som omhandler de offentlige rommene tar for seg eieforhold, rettigheter til ferdsel, utforming og funksjoner i fasader mot de offentlige rommene (se vedlegg 4). Jeg vil kommentere bestemmelsene i de neste delkapitlene.



Figur 12: Plankart for Vitamintomta. Kilde: (Planforslag 28.01.2014) (se vedlegg 6)

6.3 Bruk av Kommunedelplan for torg og møteplasser

Utviklingen av Vitamintomta omfattes av krav fra Kommunedelplan for torg og møteplasser på tre punkter. I kommunedelplanens plankart faller østlig del av planområdet innenfor et "område med behov for nytt torg/møteplass" (skravert felt). Innenfor disse områder bør det med bruksareal over 20 000 m² sikres minst ett torg/en møteplass med et areal på minst 5% av bruksarealet (jf. retningslinje 5.1b (PBE 2009a)). Det samme gjelder for hele planområdet som har bruksareal over 40 000 m² (jf. retningslinje 5.1c (ibid.)). I tillegg viser planen en strøkgate mellom Storo og Nydalen T-banestasjon langs Vitaminveien og Sandakerveien forbi planområdet (svart stiplet linje). Bestemmelser og retningslinjer i kommunedelplanen sier at strøkgaten skal legge til rette for møtesteder og sikre fotgjengerferdsel (jf. § 5.4 og retningslinje 5.4 (ibid.)).



Figur 13: Utdrag fra plankartet i Kommunedelplan for torg og møteplasser. Vitamintomta er midt i bildet mellom svart stiplet strek (strøkgate), rød strek (bydelsgrense) og skravert felt (område med behov for nytt torg /møteplass). Kilde: (PBE 2009a)

I plandokumentene og bestemmelsene for reguleringsplanen på Vitamintomta gjenkjennes mye av innholdet i fellesbestemmelsene i KDP. Noe av dette skal jeg komme inn på i neste delkapittel. Saksbehandler har som nevnt ikke latt seg intervjue, derfor baserer jeg meg på saksdokumenter.

Konsulent for forslagsstiller om bruk av kommunedelplanen på Vitamintomta

Representant for konsulent for forslagsstiller (heretter kalt Konsulent-informanten) har i arbeidet med reguleringsplanen forholdt seg først og fremst til kravet om at areal skal avsettes til torg, og til kravet om at størrelsen skal være på 5 % av bruksarealet. Konsulent-informanten mener at kommunedelplanen er en plan som er enkel å forholde seg til. 5 % er minstekravet til størrelse og det er dette konsulentene jobber mot. I møter med utbygger fungerer det bra å ha et slikt målbart krav. Særlig hvis utbygger "helst vil teppelegge hele med shopping". Konsulent-informanten mener at utbygger, særlig de som er profesjonelle i bransjen, forstår et slikt størrelseskrav. Konsulent-informanten påpeker at det ikke nødvendigvis er motstridende ønsker mellom utbygger og kravet om torg (Konsulent-informant 2014).

Konsulent-informanten oppfatter kravet i kommunedelplanen slik at det ikke trenger å være et torg, men at det kan være en passasje. Han påpeker at det som er satt som formål "torg" i reguleringsplanen for Vitaminveien like godt kunne hatt et annet formål, for eksempel fellesvei eller gang- og sykkelvei, og at man har tenkt på torgarealet i sammenheng med parken

(Konsulent-informant 2014). Det er verdt å merke seg at kommunedelplanen stiller krav til at torget skal være minst 25 meter bredt (PBE 2009a). I denne planen er torget lagt opp som en passasje på omtrent 6 meters bredde rundt Slipeskivefabrikken. Torget ligger i sammenheng med en park, og kanskje er det derfor godtatt i denne formen. De kvalitative bestemmelsene i kommunedelplanen, og målet om at offentlige rom skal være en sosial møteplass har blitt behandlet på den måten at det har blitt satt av arealer til det i form at passasjene (torget) og parken. Konsulent-informanten har ikke diskutert det kvalitative innholdet i parken mye, men det har ligget i kortene at "hvis vi først skal ha denne parken, så skal den gis et innhold og gis kvaliteter som gjør at folk oppholder seg der" (Konsulent-informant 2014).

6.4 Reguleringsplanens føringer for de offentlige rommene

Den teoretiske diskusjonen i kapittel 3 om hva som er et godt offentlig rom inneholder tre momenter: (1) tilgjengelighet, (2) rett og mulighet for bruk, og (3) og eierskap. Jeg vil nå gå gjennom disse tre momentene og se hvordan disse er behandlet i arbeidet med reguleringsplanen. Her vil jeg også si noe om hvordan kommuneplanens føringer er brukt inn i forhandlinger mellom kommunen og utbygger.

6.4.1 Tilgjengelighet

Fysisk tilgjengelighet

I plandokumentene ser vi at det er jobbet mye med å bidra til en helhetlig strøkgate mellom Storo og Nydalen slik det er tegnet inn i kommunedelplanen. I et referat fra et avklaringsmøte i 2011 står det blant annet:

"Føringer fra overordnede planer skal følges slik at bebyggelsen tilpasses omgivelsene og bidrar positivt til område rundt. Det innebærer at området skal legges til rette for bebyggelse med bymessig preg og høy kollektivandel. Vitaminveien og Sandakerveien forbi planområdet skal etableres som strøkgater og gangforbindelser. Det skal ikke legges opp til kjøpesenter, men publikumsrettede funksjoner skal etableres mot disse gatene. Forretninger tillates for øvrig ikke innover i kvartalet" (PBE 2014a).

Disse poengene finner man igjen i bestemmelsene i reguleringsplanen for Vitamintomta:

"Det skal etableres publikumsrettede funksjoner i 1.etasje med inngang direkte fra fortau. Publikumsrettede funksjoner kan også tillates i 1.etasje mot parken og torget. En forretning skal være på maks. 1000 m2 og de øvrige på maks 500 m2 med hver sin atkomst direkte fra gatenivå (dette gjelder for hvert felt). Forretningsarealene tillates ikke organisert som kjøpesentre med innvendige fellesarealer" (Planforslag 28.01.2014).

Paviljongen kan gjøre at torget og parken kan være delvis vanskelig å finne, men ikke umulig. Ellers er rommet planlagt som fysisk åpent og uten stengsler som porter eller gjerder. Gjennom uttalelser i høringsrunden kommer det fram at eiendomsutvikleren på naboeiendommen er opptatt av at behandlingen av torget og parken på Vitamintomta må sees i sammenheng med utviklingen av torg på sin nabotomt slik at de henger sammen og blir en del av aksene fra Storo til Nydalen. Det er i reguleringsplanen blitt lagt opp til en gangpassasje bak Slipeskivefabrikken som kan kobles på torget på naboeiendommen (Saksfremstilling 14.11.2012).

Universell utforming

I begynnelsen av planprosessen var det tenkt at gårdsrommet mellom boligene skulle være tilgjengelige for allmennheten. Plan- og bygningsetaten ønsket dette. Men høydeforskjeller på tomte gjør at en gjennomgang fra det offentlige torget, gjennom boligkvartalet og ut på baksiden krever trapper og dermed også universelt utformede ramper. Konsulent-informanten forteller at dette ikke hadde vært hensiktsmessig, fordi det ville bety et rampesystem som ville spist mesteparten av utearealene til barnehagen. Man har i stedet lagt utearealene for barnehagen en etasje opp fra bakkenivå, mens uteareal for boligene har blitt lagt to etasjer opp. Med denne løsningen ville allmenn tilgjengelighet til gårdsrommet kunne sikres fra baksiden av kvartalet (Gunnar Scheldrups vei). Dette var heller ikke ønskelig fra utbyggers side:

”Å få til allmenn tilgjengelighet til utearealene for boliger og barnehage fra baksiden ville ført til at man kunne gå gjennom boligkomplekset og i forkant av hagene til folk. Det ville vært en vei som ikke ledet til noe sted. Det var ikke ønskelig fra en boligutviklers side at alle skulle ha rett til å gå inn der” (Konsulent-informant 2014).

Argumentasjonen til konsulentene og forslagsstiller var videre at det å bygge slik ramper og trapper inne i gårdsrommet ville være litt ødeleggende. Det ville kreve mye, og ikke være hensiktsmessig. Informanten legger vekt på hensynet til at utearealene til boligene er et skjermet, privat areal heller enn offentlig tilgjengelig. Dette er et klart ønske fra utbygger, og for de som skal utvikle boligene der. Arkitektene ser heller ikke de store kvalitetene ved å gjøre det offentlig tilgjengelig når man tilbyr et mer sentralt plassrom på torget/parken, som er bedre forbundet med byen for øvrig. *”Det er faktisk et veldig viktig moment hvordan universell tilgjengelighet er problematisk for tilgjengelighet til en del byrom” (Konsulent-informant 2014).* Forslagsstiller fikk til slutt lov av PBE til at arealet mellom boligene ikke skulle være offentlig tilgjengelig. Men det var noe kommunen ønsket lenge (Konsulent-informant 2014).

Visuell tilgjengelighet

Paviljong som ligger mellom parken og veien gjør at den visuelle kontakten utenfra og inn til parkrommet blir begrenset. Det er passasjer på tre kanter som leder inn i rommet, disse er omtrent seks meter brede. I 2012 skrev saksbehandler at støyskjerming av uteareal må løses. En vanlig støyskjerm mente man ville motvirke opplevelsen av parken som et åpent offentlig rom, og som en del av strøkgaten. Derfor anbefalte saksbehandler å bruke trær og tett vegetasjon og eventuelt tremateriale.

”En skjerm kan vurderes for deler av området. Det anses derfor at en transparent paviljong som et frittstående bygg i en park vil være et positivt element som støyskjerming” (PBE 2014a).

Konsulent-informanten mener at paviljongen er en kreativ løsning på et problem og at den også har noen kommersielle verdier. Han mener at paviljongen stenger rommet litt inne, samtidig er det publikumsrettede funksjoner rundt parken og torget, og boligene har sikt ned på torget. A mener at man har funnet et kompromiss mellom oversiktighet, behov for skjerming, og *”det å kunne ramme inn et stille og godt lite parkanlegg” (Konsulent-informant 2014).*

I planleggingen av torget og parken har man jobbet med å skape god oversiktighet. Dette har vært viktig for å skape sosial kontroll i det offentlige rommet. Dette vil øke sikkerheten i området. Et oversiktlig rom har få åpenbare steder man kan smette unna. At det ligger boliger, kontorer, bevertning og så videre som retter seg mot byrommet, og som har sikt inn fra gata gjør at man får et aktivt byrom, og man unngår lange døde fasader der det ikke skjer noe. Det bidrar til at flere mennesker ferdes her, og dermed bedre sosial kontroll. Kommunedelplanen for torg og møteplasser legger opp til en strøksgate med publikumsrettede funksjoner i første etasjer forbi Vitamintomta. I reguleringsplanens planbeskrivelse og bestemmelser legges det opp til forretninger og publikumsfunksjoner i første etasje rundt hele kvartalet for å skape et levende byrom med oversikt og sosial kontroll. Konsulent-informanten mener at et godt offentlig rom har god sosial kontroll, med aktive fasader. Han påpeker at fra et utbyggerperspektiv er det ikke alltid ønskelig å legge til rette for utadrettet virksomhet, fordi man tjener betydelig mer på innadrettet virksomhet, for eksempel kjøpesenter:

”Utbygger ønsker ofte at gatelivet eller bylivet skal foregå på innsiden. At folk skal oppholde seg der, gå rundt der og bruker penger der. Det er kjøpesenterets nådeløse logikk. Det er veldig mange mennesker på kjøpesentre. Ute er det mer vilkårlig hvem som er. Ute er et sted man passerer, går inn, går ut og drar hjem” (Konsulent-informant 2014).

Symbolsk tilgjengelighet

Fysiske elementer kan gi et symbolsk hint om hvilke grupper mennesker som er ønsket, eller det kan skape en spesiell stemning som påvirker atferd. Slike fysiske elementer er ofte detaljer og ikke alt er bestemt i en reguleringsplan. Det er likevel satt noen bestemmelser. Bestemmelsene for parken sier at den ”skal i hovedsak etableres grønt, møbleres og beplantes med trær. Det tillates innslag av harde flater i forbindelse med arealer for lek”. Torget skal bidra til et bymessig preg. Bestemmelsene for torget sier at ”det skal legges vekt på høy standard ved utforming og materialvalg. Det tillates ikke bruk av asfalt eller betong som dekke”. Vannspeilet som er tegnet inn i illustrasjonen av planforslaget er tenkt som et rent miljøinnslag. Det skrives også i bestemmelsene at fasaden for Felt B og D (se plankartet, Figur 12) skal være i transparent glass (Planforslag 28.01.2014). Konsulent-informanten sier at ”en viss standard” på belegning og andre fysiske ting gjør at folk trives, og at det skiller mellom trafikkarealer. Han påpeker at å legge vekt på belegning, park, benker og beplantning ”gjør noe med opplevelsen” og ”gir en torgkvalitet” (Konsulent-informant 2014).

Det har ikke vært aktuelt med noen økonomisk adgangskontroll i form av inngangsbillett eller lignende på torget og parken. Disse skal være gratis og åpne for alle. De tilgrensende funksjonene i første etasje skal i stor grad bestå av forretninger, kaféer og kino. Dette er funksjoner som det koster penger å bruke. Utbygger har underveis i prosessen hatt et ønske om å koble deler av det nye bygget til Storo Storsenter med en gangbro over Gunnar Schjeldrups vei, men her har kommunen satt begrensninger på handelsareal. De er opptatt av at Vitamintomta ikke skal bli ”et Storo Storsenter 2”. Derfor er det tenkt fra utbyggers side at handelsarealene vil fungere som supplerende til senteret, og inneholde varegrupper som bygger opp under senteret som et viktig senter. Det presiseres fra kommunen at publikumsrettede funksjoner ikke bare må være forretning. I området er man opptatt av at det ikke skal bli for mye forretning slik at den dør ut, man må forholde seg til en tålegrense for varehandel (Saksfremstilling 14.11.2012).

Hvordan det endelige resultatet blir kan jeg ikke si noe om, men arkitekten forteller hvordan torget er tenkt å gi en verdi for utbygger. Et slik torg vil være en kvalitet for en bolig, og en megler vil kunne bruke det for alt det er verdt. For utbygger er det meningen at det bevaringsverdige huset Slipeskivefabrikken skal "aktiviseres" og leies ut til høyest mulig pris, og dermed kan det være bra å plassere torget rundt dette bygget. Det har vært et ønske fra kommunen og utbygger under hele prosessen og det vil fungere som innfallsporten til hele prosjektet. Kinoanlegget som er planlagt sees på som gunstig for Thon. Ikke fordi de tjener mye penger på det, men fordi det genererer mye liv og mennesker, og fordi det hører godt sammen med shopping. Torget og parken vil kunne legge til rette for at kinogjengerne kan "ta seg en kaffe før de går hjem" (Konsulent-informant 2014).

6.4.2 Rett og mulighet til bruk

Utforming for ulike aktiviteter

Om rommet vil være komfortabelt fysisk vil være vanskelig å si noe om, men dette kan ofte handle om de lokalklimatiske forholdene. Paviljongen bidrar til støyskjerming, og rommet er planlagt for godt med soltilgang. Det er planlagt innslag av grønt. Om rommet er fysisk komfortabelt for opphold handler også om det finnes gode sitteplasser. Det kan vi ikke si noe om her. Kommunedelplanen for torg og møteplasser har en bestemmelse om at det skal være "minst tre ulike sittegrupper" på stedet. Denne bestemmelsen er ikke brukt i reguleringsplanen for Vitamintomta.

Man har i planen lagt inn en paviljong som skal fungere som en støyskjerm mot veien. Her har de tenkt at det kan være kafé som kan ha sitteplasser og uteservering på innsiden mot torget og parken. I parken har man tenkt seg at det kan være et vannspeil og man vil ha god oversikt til kryssende trafikk (Planforslag 28.01.2014).

Rekreasjon og uteservering

I planforslaget er det et mål at aksene mellom Storo og Nydalen blir "hyggelig og engasjerende for gående, samtidig som den er en viktig trafikkåre". Parken og passasjene gir denne aksene et avbryt:

"Denne parken som er støyskjermet med en paviljong, vil tilføre området, som i dag er sterkt preget av biltrafikk, store kvaliteter. Et flerbruksområde som foreslått, gir kvaliteter til området i form av variert aktivitet til ulike tider av døgnet. Et slikt plassrom vil øke bokvaliteten i området og imøtekomme barns interesser" (Planforslag 28.01.2014).

Slipeskivefabrikken skal legges til rette for publikumsfunksjoner og henvende seg ut mot parken, i likhet med første etasje i den nye bebyggelsen. Konsulent-informant fremhever at dette kan bli et område med stor aktivitet på dagtid og kveldstid. Når konsulenten har utformet forslaget til reguleringsplan, har de tenkt at dette er en generell park eller plass som i prinsippet kan benyttes av alle. Informanten sier han tror dette kan fungere som et møtested fordi det ligger strategisk mellom Nydalen og Storo og t-banen og shoppingsenter. Målgruppen vil være studenter, og kommende beboere. Informanten tror at hovedbruken vil være rekreasjon og uteservering (Konsulent-informant 2014).

"Dette blir en av veldig få små grønne lunger i den bydelen. Jeg ser for meg dette som den ene grønne lungen hvor du tusler ut og kanskje finner en kaffebrenneriet på hjørnet der og drikker kaffen din og kan leke litt med barn og i det hele tatt.. Den type generell liten grønn lunge/park. Dette tror jeg faktisk kan fungere som et møtested" (Konsulent-informant 2014).

Utover dette sier informanten i intervju at de ikke har gjort seg veldig mange tanker omkring hvem som skal bruke plassen, eller hvilke aktiviteter man tenker seg at skal foregå her. Informanten mener at dette er noen utbygger vil drøfte når de skal prosjektere det og lage godkjente byggeplaner for plassen.

Barn

Underveis i prosessen legger både PBE, og andre instanser som Bydel Sagene, Helse- og velferdsetaten og Fylkesmannen i Oslo og Akershus vekt på at barns interesser må ivaretas. Bydel Sagene er opptatt av at lekearealer for barn bør være trygge, og at det bør være et tydelig skille mellom privat og offentlig rom. Private utearealer for boligene ivaretar dette. I planskissen fra 2011 påpeker forslagsstiller at Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge følges ved at det også skal settes av lekearealer i parken. Underveis i planprosessen har kommunen tillatt utbygger å sette av mindre uteareal for barnehagen fordi torget og parken vil kunne brukes av barna. Parken anses som utrygge utearealer for barnehagen, men aksepteres likevel. Plan- og bygningsetaten påpeker at det må redegjøres for hvordan barnehagens bruk av parken er tenkt gjennomført og avtalt organisert. I de endelige reguleringsbestemmelsene står det om parken at "det tillates innslag av harde plater i forbindelse med arealer for lek" (Saksfremstilling 14.11.2012). Informanten tolker denne bestemmelsen slik at det ikke betyr at det er noe krav om at det skal være lek, men at det er mulighet for det. Han sier at dette er noe som bestemmes i utomhusplanen.

Allmennhetens rett til ferdsel

Parken og torget skal være tilgjengelige for allmennheten gjennom en tinglyst rettighet. Servitutten lyder: "allmennheten skal ha rett til ferdsel på torget/parken/fortauet" (PBE 2014a). På et punkt i prosessen ble det vurdert av saksbehandler om området kunne eies og driftes privat uten tinglyst allmenn rett til ferdsel. Dette ble det gått bort fra (Saksfremstilling 14.11.2012).

Konsulent-informanten mener at det kan være forskjell på hva som er tillatt på en offentlig eid plass, og hva som er tillatt på en privat plass med offentlig rett til ferdsel. Han sier at det er mulig at man har større friheter, og han vil tro at det er flere typer ting som er tillatt på offentlig grunn enn på privat grunn. Han sier også at dette handler om juss, og det kan han ikke så mye om. Han sier at med tinglyst erklæring om at det skal være rett til ferdsel og opphold kan i prinsippet ingen nekte noen å gå inn og oppholde seg der. Han vet ikke om det vil være lov til å for eksempel ha politiske møter der. "Men i sammenheng med at grunnen er privat eid er det noen privatrettslige forhold":

"Dette blir juss, dette kan ikke jeg, men at det plutselig da er vektere her, privat innleide vektere som da får et ansvar for å passe på litt her og, men så vet ikke jeg hva slags rettigheter de har og ikke har. Men jeg kan ikke tenke meg at noen er interessert i å ha tellereirer og sånn her, det kan jeg ikke tenke meg" (Konsulent-informant 2014).

6.4.3 Eierskap

Eierskap

I reguleringsplanen for Vitamintomta skal torget, parken og fortau og sykkelvei langs en side av kvartalet være privat eid av eiendommene som utgjør bygningsmassen i kvartalet. Fortauene rundt resten av kvartalet skal være offentlig eid. Offentlig eierskap av det regulerte torget og parken har ikke vært aktuelt her (Saksfremstilling 14.11.2012).

Konsulent-informant sier det har vært diskutert med utbygger om det skal være eid og driftet privat eller offentlig. Informantens erfaring fra Thon-systemet er at de ønsker kontroll på alt de eier, og utearealer og gater som ligger inntil eller foran deres prosjekter. De tilbyr seg ofte å kjøpe tilgrensende arealer fra kommunen. Årsaken er at de mener det å eie utearealene selv gir bedre vedlikehold. Dette kan dreie seg om snøbrøyting til reparasjon av heller og belegning, belysning med videre. Utbygger kan dermed bestemme hvordan uteområdene skal være, kan ta egne initiativ, og er ikke avhengige av at kommunen vedlikeholder. Konsulent-informanten forteller at utbygger mener at kommunens vedlikehold kan være "slapt". Noe av dette skyldes at kommunen er avhengig av at det er satt av penger til vedlikehold i budsjetter, påpeker han.

7 TYNGDEPUNKTET PÅ ENSJØ

7.1 Presentasjon av området



Figur 14: Ensjøs beliggenhet i forhold til Oslo S. Kilde: se figurliste.

Presentasjon av området

Ensjø ligger omtrent to kilometer øst for Oslo sentrum, mellom Tøyen, Kampen, Vålerenga og Hovin. Området ligger mellom den tettbygde sentrumskjernen og inngangen til den mer industribaserte dalbunnen i Groruddalen, og har vært utpekt som et område for fortetting og transformasjon i lang tid. Det er først nå at uten at utviklingen av området i gang. Ensjø har mange grunneiere, og de fleste er private, og mange av dem driver med næringsvirksomhet på egen grunn (Nordahl 2009). På Ensjø finnes det en del etablerte boligområder, men 540 dekar utgjør aktuelle utbyggingsområder. Dette er bilbaserte næringsområder med få attraktive offentlige arealer, og en stor andel bilparkering (PBE 2006).

Jeg skal ta for meg reguleringsplanprosessen for Tyngdepunktet. Tyngdepunktet er en sentral del av Ensjø, og består av flere eiendommer. Dette er det område som er planlagt med høyest arealutnyttelse i Ensjøområdet. Tyngdepunktet ligger mellom Ensjøveien i øst, Gjøvikbanen i vest, Nordmannsløkka i nord og Rolf Hofmos gate i sør. Her ligger Ensjø T-banestasjon, bilrelaterte virksomheter, kontorer, bedrifter, forretninger og industri. Det er forholdsvis lav tetthet i området i dag. På området ligger Levahns Mekaniske Verksted som er en av de få gjenværende industribygninger i området. Bygningen har inneholdt teglverk, verksted for blant annet båtmotorer og jernbanemateriell, og i senere tid bilverksted. Byantikvaren har tilskrevet bygningen antikvarisk verdi (PBE 2006).

Kommunen og markedets interesse i området

Kommunens og markedets interesse kan forklare mye om plansituasjonen i området, jamfør Tabell 4 i kapittel 4. Ensjø har lenge vært utpekt av Oslo kommune som et område for utvikling og transformasjon. I 2004 ble Planleggingsprogram for Ensjø vedtatt av politikerne. Her la man planer for å utvikle Ensjø som en del av indre by. Tyngdepunktet er område som vil binde Ensjø sammen med etablerte by- og boligområder. Markedets interesse i området har latt vente på seg. Noen av grunnen kan være at arealene er på privat grunn og allerede i bruk til annet formål. Mange grunneiere med ulike interesser for utvikling av sin eiendom har vært en av årsakene til at utviklingen av Ensjøområdet har gått tregt på tross av kommunens gode planberedskap. Kommunen har derfor hatt en aktiv rolle. De har prøvd ut en type områdebasert samarbeid mellom fagetater og mellom kommune og grunneiere som er delvis nytt. Dette er et krevende arbeid for kommunen når den ikke eier grunnen selv. Særlig er det å få sikret arealer til fellesformål krevende. Dette må gjøres både finansielt og juridisk (Nordahl 2009). En av måtene man har gjort dette på er å utarbeide en Veiledende plan for offentlig rom på Ensjø (VPOR). Måten Oslo kommune har involvert seg i området kalles Ensjø-modellen. Det er etablert en finansieringsmodell for fellesinnretninger som vektlegger samfinansiering mellom private og kommunen. Viktige redskaper her er forhandlinger, rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler. Man har så langt lyktes i å finansiere fellestiltakene (Nordahl et al. 2009).

7.2 Presentasjonen av reguleringsplanen

Presentasjon av planen

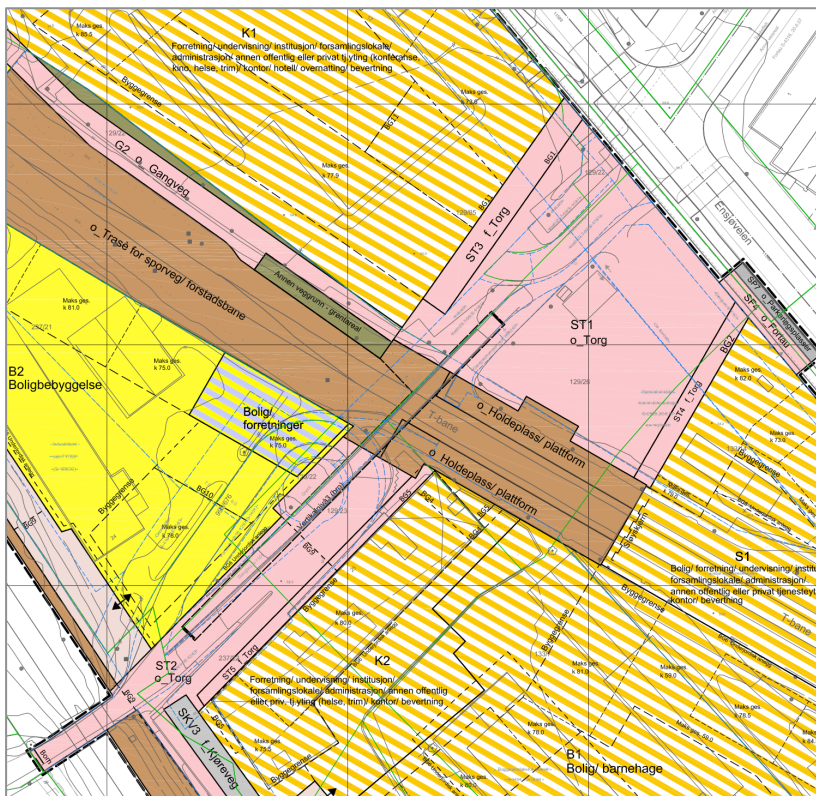
Reguleringsplanen for Tyngdepunktet fremmes av fem grunneiere sammen. Oslo kommune er én av disse. Oslo kommune som grunneier representeres av Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) i planprosessen. De andre er Skanska Bolig AS, Kolberg Motors AS, Consolidator AS og ANS Rolf Hofmos gate 24. Skanska skal kjøpe store deler av kommunens eiendom når området er ferdigregulert. EBY forhandler som om grunnen allerede skulle være eid av Skanska. Likevel sier de at de kan stille absolutte krav til de som skal kjøpe. På Ensjø torg har EBY og Bymiljøetaten (BYM) gjennomført et forprosjekt. Detaljprosektering følger etter at reguleringen er vedtatt. Saksbehandler for Tyngdepunktet i PBE kommenterer at selve navnet Tyngdepunktet legger opp til at "det er her det skal skje". De viktigste trekkene ved planforslaget er at det skal være mye boliger, men også næring, forretning, annen offentlig og privat tjenesteyting, og barnehager. Et viktig grep i Tyngdepunktet er Ensjø Torg og Søndre Tverrforbindelse som allment tilgjengelige rom. Som vedlegg ligger en oversikt over malen for en planprosess slik det er lagt opp av PBE, sammen med en tidslinje for planprosessen for Tyngdepunktet, og en oversikt over de viktigste dokumentene som er brukt i analysen av saken (vedlegg 7).



Figur 15: Modell av hvordan Tyngdepunktet kan bli seende ut. Kilde: (Planforslag 25.10.2013).

Plankart og bestemmelser

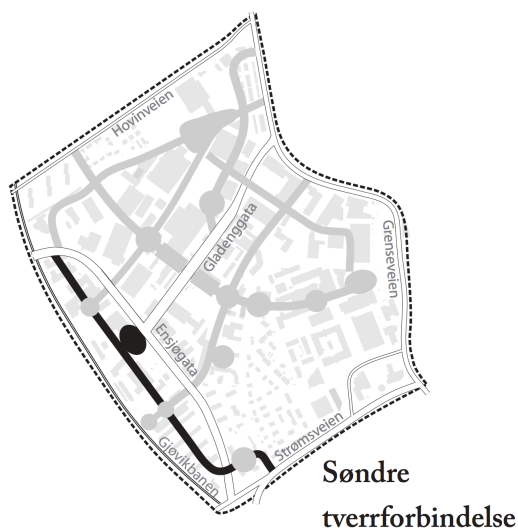
Planforslaget som skal oversendes til politisk behandling har fem alternativer. Ensjø Torg og de andre gangforbindelsene er like i alle alternativene. Derfor viser jeg alternativ 1 her. Bestemmelser og oversikt over planprosess og de viktigste dokumentene som er analysert ligger vedlagt.



Figur 16: Plankart reguleringsplan for Tyngdepunktet. Kilde: (Planforslag 25.10.2013)

7.3 Bruk av Veiledende plan for offentlig rom

VPOR legger noen spesifikke føringer for Ensjøtorget, som er det viktigste offentlige rommet i reguleringsplanen for Tyngdepunktet. Ensjøtorget vil bli en del av Søndre Tverrforbindelse. Denne er planlagt som en "urban gågate/handlegate" gjennom Tyngdepunktet, og skal framstå som "den viktigste kommersielle gangforbindelsen" på Ensjø. Den skal binde sammen plasser, parker og torg i bebyggelsen mellom Ensjøveien og Gjøvikbanen. Selve Ensjøtorget skal være "hjertet av Ensjø" og en viktig møteplass ved T-banestasjonen. VPOR fokuserer på at både harde flater, det grønne og vannet skal få plass her. Det skal anlegges et vannspeil som kalles



"Ensjøen" og som skal være avslutningen på Hovinbekken. I VPOR står det at i forbindelse med reguleringsplan for Tyngdepunktet skal det avklares en detaljert utforming av vannspeilet. Det påpekes at torget bør ha et areal på 2,5-3 dekar og at det må sees i sammenheng med ny bebyggelse i området. Man ønsker et sosialt levende torg med en spennende utforming, der folk opplever tilhørighet. Det fremheves at man skal ha aktiviteter på gateplan og høy kvalitet på utforming og detaljer. Utsmykning med fontene eller skulptur foreslås for å gi torget et løft og et fokus "slik bydelstorg bør ha" (PBE 2006).

Figur 17: Søndre Tverrforbindelse. Kilde: (PBE 2006).

VPOR sørger for sammenheng i de offentlige rommene

PBEs saksbehandler for reguleringsplanen på Tyngdepunktet (heretter kalt PBE-informanten) forklarer at et grunnleggende prinsipp for bystrukturene i de europeiske byene er at det offentlig byrommet omkranser og omslutter bygde virksomheter som boliger, næring og offentlige institusjoner. De offentlige politisk einstitusjonene kontrollerer de offentlige rommene, torgene og gatene. Det offentlige rommet på Grünerløkka er et eksempel. Det offentlige rommet her er "en grid", et gatenett, med parker som ligger mellom noen av gatene. Det private rommet er mellom det offentlige, i form av kvartaler og interne uterom i portrom med låste dører. Motsetningen til dette er en privatisert, amerikansk preget byutvikling drevet fram av bilen og motorveien, der det offentlige rommet omkranser det private. I Pudong/Snanghai i Kina bygges det høyhus med omkring tusenvis av arbeidsplasser i hvert bygg. Der offentlige rommet ligger her inne i bygningene uten sammenhengende gater utenfor. Morfologisk sett er utviklingen på Skeidar, Alnabru i Oslo den samme: det offentlige rommet ligger inne i kjøpesentret, med bilveier og asfalt utenfor. De "offentlige" rommene i de nye kjøpesentrene styres ikke av bypolitikk men av senterlederen (PBE-informant 2014).

Saksbehandleren mener at man bør snu den tradisjonelle tankegangen om å “først bygge bygg, og gjøre noe rundt dem etterpå”. Han mener man heller bør ta utgangspunkt i de offentlige rommene og stedsanalyse, før man bestemmer hvor bygninger skal plasseres (PBE-informant 2014). Denne tankegangen er forsøkt brukt i arbeidet med VPOR og Tyngdepunktet:

*”Konseptet ved VPOR består blant annet i å legge opp til et mønster av det offentlige rommet. I vid forstand; kall det grønnstruktur-infrastruktur. Det offentlige rommet definerer plassering av parkdrag, hvor skal det være møteplasser, hvor skal skoleveiene gå, tilkomst til offentlige funksjoner som barnehage, skoler og idrettsanlegg, og så videre. Hele nettverket må være der **før** utbyggingspresset kommer. Hvis det offentlige rommet kommer etterpå, så kan det lett brytes opp og fragmenteres der mange utbyggingsinteresser kjemper om arealer” (PBE-informant 2014).*

For PBEs saksbehandler for Tyngdepunktet går hovedgrepene for de offentlige rommene i reguleringsplanen ut på å ivareta de viktigste “område-grepene” som ble definert i VPOR. Han forteller at det innebærer å lage en avslutning på Hovinbekken som skal gå gjennom hele Ensjøområdet langs Gladengveien og ende midt på Ensjø Torg i “Ensjøen”. Det andre grepet er å opparbeide Kampenaksen, som er en sammenhengende gangforbindelse fra Kampen og gjennom området. Det tredje er Søndre Tverrforbindelse som er en del av en større ring av gangforbindelser på Ensjøområdet. I tillegg forsøker man å lage et hierarki av bilfrie og trygge gangforbindelser i området utenom kjøreveiene (PBE-informant 2014).

Sikrer offentlige rom i et fortetningsområde

De to informantene som representerer forslagsstiller EBY (heretter kalt EBY-informantene) forklarer at de har forholdt seg til føringer fra både VPOR og Planprogrammet for Ensjø. EBY-informantene forteller at de har hatt stort fokus på park og torg og møteplasser på Ensjø. Dette er for å oppnå gode friluftsområder i et område der det skal bygges tett og med høy utnyttelse. Selv om det kan høres motstridende ut, mener informantene at man har fått det til på en bra måte. Og mye av grunnen til det tror de er at de har hatt VPOR som grunnlag for alle prosjekter som har kommet. Disse har måttet forholde seg til den offentlige strukturen som er planlagt. Derfor mener de at VPOR har vært svært viktig. Føringene i VPOR om Ensjø Torg handlet om størrelsen på torget, at det skal være et vannspeil eller en vanddam der, og at det skal vurderes fontene eller skulptur eller lignende (EBY-informanter 2014).

Kommunedelplan for torg og møteplasser og Tyngdepunktet

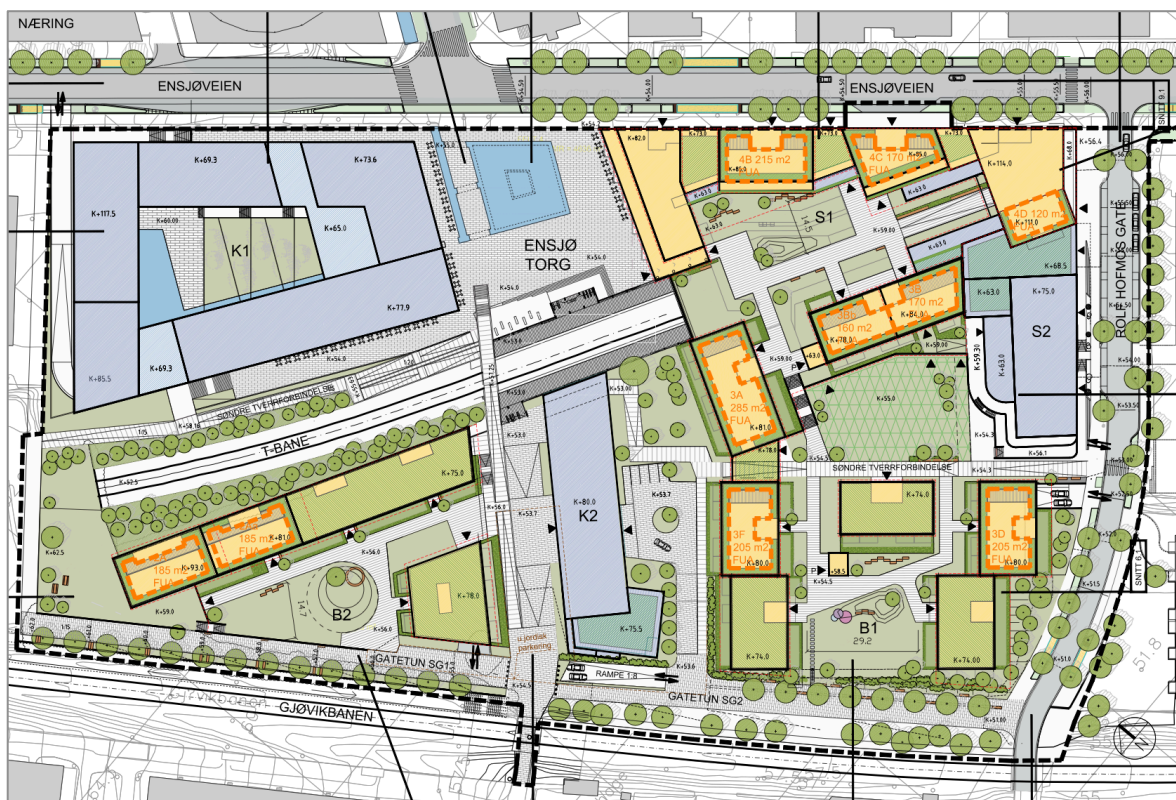
Arbeidet med reguleringsplanen for Tyngdepunktet startet opp i 2005. Kommunedelplanen kom i 2009, og selv om reguleringsplanen for Tyngdepunktet ikke er helt ferdig enda, så har ikke KDP hatt tilbakevirkende kraft. Selv om kommunedelplanen ikke har vært førende, tror informantene i EBY at antall og størrelser på parker og møteplasser på Ensjø, ville ha oppfylt kravene (EBY-informanter 2014).

7.4 Reguleringsplanens føringer for de offentlige rommene

7.4.1 Tilgjengelighet

Fysisk tilgjengelighet

Hovedgrepene i reguleringsplanen for de offentlige rommene er å ivareta de viktigste helhetlige forbindelseslinjene gjennom området, det vil si sørge for at de offentlige rommene innenfor planområdet henger sammen med offentlige rom utenfor planområdet med bilfrie, trafikktrygge og universelt utformede forbindelser. Dette er særlig Kampenaksen og Hovinbekken, og Søndre Tverrforbindelse. I tillegg er det lagt mye vekt på utformingen av Ensjø Torg (PBE-informanten). Informantene fra EBY forteller at man har sett Ensjø Torg i sammenheng med Kampeaksen, det vil si med Gladengveien. Her har Hovinbekken en urban form, dermed vil også dammen på Ensjø Torg få et urbant uttrykk. Søndre Tverrforbindelse var opprinnelig ment å være en handelsgate, men underveis har man funnet ut at det ikke er grunnlag for handel her. Handelen vil man derfor konsentrere rundt torget. Søndre Tverrforbindelse blir i stedet en prioritert gangveiforbindelse gjennom et større boligområde (se illustrasjonsplan, Figur 18) (EBY-informantene).



Figur 18: Illustrasjonsplan for planområdet Tyngdepunktet, alternativ 1. Kilde: (Planforslag 25.10.2013)

Utnyttelsesgrad

I 2004, i Planprogrammet for Ensjø, utnyttelsesgrader og etasjetall for de ulike områdene på Ensjø definert. For Tyngdepunktet tillater man den høyeste utnyttelsen i området, med en tomteutnyttelse på 200-270 %. 5-7 etasjer tillates, og inntil 12 etasjer kan tillates "dersom funksjon og plassering tilsier en markering av anlegget og dersom utformingen tilfører stedet

positive arkitektoniske kvaliteter og gode offentlige rom” (PBE 2002). Saksbehandler fra PBE sier at det har oppstått en diskusjon om hvordan man skal beregne tettheten (PBE-informanten). En utbygger som har sin eiendom et annet sted innenfor Ensjøområdet, og har vært med på utviklingen av området siden begynnelsen (heretter kalt utbygger-informanten) forteller at utbyggere kjøpte tomt basert på forutsetningene om utnyttelsesgrad fra planprogrammet. Han forteller at når man får planene ned på papiret og ser hvor tett en slik utnyttelsesgrad blir i virkeligheten “er det ingen som ønsker å ha det så tett”.

“Vi er i en kattepine, fordi forutsigbarheten i planprogrammet sa noe om utnyttelse, 270 % regnet brutto netto er en høy utnyttelsesgrad, og vi skal ikke bygge høyhus i Norge, så man vil ta mye areal [på bakkeplan] og det ikke noe igjen til de offentlige rommene. (...) Da lider det offentlige rom. Det er viktig at Ensjø Torg blir så størst mulig. Men jeg er redd for at det ikke blir mye grønt her. Det blir Ensjøen og mye granitt.(Utbygger-informant 2014)”

En stor utfordring har vært å få til Søndre Tverrforbindelsen som en sammenhengende gangveiforbindelse, forteller saksbehandler for PBE. Utbygger-informanten forteller også at det har vært vanskelig å få til dette på grunn av eiendomsgrensene og “villigheten” til å bygge gangveiforbindelse hos de ulike grunneierne. Begge disse informantene forklarer at grunneieren i bygget som ligger midt i planområdet (K2, Figur 18) tidligere ikke hadde ønske om utvikling. Utbygger-informanten ser tydelig på det som en utfordring for sammenhengen i infrastrukturen at denne grunneieren ikke er samarbeidsvillig. Utbygger informanten sier også at:

“Jeg opplever at eieren av det bygget prøver å kjøpslå med kommunen med å si; får vi bygge på taket, så kan vi fjerne litt av huset for å lage tverrgående forbindelse” (Utbygger-informant 2014).

PBE-informanten forteller:

“Nylig fikk vi en god løsning ved at de som eide bygget fant ut at vi kunne få en løsning på tvers av bygget og etablere den gangforbindelsen på en veldig brukbar måte helt til torget. ”(PBE-informant 2014).

Forhandlinger med grunneiere om offentlige rom

I Plan- og bygningsetaten ser man offentlige rom og fortetting i sammenheng. PBEs saksbehandler for reguleringsplanen på Tyngdepunktet forklarer at man mener at så lenge de offentlige rommene er gode og store nok, kan man vurdere høyere tetthet:

“Hvis du har ordnet det offentlige rommet, i vid forstand, med grøntstrukturer og med gangforbindelser og med store, gode torg og plasser, så kan man forsvare høyere tetthet, dersom kvaliteten er like god. Utgangspunktet er at det er de åpne rommene og utearealene hvor folk kan ferdes som må være et premiss nummer én for å bygge tettere by. Det er prinsipielt grunnleggende at jo tettere by, desto viktigere er uterommene, parkene, plassene, gaterommene og ”lommeparkene” (PBE-informant 2014).

Mye av byens grunn eies av private aktører. Når kommunen forsøker å legge til rette for et godt offentlig rom på privat grunn, kan det gjøres på ulike måter. EBY samler inn et kontantbidrag på omtrent 1000 - 1500 kr per kvadratmeter utbyggerne skal bygge. Disse pengene er et økonomisk grunnlag for å gjennomføre fellestiltak, som for eksempel å opparbeide de offentlige rommene. Dette kan også kombineres med realytelse, det vil si at utbygger står for opparbeidelse av fellesarealer som overføres til kommunen etterpå. Det kreves at arealer skal

være tilgjengelige for allmennheten. EBY har mandat til å forhandle med utbygger om disse tingene. I praksis forhandles ofte kvaliteten, tilgjengeligheten og størrelsen på offentlige rom på bakkeplan, mot etasjer og utnyttelsesgrad (PBE-informant 2014). PBE-informanten mener det kan se ut som "valutaen" i disse forhandlingene ofte blir etasjer i stedet for penger - som ofte gir fortetting uten kvalitet. Enkeltprosjekter med større høyder bør være utformet slik at åpenbart gir kvaliteter til byen både arkitektonisk og ved romlige kvaliteter i byområdet (PBE-informant 2014).

Ensjøveien 17, som grenser til Ensjø Torg (innenfor felt K1, se Figur 18) er forsøkt utformet på denne måten. En portalåpning mot vest i de tre nederste etasjene i bygget leder inn til et indre uterom som slutter seg til Ensjø torg mot øst, slik at man kan gå gjennom bygget fra vest og til Ensjø torg. Høyden på kontordel foreslås til omtrent 57 meter. Dette er over høydegrensen for høyhus som Bystyret har vedtatt skal være på 42 meter. Dette blir dermed også en politisk sak. Det er på intervjutidspunktet ikke avklart om PBE vil anbefale en slik høyde. Det må være store positive kvaliteter både i selve bygget og i forhold til byen omkring for å godta høyden. PBE mener at arkitekt og grunneier for bygget i Ensjøveien 17 har sørget for god kvalitet på bakkenivå, "de har levert veldig mye til Ensjø Torg og gode romforløp ved Ensjø T-bane", uten at dette betyr at PBE anbefaler høyden (PBE-informant 2014).

Utbyggers interesser i det offentlige rom

Utbygger-informanten sier at han er fornøyd med reguleringsplanen som er vedtatt for hans eiendom (utenfor planområdet for Tyngdepunktet). Derfor vil han "være forsiktig med å plassere Svarteper til naboen" ved å mene noe om hvorvidt Levanhs bør bevares eller ikke. Men han sier at han selv har bidratt ved å bygge barnehage og avgitt areal til Petersborgaksen og parker. Han sier det er en viktig interesse for utbyggere å ha et godt offentlig rom. Det offentlige rommet er en del av verdien han selger når han selger en bolig. Verdien er det offentlige rommet der den nye boligeieren "skal gå og der barna skal leke. Det er ikke parkeringsplassen eller veien han skal kjøre på" (Utbygger-informant 2014).

Visuell tilgjengelighet

I planen er det lagt mer vekt på å opprettholde en god sammenheng mellom Gladengveien og Ensjø Torg, enn å beskytte torget for støy fra Ensjøveien med en eventuell støyskjerm. Begrunnelsen er at man visuelt sett skal se torget i sammenheng med aksene, og også fordi det vil være en stor gjennomstrømning av mennesker til og fra T-banen (EBY-informanter 2014). Informantene fra EBY mener at støyen ikke blir utålelig på et urbant torg. Samtidig vil vannlyder fra dammen kunne ha en støydempende effekt. De forteller at det har vært viktig at torget skal være åpent og oversiktlig fra alle kanter. Publikumsrettede funksjoner i første etasje sørger for en sosial kontroll-effekt. I forhold til trygghet har man også vært opptatt av belysning, av å ha en ikke altfor tett vegetasjon. I tillegg er det ganske åpent mot T-banestasjonen, og det har også vært et viktig moment for å øke oversiktligheten og tryggheten på stasjonsområdet. Andre mennesker sees også på som en trygghetsskapende effekt. Og gjennom mange boliger legger man til rette for dette (EBY-informanter 2014). Visuell tilgjengelighet til den offentlig tilgjengelige Søndre Tverrforbindelse blir svakere, særlig der den går gjennom bygninger. Dette er likevel bare korte strekk før den går over mer åpne områder mellom husene.

Symbolisk tilgjengelighet

De fysiske detaljutformingene på torget kan si noe om den symbolske tilgjengeligheten. Det står i bestemmelsene at materialet på torgdekket skal være av høy arkitektonisk kvalitet, være av skifte, granitt eller lignende, og skape en helhet og en innramming av torget (Planforslag 25.10.2013). Torget skal være både urbant, ha harde flater, være grønt og inneholde vann som kan ha en positive effekt på folk (EBY-informanter 2014).

7.4.2 Rett og mulighet til bruk

Generelt

PBE-informanten mener at det viktigste med offentlige rom generelt sett er at de er åpne og tilgjengelige for alle:

”Så når du spør om de offentlige rommene, så har de en kjempemessig demokratisk betydning. Ved å være tilgjengelige og ved å være gode, og ved å være offentlige rett og slett. Og så ha funksjoner selvfølgelig, som gjør at folk går der. Så.. i kontrast til denne privatiseringen av det offentlige rommet, som skjer hele tiden” (PBE-informant 2014).

Informantene fra EBY mener også at kjennetegnet på et offentlig rom er tilgjengelighet for alle. De mener at et offentlig rom fortrinnsvis bør ha offentlig reguleringsformål, og fravær av adgangskontroll. Et godt offentlig rom også har kvaliteter som inviterer til opphold, men hva som får folk til å stoppe opp og bli der kan være vanskelig å sette fingeren på. Det handler om hva slags type folk som er i området, og at det må være mulighet for å sitte (EBY-informanter 2014). Informantene fra EBY mener at et offentlig rom skal ha en sosial funksjon. Det skal være en møteplass hvor folk kommer ut:

”Ikke nødvendigvis i en direkte kontakt, med det at det er mennesker på samme sted. Det at folk ser andre mennesker og opplever at de er en del av et fellesskap. Det er man kanskje prøver å oppnå med de offentlige rommene. Et slags felles møtested. (...)Uformell kontakt, og veldig uforpliktende” (EBY-informanter 2014).

Utforming for ulike aktiviteter

I Planforslaget skrives det at Ensjø Torg skal være det viktigste offentlige rommet og noden i Ensjøområdet (Planforslag 25.10.2013). Ensjø Torg vil bli et knutepunkt med mange innbyggere i nærheten, derfor tror informantene fra EBY at de vil kunne oppnå mange av de samme funksjonene her som på et torg i sentrum. Det skal bli en bymessig utvikling og en utvidelse av den tette byen. Målet for Ensjø Torg er at det skal bli et bydelstorg, et sentralt rom som bør kunne ha flere funksjoner. En handelsfunksjon vil den få, og EBY-informantene mener også at det ikke er noe i veien for at det offentlige rom brukes til politisk ”fronting” av ulike slag, eksempelvis valgkamp. Samtidig påpeker de at samfunnet forandrer seg og at man får mer formelle kanaler som internett og media for en del ting. Som bydelstorg vil for eksempel skolearrangementer som 17.mai-tog eller 17.mai-taler kunne foregå på Ensjø Torg. I planforslaget er også konserter nevnt som mulige aktiviteter her (EBY-informanter 2014).

Når informantene fra EBY har jobbet med de offentlige rommene i reguleringsplanen har de tatt utgangspunkt i primærformålene i planen og tenkt på hvem som skal bruke området, hvordan de skal bruke det, og hvorfor de er der. Et viktig utgangspunkt de har hatt er at torget

skal være et "sosial rom" for opphold, samtidig som det vil være et sted for gjennomfart. I planforslaget står det at torget skal inneholde benker, et vannspeil som man skal kunne sitte rundt og bord og stoler for uteservering. Det er lagt opp til offentlige tjenester og annen publikumsrettet virksomhet rundt torget (EBY-informanter 2014).

Broa over t-banelinja har vært et diskusjonstema der man har tenkt på brukergrupper. Broa vil nok bli brukt av for eksempel syklende som kan komme i høy hastighet, den skal også brukes av folk med alle typer funksjonshemninger, og folk med for eksempel barnevogner. Dette henger sammen med kravet til universell utforming. I en detaljert utformingsplan for torget har man falt ned på et alternativ som vil føre alle som kommer over broa ut på torget, hovedsakelig gjennom en trapp, men med ramper på siden. Man har tenkt på barns sikkerhet i forhold til dammen på torget. Den skal ikke være brådyp, men grunn mot kantene, slik at det skal være lett å komme seg opp hvis noen skulle ramle i vannet (EBY-informanter 2014).



Figur 19: Illustrasjon av et fremtidig Ensjø Torg. Kilde: (Planforslag 25.10.2013)

En av utbyggerne som har vært med på utviklingen av Ensjøplanene i 15 år forteller at han forventer veldig mye av Ensjø Torg. Han mener at i reguleringsplanen er det "lagt opp til et stort nok areal. Stort nok til å føle at det er en plass" (Utbygger-informant 2014). Han sier om målgruppen for området:

"For det er jo de urbane menneskene som velger å bo på Ensjø. Og vi håper at du får det "lokale urbane liv." I mitt hode er det at de som bor der ikke behøver å gå på t-banen for å oppsøke kafe eller det urbane utelivet. Det må jo komme hos oss! Håper vi! (...) Vi må jo ha plass for alle aldere. Nå hører jo ikke jeg til kafe-generasjonen så jeg er ikke så opphengt i kafe. Men både sommer og vinter, at det er muligheten til å møtes. Og tenkt det, på vinteren, hvis Ensjøen er stor nok, kanskje vi kan ha skøytebane. Da får man jo en plass hvor barn samles. Så det er viktig at dette er en plass for alle aldere. Men det er nå slik da at kafeen er med på å skape litt lokalt liv. Så vi trengern" (Utbygger-informant 2014).

Videre sier han at hvilken funksjon det offentlige rommet skal utover dette er temaer som er veldig lite diskutert.

Ensjøveien 17

K1-bygget ligger inntil Ensjø Torg og er interessant i denne oppgaven fordi det er planlagt en allment tilgjengelig gangforbindelse gjennom det. Dette nye bygget beskrives av saksbehandler som:

"[E]t næringskompleks med kultur, kino (...)det vil være et offentlig romforløp". "Gangforbindelse gjennom komplekset her gjør jo at dette blir mer spennende enn en slukt mellom t-banelinja og bygget på utsiden. (...) Det er jo spørsmål om det kommer til å være åpent døgnet rundt, eller om de lukker det om kvelden. Det kan det nok bli en diskusjon om" (PBE-informant 2014).

Bygget som er planlagt i Ensjøveien 17, felt K1 (se Figur 18) er en viktig del av reguleringsplanen på Tyngdepunktet, i følge PBE-informanten. Bygningen vil være formet som en karré med åpent indre, samtidig som noen deler av det vil være høyere enn andre deler av det (PBE-informant 2014) (se Figur 20).



Figur 143: Ensjøveien 17 – indre atrium

Figur 20: Illustrasjon Ensjøveien 17. Kilde: (Planforslag 25.10.2013)

Saksbehandleren forteller at prosjektforslaget for felt K1 bidrar mye til det offentlige rommet og byområdet. Han forklarer at det viktigste i uteromsforløpet i prosjektet ikke er hvorvidt det er privat eller offentlig eid, men at det er offentlig tilgjengelig (PBE-informant 2014). Informantene fra EBY mener K1-bygget blir et spennende bygg. De påpeker at det kan ta tid før bygget blir oppført, og at det er viktig at torget i mellomtiden vil fungere godt uavhengig av bygget, og sammen med bilforretningen som ligger der i dag (EBY-informanter 2014). Bygget beskrives ellers i reguleringsplanforslaget som et bygg som forsøker å skape en kontakt med det offentlige torget utenfor og gi liv til torget. Det skal være ulike typer forretningsvirksomhet inne i bygget, som en slags innendørs handlegate med et lite parkområde med vann i det åpne område inne i karréen (Planforslag 25.10.2013).

Tiggere og uteliggere

Saksbehandleren fra PBE mener at forutsetningen for å ha et åpent samfunn er at folk har tilgjengelighet der. Han antyder at dette i også gjelder marginaliserte grupper:

"Så sånn litt retorisk kan man spørre. Hvor er tiggerne? Hvor er romfolka, hvor er de som ikke klarer seg helt? Blir de gjemt bort, eller blir de synliggjort på torget? Det mener jeg er en helt sånn grunnleggende ting. Det må være åpent. Så har du de taktiske tingene hvor du har gjennomganger hvor du stenger klokka ti og lignende, det er tillempninger" (PBE-informant 2014).

Informantene i EBY har ikke tenkt så mye på denne gruppen:

"Hvor vidt du kan legge til rette et torg for folk som er vanskeligstilte på ulike måter det er jo et veldig interessant spørsmål" (EBY-informanter 2014).

Likevel sier EBY-informantene at torget har ingen adgangskontroll og ingen barrierer, det er et offentlig torg: "Vi legger opp til at det er for alle og vi tror det blir for alle". Fordi torget er sentralt plassert ved en T-banestasjon og langs gangforbindelser mellom flere byområder tror de at både beboere og andre vil bevege seg gjennom området. Dermed tror de det vil bli for mange grupper (EBY-informanter 2014). Utbygger og drifter av et boligkompleks og et parkeringshus et annet sted på Ensjø forklarer hvordan de forholder seg til husløse og narkomane som kommer til parkeringshuset. Han er opptatt av å skape sikkerhet for de som bor der:

"Så vi ser jo hvor vanskelig ting er særlig om vinteren. For vi bor jo dessverre i et samfunn med mange husløse, mange narkomane som gjerne vil ha stille og rolige... og vi ser hva dette krever av en drifter. For her har vi problemer med at vi får uteliggerne og de narkomane, og da må vi bygge på en slik måte at det er innsikt overalt. Du må ikke lage mørke kroker, du må ha åpne miljøer. Det er den eneste måten å sikre seg mot den delen. (...) Men det jeg opplever er at beboere i området setter krav til deg som drifter. Så du har ikke veldig mange valg. Det handler om å skape sikkerhet for de som bor der. Og dessverre er det liten plass til disse menneskene i området" (Utbygger-informant 2014).

Regler for bruk

De offentlige rommene på Ensjø som ligger på privat grunn skal være tilgjengelig for allmennheten. Informantene fra EBY tror at det kan utgjøre en forskjell fra et offentlig rom som var offentlig eid:

"Det kommer jo selvfølgelig veldig an på hvem eieren er. (...) Jeg tror du sikrer det best sånn som vi gjør det nå i alle fall [med offentlig eierskap av Ensjø Torg]. Man må nok kanskje passe på mer hvis man gjør det på en annen måte. (...) Ja, jeg tror det er lettere å unngå privatisering av torget, dersom det er offentlig eid. Men når det er sagt så tror jeg absolutt at private eide, offentlige rom kan fungere veldig bra" (EBY-informanter 2014).

EBY-informantene mener at dette er forhold man kan være bevisst på, og at man kan ta det opp i de enkelte tilfellene og vurdere hva som er den beste løsningen. De mener at det er bra at man har en blanding, slik at man unngår "gated communities" (EBY-informanter 2014). Saksbehandleren fra PBE mener utfordringer knyttet til offentlige rom på privat grunn dreier seg om at noen grupper er mindre ønsket:

"Det er jo noe av det samme som når du har kjøpesentre [som] stenger døra ved 20-tiden og hvor de går å passer på om folk gjør noe gærent, og hvor de ikke vil ha tiggere som fører til at

det blir redusert omsetning i butikkene rundt. (...) Da får du den brytningen mellom offentlig og privat” (PBE-informant 2014).

Saksbehandleren forklarer at når det gjelder K1-bygget må det bli en diskusjon på hvordan man ordner allmenn tilgjengelighet. For eksempel kan det være at de stenger klokka ti om kvelden eller når T-banen stopper. Det behøver ikke gi flere begrensninger på den allmenn tilgjengeligheten enn til et helt offentlig eid offentlig rom, mener han. Drifting og situasjonen i strøket vil avgjøre dette (PBE-informant 2014).

7.4.3 Eierskap

Ensjø Torg skal i hovedsak eies av Oslo kommune. På plankartet (Figur 16, og i vedlegg 7) kan man se at kantene av torget mot de private eiendommene med bebyggelse skal eies av de tilgrensende eiendommene. Av bestemmelsene fremkommer det at disse skal være tilgjengelige for allmennheten og at hele torget skal opparbeides etter en helhetlig plan (Saksfremstilling 25.10.2013). Informantene fra EBY forklarer at på Ensjø har det aldri vært et tema at Ensjø Torg skulle være privat.

Informantene fra EBY forteller at ordninger med eierskap og drift av offentlige rom kan variere fra område til område. De forklarer at det ikke er noen fast praksis på hvordan dette gjøres i Oslo kommune. På Ensjø har man funnet det mest hensiktsmessig at det offentlige skal eie mye av grunnen i det offentlige rommet, og at Bymiljøetaten forvalter, drifter og vedlikeholder hoveddelen av de offentlige rommene (EBY-informanter 2014).

Saksbehandleren fra PBE forklarer at når de skal planlegge et offentlig torg handler det mest om å sikre offentligheten. PBE som er reguleringsmyndigheten, er mindre opptatt av hvem som eier grunnen. Det kan også være hensiktsmessig at private tar ansvaret for sine plasser, for eksempel hvis det er et stort borettslag som drifter. Han påpeker at det i stor grad handler om hva som er praktisk og nyttig å gjøre i hvert enkelt tilfelle, og at det kan variere mye fra sak til sak. Det handler om reguleringsformål, og om det skal være offentlig tilgjengelig fellesareal (privat eid), eller om det skal være offentlig eid. Det handler også om hvordan man fordeler rollene, både hvem som eier og hvem som drifter. Han påpeker at disse forholdene er tett knyttet til juridiske forhold. Saksbehandler mener det kan være en utfordring å få til offentlige rom på privat grunn. Det handler om både arealbruk, tilgjengelighet, og drifting (PBE-informant 2014).

Utbygger-informanten har en klar formening om eierskap av offentlige rom. Han forteller at hans firma, og også kommunen var veldig klare på at det offentlige rommet skulle eies av kommunen. Grunnen er i hovedsak knyttet til drift:

”Slik jeg ser det, bør kommunen eie og drifte de forskjellige rommene. Når det er flere private eiere, hvordan fordele driftskostnader på beboerne? Ofte kan det være vanskelig å fortelle beboerne i et borettslag at de er påført en stor utgift. For utbygger er det en stor fordel at kommunen har ansvaret, det sikrer drift og at det blir bra”(Utbygger-informant 2014).

Utbyggeren forteller at han har erfaring med en annen måte å gjøre det på, der et stort fellesområde er eid av en huseierforening der boligsameiene i området har pliktig medlemskap. Han erfarer at: ”boligkjøpere griner på nesa når de får vite om utgiften på 200 kr

i måneden for å drifte fellesområdene”. Han påpeker at det er forskjell på driften når boligsameier eier og når næringsbransjen eier. Hvis det for eksempel er hoteldrift eller lignende er det lettere å plassere ansvaret og lettere å drifte og passe på, enn med boligsameier hvor man er avhengig av personlige initiativer. På Ensjø hvor det er mange grunneiere og mange tverrforbindelser, mener han det er fornuftig at det er én aktør som er ansvarlig for vedlikeholdet (Utbygger-informant 2014).

Utbygger-informanten mener at hvis private eier grunnen, er det en fare for at det legges begrensninger på hvem som får være der. Men at dersom det offentlige rommet skal være privat, men for offentligheten, så må det tinglyses. Likevel risikerer man at noen ”tar seg til rette”. Med offentlig eid grunn slipper man det, mener han. Han legger til at han ikke har noen særlige personlige erfaringer med det (Utbygger-informant 2014).

Saksbehandler for PBE sier at det i hovedsak er slik at hvis kommunen eier grunnen, drifter Bymiljøetaten. BYM drifter som regel ikke uten avtale hvis det er private som eier grunnen. Et annet alternativ er å sette driften ut på anbud. Da blir det ofte slik at de private grunneiere står for driften selv. Men det kan likevel være krav om offentlig tilgjengelighet. Saksbehandler tror ikke BYM er interessert i å drifte gjennomgangen gjennom K1-bygget, men de vil sannsynligvis drifte Ensjø Torg (PBE-informant 2014).

8 DRØFTING AV KOMMUNENS STYRINGSEVNE

Det er nå analysert hvordan de overordnede styringsverktøyene og reguleringsplan-verktøyet er brukt i planleggingen av offentlig rom på Vitamintomta og på Tyngdepunktet. På bakgrunn av analysen skal jeg drøfte tre av underspørsmålene i problemstillingen. I del 8.1 og 8.2 oppsummerer og drøfter jeg underspørsmål 2: *I hvilken grad planlegges det for gode offentlige rom?* I del 8.3, 8.4 og 8.5 drøfter jeg underspørsmål 3: *Hva styrer de juridiske styringsverktøyene i formingen av offentlige rom?* I del 8.6 drøfter jeg underspørsmål 4: *På hvilken måte bidrar styringsverktøyene til kommunens styringsevne i reguleringsprosessene?*

8.1 Gode offentlige rom på Vitamintomta?

Kommunedelplanen for torg og møteplasser sine målsetninger om de offentlige rommenes kvalitative innhold kan man til dels gjenkjenne i plandokumentene for Vitamintomta. Dette handler om blant annet solforhold og støyforhold. Fysisk tilgjengelighet og visuell tilgjengelighet er noe som kommunedelplanen sørger for gjennom sikring av arealer, og noe som det er jobbet med i reguleringsplanen for Vitamintomta.

Tilgjengelighet

Den fysiske utformingen legger til rette for at rommet skal kunne brukes av alle fordi det ikke er noen fysiske stengsler eller inngangspenger her. En måte å forstå diskusjonen om universell utforming på er å si at gode prinsipper om allmenn tilgjengelighet og om universell utforming ikke alltid lar seg gjennomføre på en god måte i praksis. Men denne diskusjonen handler også om en avveining av prinsipper om allmenn tilgjengelighet og universell utforming opp mot verdien av private utearealer for boligene. Argumentet som brukes for å vise at allmenn tilgjengelighet er problematisk er at universell utforming tar for stor plass innenfor denne tomta. Som premiss for diskusjonen ligger ønsket om høy utnyttelse, fortetting. Med lavere utnyttelse ville det kanskje vært plass til både private utearealer og en gjennomgang for allmennheten. Her har argumentene om høy utnyttelse og private utearealer vunnet over argumentene om en tilgjengelig passasje for allmennheten (også for de som trenger en rampe). Avveiningene har ført til at et potensielt offentlig rom har blitt privat.

Det er viktig for både arkitekt og saksbehandler i kommunen at det skapes oversiktighet mellom uterommet og funksjonene i første etasje, slik at man får god sosial kontroll. Den visuelle tilgjengelighetene blir delvis svekket av paviljongen som utgjør støyskjerming. Dette er en avveining mellom ønsket om stillhet, og om oversiktighet, og man mener at dette er den beste løsningen.

Den symbolske tilgjengeligheten er det det ikke like relevant å vurdere fordi dette i stor grad handler om detaljer i utforming av torget. Det finnes noen bestemmelser i reguleringsplanen om belegning, samt at man kan gjøre noen antagelser om hvem målgruppen for torget og parken vil bli. Plassen er omringet av funksjoner som krever bruk av penger for at man skal være velkommen inn. Likevel er dette et for smalt grunnlag for å kunne gjøre vurderinger. Det

er verdt å merke seg at symbolsk tilgjengelighet er forhold som det kan være vanskelig regulere inn i en plan. Kanskje er det behov for mer bevissthet rundt betydningen av symbolsk tilgjengelighet?

Rett og mulighet til bruk

I den teoretiske definisjonen på et godt offentlig rom er det et mål at det offentlige rom er aktivt brukt og delt på av ulike individer og grupper. Dette målet vil være et mål først og fremst på overordnet bynivå. Som diskutert i teorikapitlet er det ikke meningen at absolutt alle grupper av befolkningen skal "dele" den sammen offentlige plassen. Dette handler om en fordeling. Likevel vil studiet av denne reguleringsplanen gi et bilde av i hvilken grad man har tenkt på hvordan området skal brukes, og hvem som skal være der. Den fysiske utformingen og bestemmelsene har lagt noen føringer for dette.

Det legges til rette for at det skal være mennesker som benytter seg av de publikumsrettede funksjonene i første etasje rundt parken og torget; kino, kaféer, og forretninger, og kanskje andre funksjoner. Det legges til rette for et komfortabelt offentlig rom gjennom støyskjerming og grønne elementer. Arealet som er avsatt med formål torg er formet som en bred bilfri passasje forbi disse funksjonene. Derfor kan det være avgjørende hvordan selve parken blir utformet, om den inviterer til bruk som ikke krever at man bruker penger. For eksempel til lekning for barn, eller bord og benker der man kan ta med egen mat. Dette har ikke kommunen skrevet om i reguleringsplanens bestemmelser, og det vil derfor bli opp til de som utformer utomhusplanen.

Konsulent-informanten har et bilde av området som et sted i hovedsak for rekreasjon og uteservering, samt at det skal være "en stille, liten, grønn lunge". Dette er aktiviteter som passer godt for en forholdsvis voksen målgruppe med interesse for å bruke penger på å spise eller drikke ute, og å gå på kino. Det har vært diskusjoner omkring barns interesser underveis i planprosessen, og på et punkt har det vært snakk om å sette av arealer til lek i parken, men bestemmelsene stiller ingen krav til at det må gjøres. I høringsuttalelser fra bydelen er det et tydelig fokus på trygghet for barna. Her står man imidlertid igjen med at de private utearealene kan brukes av barna, mens det offentlige rommet ikke planlegges for barn. Det er ikke diskutert om det offentlige rommet skal legges til rette for ungdom eller andre bestemte grupper, eller om det skal egne seg for ulike arrangementer.

Rommet er tinglyst med rett til allmenn ferdsel, men det er ikke kjent for arkitekten hva dette innebærer eksakt. På bakgrunn av teorien finnes det en sannsynlighet for at aktiviteter og bruk av rommet vil kunne kontrolleres for å sikre blant annet den kommersielle verdien til området. Det er også påpekt av arkitekten at utbygger ser den kommersielle verdien i dette offentlige rommet.

Eierskap

Verken i dette caset eller i kommunedelplanen legges det vekt på at det offentlige rommet bør være offentlig eid. Det viktigste er at allmennheten har rett til tilgang. Gjennom tinglyst rettighet anser man dette som sikret. I kommunedelplanen sees det som en utfordring at offentlige rom får en privat karakter, og at overvåkning og kontroll kan ekskludere enkelte aktiviteter. Dette kobles opp mot den fysiske designen av det offentlige rommet, og ikke opp mot hvorvidt det er det offentlige eller det private som eier grunnen.

Så lenge myndighetene ikke representerer en "truende makt" vil nok offentlig eide rom være det som representerer nøytral grunn i størst grad. Likevel er det ikke vanlig at offentlig tilgjengelig grunn eid av private aktører ekskluderer enkeltmennesker eller grupper. Carmona et al. (2010) som tar opp dette temaet er utviklet i Storbritannia tilpasset aktuelle forhold der, og passer nok ikke like godt i Norge. Det vi derimot ser i dette tilfellet er at utbygger opererer som en markedsaktør, og naturlig nok har økonomiske interesser i torget og parken. Disse vil fungere som merverdi og støtte opp om utbyggers andre prosjekter i kvartalet. Fysisk utforming og design vil derfor kunne brukes for at aktivitetene som skjer her først og fremst vil rette seg mot brukere av disse prosjektene. Utbyggers interesse av å holde et godt vedlikehold vil kunne være positivt for alle brukere av området fordi det vil føles komfortabelt og trygt. Samtidig kan en veldig høy standard kunne symbolisere at dette er et område for en kjøpesterk gruppe.

Konsulent-informanten legger til grunn at den tinglyste rettigheten til allmenn ferdsel sikrer at alle har tilgang i de offentlige rommene. Samtidig er det ukjent for arkitekten hva en slik rettighet egentlig går ut på. Som vi skal se er dette tilfelle for både forslagsstiller og saksbehandler i casen på Ensjø også. Jeg mener at det kan være viktig for planleggere av det offentlige rom å vite mer om hva denne rettigheten innebærer. Som drøftet i teorikapitlet kan det være at en slik rettighet fungerer mer som et privilegium enn en rett.

...

I reguleringsplanen for Nydalen ser vi at det planlegges forholdsvis godt for et inkluderende offentlig rom fordi det offentlige rommet har godt fysisk tilgjengelighet, delvis god visuell tilgjengelighet, er tilrettelagt slik at det skal skjermes fra støy fra veien. Rommet er ikke programmert i detaljert grad, derfor er det vanskelig å si om det legges opp til ulike aktiviteter og bruk for ulike grupper. Rommet er tinglyst for rett til allmenn ferdsel, men det er ikke klart hva dette innebærer. Andre regler vil ikke kunne vurderes før det offentlige rommet er i bruk.

Planprosessen viser at argumenter om tilrettelegging for barn og tilrettelegging for mennesker med funksjonsnedsettelse i det offentlige rom har blitt utfordret. Den viser også at arkitekt og utbygger ikke har hatt et bevisst forhold til målgruppe og bruk av det offentlige rommet. I tillegg viser prosessen at det har vært uenighet om hvordan tilgrensende funksjoner skal organiseres. Kommunen har ønsket publikumsrettede funksjoner med inngangspartier fra gateplan, mens utbygger har ønsket et innvendig kjøpesenter. I dette tilfelle har kommunen nedfelt detaljerte bestemmelser for hvert byggefelt som sikrer at forretninger og lignende vender ut mot gate og torg.

8.2 Gode offentlige rom på Tyngdepunktet?

Fysisk tilgjengelighet er godt ivaretatt i reguleringsplanen. Gjennom VPOR har man forholdt seg til et sammenhengende nettverk av offentlige rom og gangforbindelser. Visuell tilgjengelighet for Ensjø Torg er prioritert foran behovet om at rommet skal gi ro og skjermede områder. Dette kan henge sammen med torgets rolle som Ensjøs "hjerte". Den symbolske tilgjengeligheten er det vanskelig å si noe konkret om ut fra reguleringsplanen.

Det er et begrenset fokus på brukergrupper og hva som skal skje i de offentlige rommene. Variasjon i de offentlige rommene i Ensjøområdet sett under ett gjør at det vil bli ulike rom for ulike grupper. I VPOR har dette vært i fokus, og dermed blir reguleringsplanens hovedoppgave å følge opp VPORs føringer, noe saksbehandler har jobbet hardt med gjennom forhandlinger med private utbyggere. Det er tydelig at Ensjø Torg skal være områdets hovedplass, hvor det er lagt opp til en del handel og servering i tilgrensende bygg, i tillegg til T-banestasjonen og dammen som vil gi noen oppholdskvaliteter. Det er tatt delvis hensyn til barn, det er tenkt på universell utforming, og det er tenkt på "de urbane lokale menneskene". Tiggere, uteliggere og narkomane har som alle andre rett til å være her, men det er ikke tenkt noe mer rundt en slik bruk av området. En grunneier et annet sted på Ensjø legger vekt på at beboere stiller krav til trygghet. Dermed forsøker de å unngå å utforme mørke kroker, men ha åpne miljøer.

Det informantene i EBY sier om eierskap sammenfaller med det PBE-informanten sier. På Ensjø har man funnet det mest hensiktsmessig at det offentlige skal eie mye av grunnen i det offentlige rommet, og at Bymiljøetaten forvalter, drifter og vedlikeholder hoveddelen av de offentlige rommene.

Saksbehandleren forteller om prinsipper og et syn på det offentlige rom som ligger tett opp til enkelte av de teoretiske definisjonene. Samtidig forklarer han at noen "tillempninger" må til, for eksempel når det gjelder Ensjøveien 17. Denne blir en slags *kvasi-form* for offentlig rom, som kan gi assosiasjoner til et kjøpesenter, men med mer åpen form og offentlig tilgjengelig gjennomgang. Det er planlagt at det skal være åpent og mulig å gå gjennom for alle, men passasjen vil kanskje kunne føles delvis privat.

Forhandlingene mellom offentlig rom og høyder er interessant. Dette handler om at kommunen bruker de virkemidlene de har til å sørge for de offentlige rommene. Når de ikke har penger bruker de etasjer og utnyttelsesgrad. Det foregår forhandlinger mellom fysiske egenskaper og juridiske rettigheter. Dette henger sammen med at private eier de offentlige rommene.

Etasjehøyder vil også ha en innvirkning på opplevelsen av å være i de offentlige rommene. Men i hvilken grad rommene oppleves offentlige eller ikke, vil de kanskje ikke påvirke. Likevel vil nok enkelte føle seg mer hjemme i rommet enn andre.

På Ensjø Torg har man prioritert åpenhet og innsikt til torget og sammenheng med omgivelsene heller enn støyskjerming. Dette er forskjellig fra hva man har gjort i Nydalen-saken. Noe av årsaken kan være at Ensjø Torg er en mer sentral plass i byområdet rundt, enn det torget på Vitamintomta er planlagt å være. I Nydalen vektla man å følge en anbefaling om å

skjerme for støyen. Der har man ingen overordnet plan som påpekte behovet som sammenheng slik man har på Ensjø. Konsulent-informanten i Nydalen nevnte at paviljongen hadde en kommersiell verdi, og fordi utbygger der var opptatt av å få stort handelsareal kan dette muligens være en del av forklaringen.

8.3 Hva styrer Kommunedelplan for torg og møteplasser?

Arealsikring

I kommunedelplanen for torg og møteplasser er det markert både eksisterende torg og møteplasser og områder der det stilles krav til nye torg og møteplasser. KDP-informanten forklarer at det viktigste med planen har vært å legge føringer for de områdene som ikke var utviklet allerede. Disse områdene har nå krav om opparbeiding av nye torg og møteplasser. For å kunne stille krav til nye torg og møteplasser var det viktig å se alle torg og møteplasser i byen samlet, også de eksisterende. Når strukturen og helheten var på plass, var det i følge KDP-informanten enklere å argumentere for hvor det er behov for nye møteplasser, sier han. Uten oversikt ville det være vanskelig å vite hva man bør tillate og ikke tillate av utbygging. Han vurderer også de eksisterende torg og møteplassene som mer sikret med, enn uten denne planen:

[Områdene i planen] blir ikke formelt sett mer sikret. (...) Vi kan jo ikke hindre at bystyret gjør om på vedtak gjennom nye planer. Men i og med at vi har en samlet plan, er jo sjansen større til at man holder seg til den, at man ikke endrer fattede vedtak (KDP-informant 2014).

KDP-informanten forklarer at praksis i dag er at man krever at kommunedelplanens bestemmelser skal tilfredsstilles. Bestemmelsene oppleves av saksbehandlere som jobber med store reguleringsplaner som håndfaste slik at de kan brukes til å stille krav. Hvor lett det er å bruke KDP som styringsdokument mener informanten kommer an på hvem som fremmer utbyggingsforslaget. Det er forskjell på utbyggere. Noen "presser hele tiden", mens andre "har ambisjoner om at dette skal bli et bra prosjekt". I PBE er erfaringen at det uansett er lettere å kreve arealer til offentlig rom når det er nedfelt i en plan:

"[Uten planen] måtte man jo argumentere faglig i hvert enkelt tilfelle. Det er mye lettere når du har en plan som er vedtatt av bystyret, dette er bystyrets vilje. Og hvor du ser sammenhengen og har konkrete bestemmelser du kan lene deg på" (KDP-informant 2014).

Kommunedelplanen for torg og møteplasser kan på bakgrunn av overnevnte vurderes til å være forholdsvis sterk. Den har markert faktiske områder som skal sikres, og også nye områder der det stilles krav. Samtidig forteller informanten at planen i praksis brukes til å stille krav.

Ingen sikring av variasjon av møteplasser

Kommunedelplanen lager en fordeling av offentlig rom utover i byen, og den stiller krav til de enkelte torg om kvalitet og utforming. Den legger vekt på at ulike offentlige rom for ulike grupper og aktiviteter er viktig, men utover de møteplassene som eksisterer, tar ikke

kommunedelplanen oppgaven med å fordele ulike typer nye offentlig rom utover i byen. En vurdering i hver enkelt reguleringsplan som får krav til torg, vil derfor handle om hva slags offentlig rom man skal ha der, og i hvilken grad de skal tilpasses ulike enkeltgrupper. Hvis det offentlige rommet får en type funksjon, vil behovet for en annen type funksjon komme opp neste gang. Men dette håndterer ikke kommunedelplanen. En svakhet ved kommunedelplanen er derfor at den framhever variasjon av møteplasser som viktig, men at den ikke har noen måte å sikre denne variasjonen. Dette henger sammen med at man har en bitvis byutvikling der kommunen behandler en og en sak for seg. For å oppnå en slik variasjon er man avhengig av at de enkelte fagfolk tar tak i temaet. Kommunedelplanen inneholder mye god drøfting av temaet og en verktøykasse full av inspirasjon som fagfolk kan gjøre seg nytte av, men dette blir altså på "frivillig" basis. Kanskje vil en områdeplan sikre fordelingen av de ulike type offentlige rommene, og sørge for at alle grupper av befolkningen finner sin plass i det offentlige rom?

Behov for en overordnet områdeplan i Nydalen?

Regimet i Nydalen har vært veldig prosjektbasert, i følge PBE-informanten (ikke saksbehandler for Vitamintomta). Selv om det i hovedsak er én stor grunneier for området har det vært en "bit-for-bit"-utvikling. Dette kan ha noe å gjøre med at Avantor har tatt over forskjellige eiendommer, og mellom eiendommer som er blitt utviklet står det en del bevaringsverdige eiendommer som lager et bit-for-bit-mønster. Avantor har primært hatt fokus på næringsutvikling og arbeidsplasser. De har selv sagt de er næringsinteresserte, "at det er det de kan", forteller PBE-informanten. Butikker og undervisning har i følge informanten kommet etter hvert, og til slutt et ønske om å få mer liv i gatene, og dermed noen boliger. Han påpeker at ledelsen i Avantor har kunnskap om byutvikling. De har "vært på hugget med det å lage plasser og offentlige rom i området" (PBE-informant 2014).

Det at Nydalens områdeplan er forholdsvis utdatert medfører at konsulentene som har utviklet Vitamintomta har hatt et ganske stort handlingsrom. De har måttet følge parkeringsnormene, og de har hatt en følelse om hva kommunen ønsker. Utover dette opplever de at de har stått ganske fritt. Arkitektene har i liten grad samarbeidet og koordinert med nabotomtene. Flere av nabotomtene er under utvikling, men disse er på andre stadier i utviklingen. Derfor mener man at det ikke nødvendigvis er mulig å få til en harmonisering av planene. Det har vært gjort avklaringer omkring veien som ligger nord for Vitamintomta, denne skal være felles for Vitamintomta og tomte på nordsiden. Plan- og bygningsetaten har forsøkt å få til en sammenheng og ganglinjer mellom torget på Vitamintomta og et torg på nabotomta på nordsiden (Konsulent-informant 2014). Konsulent-informanten mener det er veldig tungt for kommunen å få til en gangforbindelse over flere tomter etter at utviklingen av disse har kommet i gang. Særlig når kommunen ikke eier grunnen. Å tvinge utbyggerne til å snakke sammen og koordinere vil være vanskelig nettopp fordi de er på forskjellige stadier (Konsulent-informant 2014). Saksbehandler i PBE mener også at det er vanskelig å få til en sammenheng mellom disse tomtene (PBE-informant 2014).

Konsulent-informanten opplever at kommunedelplanen for torg og møteplasser ikke er et godt verktøy for å få til sammenheng i området: "Den er bare tall og prosenter". Han mener at et overordna plannivå som trekker opp gangforbindelser, kommunikasjonslinjer og sammenhengen mellom torg og møteplasser ville vært veldig nyttig i dette området. Særlig fordi Nydalen er preget av store "biter", eller industritomter, som savner sammenheng, og en skala som er "voldsom" (Konsulent-informant 2014). Konsulent-informanten tror at området

hadde sett annerledes ut dersom det hadde ligget en områderegulering til grunn. Likevel påpeker han at det er først når man går løs på enkeltprosjekter og ser på for eksempel høydeforskjeller i terrenget at man ser begrensningene og mulighetene. Man må gå dypt nok ned i materien på de forskjellige tomtene for å se alle forhold som spiller inn på hvordan ting kan realiseres i praksis. Man kan risikere at områdeplaner blir urealiserbare hvis de lages på et for overordnet nivå. Han mener derfor at en områdeplan bør være "virkelig grunnleggende" og utformes i samarbeid med utbyggere (Konsulent-informant 2014).

Selv om konsulent-informanten mener at det er vanskelig å jobbe med sammenhenger på tvers av eiendommer, har vi sett i plandokumentene for Vitaminveien at det er jobbet mye med å bidra til en helhetlig strøksgate mellom Storo og Nydalen slik det er tegnet inn i kommunedelplanen.

Tilrettelegging for ulike grupper

Kommunedelplanen har felles bestemmelser for torg og møteplasser der det blant annet legges vekt på at torg og møteplasser "skal legges til rette slik at de blir tilgjengelige og anvendelige for alle, inkludert bevegelses-, orienterings- og miljøhemmede, barn, eldre og ulike kulturelle grupper". Det skal legges til rette for samhandling mellom ulike grupper. Jeg kan ikke se at man har brukt Kommunedelplanen for torg og møteplasser for å argumentere for disse synspunktene i planleggingsprosessen for Vitamintomta. Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge, og krav om universell utforming har blitt brukt for å fremme disse gruppens interesser. Her er det altså egne regelverk eller retningslinjer for disse gruppene. Eksempelvis ulike kulturelle grupper har ikke slike egne regelverk. Kommunedelplanen er påpeker at samhandling mellom gruppene er et mål, men dette argumentet virker det ikke som er blitt brukt i planprosessen for Vitamintomta.

Oppsummering

På bakgrunn av studiene av kommunedelplanen og bruken av den i reguleringsplanen for Vitamintomta kan det se ut som dette styringsinstrumentet fungerer godt for å sikre at det settes av areal til torg og møteplasser. Ambisjonene om variasjonen av slike møteplasser sikres ikke gjennom kommunedelplanen, og her ville nok en mer detaljert områdeplan kunne sikret dette gjennom å se behov og sammenhenger innenfor en mindre område. Sammenhengen i strøksgaten er forsøkt ivaretatt. Det kan virke som ambisjonene i kommunedelplanen om å legge til rette for ulike grupper er litt for diffuse til at kommunedelplanen brukes som argumentasjon for dette. Spesifikke grupper som barn og mennesker med funksjonsnedsettelse blir ivaretatt gjennom egne retningslinjer.

8.4 Hva styrer Veiledende plan for offentlig rom?

I følge PBE-informanten var Veiledende plan for offentlig rom for Ensjø den første av sin type i Oslo kommune. Nå kan den gi viktige erfaringer for andre VPORer som er under arbeid. Informanten påpeker kompleksiteten i en slik type plan der mange sosiale, fysiske, romlige og økonomiske forhold kommer på dagsorden (PBE-informant 2014).

VPOR ser offentlig rom i sammenheng

Informantene fra EBY forteller at VPOR har fungert bra, har mange positive sider og har blitt en slags "Oslo-modell". De forklarer at man ser et behov for å se den offentlige strukturen i sammenheng:

"Man [ser] et økt behov for å se helhetlig på utvikling av områder, at den offentlige strukturen henger sammen. En ting er hvor Ensjø skal være, men hva kobler Ensjø seg til? Og hvordan oppretter vi og opprettholder vi de forbindelsene. Eller etablerer nye forbindelser sånn at byen henger sammen. Og ikke bare de områdene" (EBY-informanter 2014).

Uten en slik områdeplan har man sett at "noen ting glipper" fordi man ikke ser utover reguleringsplanen. Man oppnår kanskje kravene i KDP isolert sett, men man mangler fokuset på å se det i en større sammenheng (EBY-informanter 2014). Dette sammenfaller med slik saksbehandleren i PBE forklarer tankegangen om planlegging av offentlige rom, som beskrevet i kapittel 7 om reguleringsplanen for Tyngdepunktet.

VPOR som områdeplan

VPOR er en veiledende prinsipplan som ikke er juridisk bindende, men som legger føringer for detaljreguleringer innenfor prinsipplanens avgrensning. Informantene fra EBY forklarer at en VPOR får man på plass raskere enn en juridisk bindende områderegulering. VPOR er et planverktøy som Oslo kommune benytter seg av:

"Men som Oslo kommune har valgt å benytte da, i komplekse områder i Groruddalen for eksempel. Fordi formelle prosesser tar veldig uforholdsmessig lang tid. Og reguleringsplanene kommer inn fortløpende og da må man jo ha en overordna måte å håndtere det på" (EBY-informanter 2014).

Informantene forklarer at en områderegulering tar lenger tid å utarbeide enn en VPOR. Detaljnivået og en rekke avklaringer bidrar til en lenger tidsbruk for en områderegulering. En områderegulering krever at man tegner opp relativt presise linjer, mens i en VPOR tegner man opp mindre presise føringer for hvor de viktigste offentlige rommene og forbindelseslinjene skal gå. I en VPOR har man derfor mer fleksibilitet i behandlingen av hver enkelt reguleringsplan. Disse kan komme inn for eksempel 10 eller 15 år etter at VPOR er vedtatt (EBY-informanter 2014). Informantene vet ikke hvor lang tid det tar å utarbeide en områderegulering, men de forklarer at Oslo ikke har laget mange av disse til å være en så stor kommune. De trekker fram tre eksempler på områdereguleringer i Oslo, og et eksempel der man hadde tenkt å bruke områderegulering, men har gått bort fra det.

Saksbehandleren i PBE forteller at det diskuteres i hvor stor grad de viktigste tingene i en VPOR skal være entydige med en gang. I den sammenheng kan Ensjø være erfaringsbase. På Ensjø var mange av føringene "litt diffuse", og det har også ført til svakheter med VPOR for

Ensjø. Han mener at rundt de viktigste offentlige rommene bør det være en skarpere linje, og mer entydig hvordan fasadene ligger og hvordan overgangen mellom det offentlige og private skal være. Utbyggere har bygget sine bygninger og fått det godkjent, uten nok strukturering noen steder i forhold til offentlige rom, gater og parker. Det formelle plannivået områderegeringsplan, som har kommet inn i den nye loven, blir litt praktisert, men at man ikke har kommet så veldig i gang med dette (PBE-informant 2014). PBE-informanten mener at i en VPOR som den på Ensjø får man fanget opp mye av det samme som i en områderegering. Fordi en områderegering kan ta for langt tid, og en VPOR kan være litt for "grumsete", og ikke ta nok grep, ser saksbehandleren i PBE for seg en alternativ bruk av områderegering som kan gi det beste fra begge plantyper (PBE-informant 2014).

Tematisk juridisk bindende områderegering

PBE-informanten forklarer at en områderegering kan være et formelt vedtak av en VPOR, der man ønsker entydig presisering. Noe av det som bestemmes i en VPOR bør kanskje bindes juridisk. Dette kan vedtas som enkeltelementer i områderegeringen. Det blir en områdeplan som regulerer bare enkelte temaer, for eksempel byveggene rundt et torg. For Ensjø kunne man ha laget en entydig regulering av veggene rundt torget, kanskje også størrelsen på torget, og detaljer om hvor bro, trapp og ramper skal ende på torget. For eksempel kunne kun formålet "torg" vært regulert i områderegeringen, mens resten ikke ble regulert inn (PBE-informant 2014).

Ingen generell oppskrift

Saksbehandleren påpeker at alle områder er forskjellige og at det derfor er vanskelig å lage en generell oppskrift på en god VPOR. Ensjø var det første store forsøket på en VPOR, og her vurderer han det som riktig at man ikke hadde mer presise grenser. Saksbehandleren forteller:

"Vi kan ikke definere VPOR juridisk entydig i utgangspunktet. Det er 90 eiere der oppe. Planen kunne lett havne i tingretten i stedet for i terrenget dersom skarpe grenser ble trukket opp i planen før forhandling med grunneiere. VPORen ble litt mer "diffus" for å komme i gang. En annen områdeplan kan starte på en motsatt måte, for eksempel ved at 8 eiere ønsker at helt presise grenser mellom seg for å komme i gang. Så man kan ikke nødvendigvis trekke en generell overførbar erfaring fra det ene til det neste" (Saksbehandler, PBE).

VPOR sin plass i plansystemet

For alle reguleringsplaner med vesentlig virkning for miljø og samfunn er det krav om å utarbeide et planprogram i forkant som skal inneholde informasjon om det kommende planarbeidet (PBL 2009). Områderegeringer har dette kravet. Også på Ensjø har man laget et planprogram, men da ikke gått videre med en juridisk bindende områderegering, men heller en veiledende prinsipplan, VPOR. Selv om VPOR ikke er juridisk bindende har den vært til offentlig ettersyn (EBY-informanter 2014). En VPOR er lettere å bruke som grunnlag for forhandlinger om utbyggingsavtaler, enn det det ville vært å bruke en områderegering. En årsak er at en VPOR er mer fleksibel og mindre låst til spesifikke løsninger (EBY-informanter 2014).

Andre eksempler på slike veiledende planer for offentlige rom som ikke er direkte forankret i plansystemet, men som likevel fungerer som områdeplaner, er Prinsipplan for det offentlige rom på Breivoll og VPOR for Løren. På bakgrunn av informantenes informasjon kan det se ut som dette er en type plan det satses mer på i blant annet Oslo kommune framover.

VPOR sin rolle i transformasjonen av Ensjø

Det er mange ulike grunneiere på Ensjø, og man har opplevd at en koordinering og en felles visjon for området har vært nødvendig for å få til en utvikling. Informantene fra EBY forteller at kommunen derfor har tatt en sentral rolle både for å få i gang området, men også for å sikre gjennomføring av VPOR på en god måte. Tiltakene for de offentlige rommene skal over mange ulike eiendommer med ulike grunneiere, til ulik tid. Informantene fra EBY mener det er positivt at det etter hvert er kommet mange profesjonelle utbyggere på Ensjø. Men med mange ulike grunneiere er det likevel en utfordring å gjennomføre utbygging og transformasjon av et område (EBY-informanter 2014).

VPOR har også vært et gjennomføringsgrunnlag. VPOR er laget av PBE, men i tett samarbeid med private utbyggere på Ensjø. På grunnlag av VPOR forhandles det i reguleringsplanprosesser og ved utbyggingsavtaler om hvor de offentlige rommene skal ligge og hvem som skal opparbeide dem. VPOR danner derfor et grunnlag for forhandlinger. Når VPOR er utarbeidet i samarbeid med utbyggere, blir det kanskje også lettere å forhandle med utgangspunkt i dette.

VPOR har også vært en visjonsplattform. Både saksbehandler i PBE, informantene fra EBY og utbygger-informanten gir inntrykk av å ha en slags eierskapsforståelse til VPOR. De snakker om den som noe de har vært med på å utarbeide og noe de står inne for, heller enn noe de er tvunget til å forholde seg til. Kanskje har prosessen med å utvikle VPOR ført til at aktørene har samlet seg rundt en felles visjon. Dette kan ligner på nettverksstyring slik det er presentert i kapittel 4. Likevel fungerer VPOR som en overordnet plan som reguleringsplanen for Tyngdepunktet retter seg etter. Dette ligner den hierarkiske styringstankegangen. VPOR kan på bakgrunn av dette muligens sees på som en form for hybrid.

Oppsummering

VPOR er en uformell plan som ser de offentlige rommene innenfor et område i sammenheng. Den er mer fleksibel i forhold til en områderegulering og den har vært utformet i samarbeid med grunneierne. På denne måten er den en slags visjonsplattform som viser den fragmenterte eiergruppen hva området kan bli. Den danner også et forhandlingsgrunnlag som er fleksibelt, noe som informantene mener har vært nødvendig i et område med mange ulike grunneiere. Når det gjelder det substansielle VPOR bidrar med for de offentlige rommene, sikrer den først og fremst *at* det settes av arealer til offentlig rom, og at disse sees i sammenheng med hverandre og med områdene rundt. Den har dannet grunnlag for at man i reguleringsplanen for Tyngdepunktet har forhandlet seg fram til to sammenhengende gangforbindelser, Kampenaksen og Søndre Tverrforbindelse. Dette sikrer fysisk og visuell tilgjengelighet. Den sikrer også variasjon i de ulike offentlige rommene i form av at noe er torg og plasser og noe er grøntdrag eller parker. Når det gjelder symbolsk og økonomisk tilgjengelighet har VPOR ambisjoner om at området skal være for alle. Men den legger ingen føringer utover at området skal ha en viss helhetlig karakter. Det er ikke grunnlag for å gjøre vurderinger omkring disse forholdene. Når det gjelder eierskap og tilgang er man mest opptatt av at området skal være juridisk sikret som allment tilgjengelig.

8.5 Hva styrer reguleringsplanene?

Bruk av kommunedelplanens bestemmelser i reguleringsplanbestemmelsene

KDP-informanten mener at man til en viss grad kan fysisk planlegge for det sosiale livet, men at man ikke bør ha for store forventninger til hva en reguleringsplanprosess kan bidra med. Man kan bestemme geografisk plassering av en plass, i forhold til ganglinjer der folk ferdes, attraksjoner og solforhold og andre aktiviteter. I tillegg kommer bestemmelser om kvalitet på plassen inn. For eksempel om det finnes vegetasjon, rennende vann, forskjellige nivåer eller kulturminner som kan utnyttes. Dette er ting som blir vurdert i reguleringsplaner for nye utbyggingsområder (KDP-informant 2014).

KDP-informanten forklarer at Kommunedelplanen for torg og møteplasser gir noen rammer som må følges opp i reguleringsplaner generelt. Det er tenkt at de kvalitetskravene som står i bestemmelsene i kommunedelplanen *kan* tas inn i bestemmelsene i reguleringsplaner. Det innebærer at man må "gå et hakk lenger ned i detaljeringsgrad". Informanten mener at det er hensiktsmessig å ta i bruk reguleringsbestemmelsene til å legge inn de gode normene for offentlig rom som står i kommunedelplanen. Han sier at en reguleringsplan som lojalt følger opp kommunedelplanen er viktig og helt avgjørende som styringsverktøy for prosjektet (KDP-informant 2014).

Reguleringsplan som styringsverktøy – detaljerte bestemmelser?

Saksbehandleren for Tyngdepunktet på Ensjø forklarer hvor detaljerte bestemmelser man kan lage i en reguleringsplan. Vanligvis har de ikke som intensjon å følge opp alle detaljer i et prosjekt. Evnen eller muligheten det offentlige har til å kontrollere i detalj er begrenset. I et reguleringsprosjekt er det mange ulike roller. Det offentliges ansvar er å skape forutsetninger for at prosjekter lar seg gjennomføre på en bra måte. Andre skal stå for den konkrete utformingen og estetikken. Utformingen av det offentlige rommet, detaljer og det kvalitative, er svært viktig, og har mye å si for om prosjekter blir vellykket eller ikke. Samtidig som man vet dette, er reguleringsplan-nivået der man legger rammene for detaljutformingen:

"På reguleringsnivå kan man bare sikre rammer for at gode kompetente krefter kan gjøre en bra jobb. Du må nesten stole på at det er kompetanse der ute altså, rett og slett. Det er kanskje litt alright og da. Manglende kompetanse derimot er problematisk og kan føre til dårlige resultater"(PBE-informant 2014).

Informanten trekker en parallell til normen om utearealer for boliger: "Der sier man at normen skaper ikke i seg selv gode uterom, den skaper rom for gode uterom". Regulering "er bare første verset" (PBE-informant 2014).

Unntaksvis følger PBE likevel opp detaljene i en reguleringsplan. Saksbehandleren forteller om noen eksempler der de som reguleringsmyndighet har gått inn i detaljer som for eksempel plassering av innkjøringer, plassering av bygninger i forhold til solforhold på torg, og torgbruk. Saksbehandleren forklarer at det skjer i tilfeller hvor de mener viktige ting står på spill (PBE-informant 2014).

Informantene fra EBY har forholdsvis lik forståelse av hvor detaljerte bestemmelsene i en reguleringsplan bør være. De sier at plankartet først og fremst angir formål. I

reguleringsbestemmelsene kan man gi nærmere bestemmelser om man ønsker å sikre noe spesifikt. For å skrive bestemmelser som er veldig detaljerte om innhold på torget, mener informantene at man bør ha detaljprosjektert torget og at alle bør være enige om at det er slik man vil ha det. Men de mener i utgangspunktet at å skrive detaljerte bestemmelser om utforming kan være farlig fordi man fort kan bli låst. Hvis man vil endre på noe, må man dermed veien om dispensasjoner, eller man må omregulere. Informantene mener man bør ha en viss fleksibilitet. Reguleringsplanen skal legge gode rammer, men ikke gå helt i detalj. Det er byggesaken, detaljprosjekteringsfasen og hva som til slutt faktisk blir bygger som avgjør hvordan det endelige resultatet blir (EBY-informanter 2014).

Konsulent-informanten påpeker at detaljutformingen av torget og parken på Vitamintomta ikke gjøres av dem, men av de som lager utomhusplanen etter at reguleringsplanen er vedtatt. Han forklarer at reguleringsplanen skal legge rammene for prosjektet. Det som bestemmes i reguleringsplanen er formen og fasongen på torget og parken og noen bestemmelser. Ofte bruker man standardbestemmelser om for eksempel håndtering av overvann. Hvis det er utfordringer som sees på som vanskelige å løse vil man beskrive det i bestemmelsene. I søknad om rammetillatelse må det redegjøres for hvordan utforming av utearealer skal være i en utomhusplan. Denne tar utgangspunkt i bestemmelsene som settes i reguleringsplanen. Illustrasjonene som følger med i reguleringsplanen er kun illustrasjoner, og ikke juridisk bindende. Illustrasjonene kan være utarbeidet tidlig i prosessen, men bestemmelser forhandles det om helt fram til rett før oversendelse til politisk behandling. Derfor kan det være uoverensstemmelse mellom illustrasjoner og bestemmelser (Konsulent-informant 2014).

I kapittel 7 så vi at saksbehandler for Tyngdepunktet påpekte at detaljene er viktige for om et offentlig rom blir vellykket eller ikke. Symbolsk tilgjengelighet er viktig for om et offentlig rom oppleves tilgjengelig for ulike grupper eller ikke, og vil i stor grad handle om detaljene. Vi ser her at en reguleringsplans bestemmelser ikke brukes til å si noe om detaljutforming i noen særlig grad. En viktig del av det å utforme inkluderende offentlige rom ligger hos de med detaljeringsansvar. Det vil si landskapsarkitekter og utbygger. I denne oppgaven blir det vanskelig å si hvorvidt intensjonene og inspirasjonen som finnes i Kommunedelplan for torg og møteplasser om detaljutforming blir fulgt opp. Vi har likevel sett at for utbygger som markedsaktør er det naturlig nok viktig at utbyggingen støtter opp om kjøpsterke grupper som kan gi fortjeneste til utbygger. Derfor kan det være at de offentlige rommene utformes mest for slike grupper, mens andre grupper blir nedprioritert. Et eksempel på dette kan være reguleringsplanen for Vitamintomta, der uttalelser og beskrivelser i planforslaget om at torget skulle tilrettelegges for lek, endte med en formulering i bestemmelsene som åpnet for lek, men som ikke stilte krav til lekeareal. Det kan selvfølgelig være at det blir lekeplass for barn der når plassen utformes, men det er ikke stilt krav om dette. Det er viktig å huske på at utbyggere er forskjellige og at noen er mer opptatt av å få til et godt offentlig rom enn andre, slik KDP-informanten har påpekt.

For planlegging av offentlige rom blir reguleringsplaner i hovedsak brukt til å sette av areal, og bestemme formål, plassering og form og fasong på arealet, samt si noe om eierskap eller tinglysning av rett til allmenn ferdsel.

Reguleringsplanprosessens betydning for å sikre det offentlige rom på Vitamintomta

Som beskrevet i teorikapittelet skjer behandling av reguleringsplaner i kommunen ved at overordnede planer og føringer legges til grunn i en skjønnsmessig vurdering av en reguleringsplansak. Her skal ulike forhold og interesser veies opp mot hverandre, og det skal gjøres prioriteringer. Planmyndighetene sender deretter forslagene til politisk behandling. Dette sikrer at planen blir godkjent av folkevalgte politikere. Politikerne kan la være å vedta en plan hvis de er uenige i den.

Ivaretar politikerne interesser om offentlige rom?

Konsulent-informanten påpeker at når forslaget for utvikling av Vitamintomta er sendt fra PBE med anbefaling og uten en alternativ plan, er de ganske trygge på at politikerne vil vedta planen. Dette er blant annet fordi de fleste momenter i saken er godt "gjennomtygget" på dette stadiet i prosessen. Han sier at det er PBE sitt ansvar å påse at løsningene er valgt til det beste for byen og området. Han er derfor ikke bekymret for at eventuell liten grad av medvirkning og involvering av naboer kan føre til at politikerne ikke vedtar planen. Informanten sier at i en større sak, eller i en sak med mye debatt og flere alternativer i forkant, er det større fare for en "backlash" når planen kommer til politisk behandling (Konsulent-informant 2014).

Hvis det stemmer at saker som sendes til politisk behandling med anbefaling av PBE, og med lite politisk debatt i forkant, ofte blir vedtatt som de er, betyr dette at avveingene som gjøres i reguleringsplanprosessen er desto mer avgjørende for utfallet i en slik sak. Dermed blir både de overordnede føringene, og reguleringsplanprosessen med høringer, medvirkning og forhandlinger viktige.

Ivaretar naboer interesser om offentlige rom?

Arkitekten forklarer at det i saken for Vitamintomta er blitt satt inn varsel i avisen. Varsel er i tillegg sendt til elleve naboeiendommer som alle er næringsvirksomheter (PBE 2014a). Det er ikke blitt arrangert noen medvirkningsmøter (Konsulent-informant 2014). Konsulenten for Vitamintomta påpeker at dette er en by i transformasjon, og at de som skal bruke det kommende område kanskje ikke bor her enda. Han mener at det kunne vært interessant å høre hva naboer mente, "for de er jo også en del av målgruppen for torget", men at han ikke vet hvor mye relevant informasjon de ville fått som innspill. Ønsker om skatepark eller fritidsklubb mener han at det er urealistisk å se for seg at utbygger vil bygge eller finansiere. Informanten mener at den type beboerinitiativ eller medvirkning fra beboere i en bydel er noe som burde vært foretatt av kommunen, eller av kommunen i samarbeid med utbyggere. Hvis man hadde gjort det i forbindelse med en større plan ville man kunne fordele ting og se sammenhengene (Konsulent-informant 2014). Eieren av en naboeiendom med planer om næringsutvikling har uttalt seg om en gangpassasje som kan gi sammenheng med nabotomten. Dette innspillet er blitt hørt og ivaretatt (Saksfremstilling 14.11.2012).

Ivaretar andre offentlige instanser interesser om offentlige rom?

De andre offentlige instansene har ofte "sine" ansvarsområder som de følger opp. De henvendelsene som omhandler det offentlige rommet har vært følgende: Bymiljøetaten er opptatt av en gang- og sykkelvei på området, og EBY er opptatt av at en gangveiforbindelse for skolebarn lenger unna bør opparbeides før det gis igangsettingstillatelse for boligene. BYM sitt forslag er ivaretatt i planen, EBY sitt er ikke ivaretatt. Bydelens innspill dreide seg i hovedsak om de private utearealene og trygge lekearealer for barn (Saksfremstilling 14.11.2012). Ingen

instanser har kommet med uttalelse med hovedfokus på sikring av det offentlige rommet som en sosial arena eller fellesverdi for byen.

Oppsummert ser vi at i saken om Vitamintomta har flere overordnede føringer vært lagt til grunn, en høringsrunde har involvert særlig andre kommunale og statlige instanser, men få naboer. Prosessen har ellers vært preget av diskusjoner og avklaringer mellom forslagsstiller og kommune. Den reelle fellesverdien av et offentlig rom for et samfunn er det ingen instans eller nabo som har hatt innspill om og vært "vaktbikkje" for i denne prosessen, bortsett fra PBE selv. Og her kommer den overordnede kommunedelplanen inn som et verktøy som er ment å sikre nettopp denne ivaretagelsen. Offentlige rom er en fellesinteresse som ingen enkeltaktør har incentiv til å ivareta på egenhånd. Dermed blir det en sårbar interesse som ligner på en "allmenningens tragedie"-situasjon. Det vil si en situasjon som "oppstår når en fellesressurs ødelegges fordi alle brukerne av ressursen handler til sitt eget beste, selv om de dermed på lang sikt skader seg selv" (Wikipedia 2014a). Offentlig rom er en interesse som veldig mange av byens aktører kan nyte godt av, både innbyggere og markedsaktører. Som vi ser blir både PBE sin behandling av og forhandling om reguleringsplanforslaget svært viktig for ivaretagelse av det offentlige rom her. I den sammenheng blir kommunedelplanen et veldig viktig styringsinstrument.

Reguleringsplanprosessen for Tyngdepunktet

Kort oppsummert har reguleringsplanprosessen for Tyngdepunktet hatt mer politisk fokus gjennom fokuset på VPOR. Her har det vært flere naboinnspill. Forhandlinger har vært viktig også her.

Forhandlinger

Å danne seg en helhetlig oversikt og et riktig bilde av forhandlingene omkring de offentlige rommene i disse to reguleringsplanprosessene er krevende og vil ikke la seg gjøre i denne oppgaven. Likevel gir intervjuer med informantene og plandokumenter noe informasjon.

Vitamintomta

Reguleringsplanprosessen for Vitamintomta har vært preget av forhandlinger mellom utbygger og PBE. Konsulent-informanten forteller at utbyggers viktigste interesser i prosjektet har vært å få en høyest mulig utnyttelse på tomta for å tjene på å leie ut lokaler. Utbygger ønsket først og fremst å få på plass formålene forretning og parkering, men også kino og boliger. Utover dette har arkitektene fått stort spillerom til å forme planen, og de har diskutert med utbygger underveis. Konsulent-informanten forteller at overfor utbygger har de ansvar for å tenke helhetlig omkring prosjektet slik at man kommer fram til et forslag som er mulig å få til. Dette må være både økonomisk lønnsomt for utbygger, og tilfredsstillende kommunale og statlige krav. Dette forventer utbygger, og det innebærer at arkitektene noen ganger må argumentere mot utbyggers ønsker. I dette tilfellet er deres kontaktperson hos utbygger en meget dyktig eiendomsutvikler med lang erfaring, og som kjenner spillereglene og forstår mange av disse problemstillingene selv (Konsulent-informant 2014). Når det gjelder samarbeidet og forhandlingene mellom konsulentene og PBE har det i følge konsulent-informanten ikke vært store diskusjoner om torget og parken. Derimot har størrelse og utforming av handelsareal og antall parkeringsplasser vært mye diskutert. I den forbindelse forklarer informanten hvordan de ser på forhandlingssituasjonen: Hvis Plan- og bygningsetaten ikke blir enige med forslagsstiller kan de lage en alternativ plan som fremmes

for politikerne samtidig som forslagsstillernes plan. Her kan de for eksempel foreslå færre parkeringsplasser enn det forslagsstiller vil foreslå. Konsulent-informanten nevner også faren for at statlige instanser fremmer innsigelse. Dette er noe verken utbygger eller PBE ønsker i en sak. Informanten påpeker at både PBE og Thon er tjent med forhandlinger:

”Det Thon risikerer hvis ikke de er med på forhandlinger, og det for så vidt også Plan- og bygg risikerer hvis ikke de er med på en viss grad av forhandlinger, så kan man ende med at Bystyret vedtar enten det ene eller det andre alternativet. Så alle er tjent her med å komme fram til et omforent prosjekt. Og Thon risikerer, hvis de ikke er med å justere og tilpasse seg, så risikerer de at etatens minimumsalternativ blir vedtatt. Og da er den saken kjørt. Da får de ikke flere enn de [parkerings]plassene” (Konsulent-informant 2014).

Kommunen blant grunneierne på Tyngdepunktet

Reguleringsplanprosessen for Tyngdepunktet er til dels forskjellig fra den for Vitamintomta. Informantene fra EBY forteller at det er mange grunneiere involvert i prosessen med reguleringsplanen. De har et reguleringsplansamarbeid som de mener er en veldig god kommunikasjonsplattform. Informantene fra EBY forklarer at EBY har hatt en koordineringsrolle i reguleringsplansamarbeidet. Litt av grunnen til at EBY kan styre samarbeidet med de andre grunneierne er at Ensjø Torg i hovedsak ligger på kommunal grunn. En grunn er også at de er en kommunal instans med kort vei til andre kommunale etater som PBE og BYM. Når grunneierne i dette samarbeidet jobber med planene for de offentlige rommene er EBY opptatt av å sikre den allmenne interessen. De forbeholder seg retten til å levere inn det forslaget for Ensjø Torg som de mener sikrer de allmenne interessene best. “Av og til innebærer det å skjære igjennom og gå i mot noen av interessene til de private utbyggerne.” I tillegg er de opptatt av å følge føringene i VPOR og Planprogrammet. Det er viktig for i det hele tatt å få planen vedtatt av politikerne (EBY-informanter 2014).

Informantene i EBY mener at de ligger helt på linje med PBE når det gjelder intensjoner for Ensjø torg. De sier at det ikke har vært noen store uenigheter mellom noen av aktørene i forhold til dette. De tror at også de andre grunneierne ser på det offentlige rommet som noe positivt. Reguleringsplanen for Tyngdepunktet har vært til offentlig ettersyn i fem alternativer. Torget er likevel det samme i alle alternativene, og de mener at det er torget det har vært minst uenigheter om (EBY-informanter 2014). Informasjon fra saksbehandleren tilsier at det har vært forhandlinger om andre offentlige rom, særlig gangforbindelsene over de private eiendommene.

Oppsummering

Kommunedelplanen inneholder bestemmelser som kan tas inn i reguleringsplaner for å følge opp føringene fra den overordnede planen. En del av disse bestemmelsene er forholdsvis detaljerte. Både konsulent-informanten, PBE-informanten og EBY-informantene mener at man ikke bør ta inn for detaljerte bestemmelser i reguleringsplaner. PBE-informanten påpeker at man “gir rom for gode uterom”. Informantene fra EBY hevder at det er viktig med fleksibilitet i planene blant annet fordi det kan ta mange år før det som er vedtatt blir bygget. Detaljer i utforming av torg og plasser gjøres i utomhusplanen som skal legges ved byggesøknaden, som altså kommer etter at reguleringsplanen er vedtatt. PBE-informanten påpeker at i tilfeller hvor PBE mener det er meget viktig, går de i detalj i bestemmelsene. Et eksempel på det kan vi finne i bestemmelsene om utforming og plassering av forretninger i første etasje i byggene rundt torget på Vitamintomta.

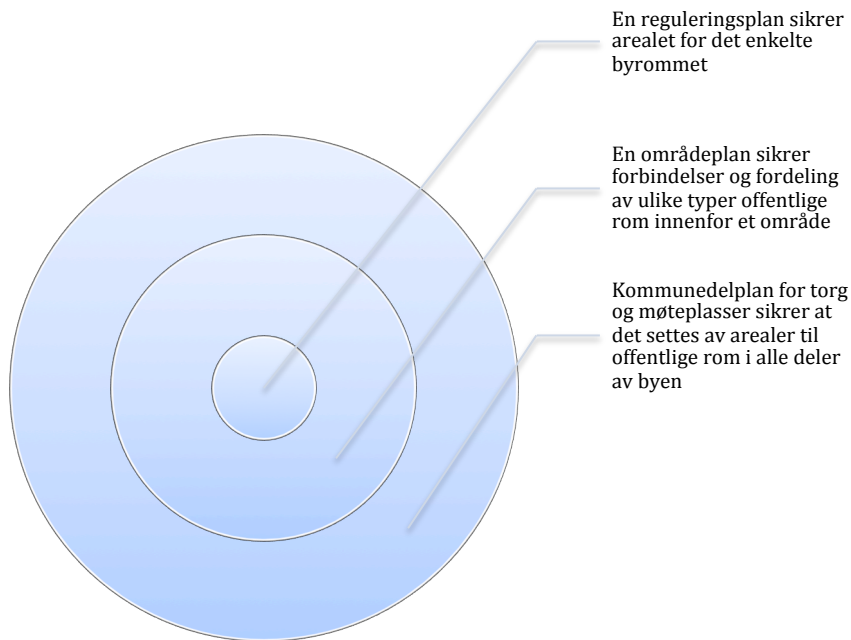
Reguleringsprosessen for Vitamintomta illustrer hvor viktig kommunens styring av de offentlige rommene er, deriblant planprosessen knyttet til en reguleringsplan og det overordnede styringsverktøyet som kommunedelplanen for torg og møteplasser er. En høringsrunde har involvert særlig andre kommunale og statlige instanser, men få naboer. Prosessen har ellers vært preget av diskusjoner og avklaringer mellom forslagsstiller og kommune. Den reelle fellesverdien av et offentlig rom for et samfunn er det ingen instans eller nabo som har hatt innspill om og vært "vaktbikkje" for i denne prosessen, bortsett fra PBE selv. Her kommer den overordnede kommunedelplanen inn som et verktøy som er ment å sikre nettopp denne ivaretagelsen. Offentlige rom er en fellesinteresse som ingen enkeltaktør har insentiv til å ivareta på egenhånd.

Begge reguleringsplanprosessene er preget av forhandlinger mellom kommunen og utbygger. Både kommunen og utbygger er tjent med å bli enige om ett forslag slik at de unngår at et eventuelt alternativt forslag blir vedtatt eller at det fremmes innsigelser. I mindre plansaker som Vitamintomta var ikke arkitekten særlig redd for politisk diskusjon. På Tyngdepunktet er det flere alternative planer, planene omfavner et stort område og det er mer politisk fokus. Her har en del av prosessen gått ut forhandlinger om allmenn tilgang til offentlige rom. VPOR ligger til grunn som et viktig forhandlingsgrunnlag, men utbyggerne ønsker utnyttelse igjen for avgitt grunn. Kommunen har ikke penger til å kjøpe ut grunn, dermed byttes ofte offentlig rom på bakken, mot noen ekstra etasjer i høyden.

8.6 Styringsverktøyenes styringsevne

Etter undersøkelsene i denne oppgaven, både om hva som skal til for et inkluderende offentlig rom, og hvordan de ulike styringsverktøyene fungerer, er jeg blitt oppmerksom på hvordan ulike geografiske nivåer spiller inn. Det er ikke bare kvaliteten på de ulike torgene og møteplassene som betyr noe for om en bys offentlige rom er inkluderende. Alle torg kan ikke romme alle befolkningsgrupper, eller alle typer aktiviteter. Å få til et god samspill mellom det å gi plass til forskjellighet, men også å få ulike grupper til å følge seg velkomne eller trygge er en hårfin balanse. Derfor er det nødvendig med en differensiering av de offentlige rommene. Både på bynivå, og på områdenivå. Det er også nødvendig å sikre at det blir offentlige rom i det hele tatt. Slik Susan Fainstein (2010) påpeker, en rettferdig by fordeler de offentlige rommene jevnt utover til alle deler av byen, og legger til rette for mangfold, uten at man alltid skal måtte dele med de som er mest forskjellige fra seg.

Det er altså mange elementer som skal på plass for å kunne nærme seg målet om et inkluderende offentlig rom. På bakgrunn av dette kommer det tydelig fra at både Kommunedelplan for torg og møteplasser, Veiledende plan for offentlig rom og reguleringsplaner er viktige styringsdokumenter i planlegging av offentlige rom. Hver på sitt geografiske nivå. Ingen av planene vil sikre alle elementene alene, men de utfyller hverandre.



Figur 21: Forholdet mellom de tre typer styringsverktøyene.

Overordnet plan eller ikke?

Det som skiller de to casene fra hverandre er kommunens involvering, antall grunneiere og størrelsen på området. Altså er de veldig forskjellige. Det er tydelig at kommunen får mer styring over sammenhengen i de offentlige rommene når de involverer seg gjennom en områdeplan. Formell områderegulering oppleves av flere aktører som for detaljert og for lite fleksibel til å være et godt verktøy. Dermed virker det som VPOR er et godt alternativ. Likevel er behovet for at kommunen involverer seg størst der det er mange grunneiere, der kommunen ønsker å sette i gang en utvikling i markedet, og der det er svak infrastruktur sammenheng fra før. I Nydalen har man etablert en forholdsvis sammenhengende veiinfrastruktur, men fotgjengerbaserte offentlige rom i form av mer enn fortau finnes det ikke så mye av. Likevel kan det virke som man ser at én eller to store grunneiere lettere kan få til dette uten kommunens styring, enn det som er tilfelle på Ensjø. Vi ser imidlertid at konsulentinformanten i casen fra Vitamintomta mener at området kunne hatt flere gangforbindelser og sammenhengende offentlige rom med en form for områdeplan.

Reguleringsplanen for Tyngdepunktet trekker sterkt på føringer fra VPOR når det gjelder å koble seg opp mot forbindelseslinjer for området som helhet. Reguleringsplanen for Vitamintomta har skapt en mulighet for kobling mot et kommende offentlig rom på en nabotomt. Om dette lykkes er avhengig av hvordan torget på nabotomta blir. Kommunedelplanen for torg og møteplassers føringer for strøgsgate har gjort at man har fokusert på å legge torget og publikumsrettede funksjoner langs aksene mellom Storo og Nydalen. Derfor kan man si at kommunedelplanen faktisk har klart å bidra til en viss områdebasert tenkning i dette tilfelle. Det er mindre sannsynlig at dette vil være mulig i reguleringsplaner som ikke legger inntil en strøgsgate.

Når det gjelder de mindre kommersielle sidene ved de offentlige rommene, ser vi at arkitekten for Vitamintomta ikke tror utbygger her er interessert i å finansiere skatepark eller andre "sosiale" tiltak. Dette er noe han mener bør sees på i en områdeplan slik at kommunen kan fordele slike tiltak utover der det er behov for det. Gjennom områdeplanen VPOR kan man nettopp gjøre slike fordelinger av ulike type sosiale tiltak som ikke umiddelbart gir avkastning for private utbyggere. Det er lettere å kreve opparbeidelse av de offentlige rommene når man har en KDP, og ser alle offentlige rom i byen i sammenheng. Og det er kanskje også lettere å kreve opparbeidelse av ikke-kommersielle tiltak i de offentlige rommene når man har en områdeplan som beskriver behovene.

Forhandlinger og overordnet plan

I reguleringsplanen for Tyngdepunktet har det vært forhandlinger med utgangspunkt i føringer fra VPOR. For Vitamintomta kan det virke som det har vært mer forhandlinger i forhold til å forholde seg til strøkgaten. Dette kan ha med at utbygger på Vitamintomta er en stor utbygger med intensjoner om å bygge ut handelsområdet rundt Storo Storsenter, og gjerne på en "kjøpesenterbasert" måte.

I reguleringsplanen for Tyngdepunktet er det flere eiere med ulike interesser som har måttet samarbeide. Det er sannsynlig at forhandlinger er gjort her også. Likevel kan det tenkes at med en overordnet områdeplan der fokuset på mulighetene og fordelene dette kan gi for området har gjort forhandlingene med utbyggere mindre vanskelige på Vitaminveien fordi utbygger lettere hadde sett dette potensialet. Slik det står i KDP har både offentlige og private aktører nytte og fordel av gode offentlige rom. VPOR for Ensjø var da også en plan som viste utbyggere hvilke muligheter man kunne få i området ved å samarbeide og legge til rette for de offentlige rommene.

Det offentliges roms rolle som rekreasjonsarena i fortetting

Gradvis fortetting av byer kan føre med seg en annen type kultur for å leve tett og bruke de offentlige rommene i større grad. Private uterom er likevel noe som settes høyt. Det viser i alle fall prioriteringen av de private uterommene til boligene i Vitamintomta. Private uterom er kanskje særlig noe man ønsker seg når byen fortettes og man får andre mennesker nærmere på seg. Dette kan gå på bekostning av de offentlige uterommene. Hvis fortetting forblir et udiskutabelt premiss for byutviklingen, vil kanskje noe av kampen om plassen stå mellom de private og de offentlige uterommene. Informantene i denne studien er alle opptatt av hvordan de offentlige rommene skal brukes til rekreasjon. Men dersom de offentlige uterommene skal erstatte de private uterommene, vil kanskje ønsket om trygghet og ro være sterkt. Vi ser for eksempel at utbygger for boligkomplekser på Ensjø er opptatt av å skape trygge omgivelser for beboerne. Dette vil kunne svekke den demokratiske verdien som offentlige rom har ved å være for absolutt alle. Også grupper som noen kan oppleve som skremmende eller fremmede har i prinsippet rett til tilgang på de offentlige rommene. De offentlige rommene blir ikke nødvendigvis direkte private, men verdien av trygghet og kontroll settes høyt. De offentlige rommene skal være rekreasjonsarena. På den ene siden fremholdes mangfold og inkludering som viktig, og dette sikres til en viss grad, gjennom rammene, men detaljer som symboliserer noe om hvem og hva som passer inn blir overlatt til private i stor grad.

Kanskje har Bianca Hermansen et godt poeng når hun mener at demokratiske offentlige rom bør planlegges for de menneskene som er der, ikke for de man skulle ønske var der.

Det påpekes her i oppgaven at private grunneiere kan ha en interesse av å kontrollere sine offentlige rom, og dermed kunne ekskludere visse grupper. Det er også viktig å påpeke at private grunneiere kan ha en høyere standard på vedlikeholdet og dermed inkludere en rekke grupper som vil føle seg tryggere der. Dette er en hårfin balansegang.

8.7 Forbedringspotensial?

Bevissthet rundt eierskap og rettigheter til allmenn ferdsel

Det er mange av informantene som er usikre på hvordan reglene om allmenn tilgjengelighet fungerer i praksis, hvilke regler som kan settes når området er i bruk, og hvordan bestemmelser om allmenn tilgjengelighet vil håndheves. Kanskje er ikke problemet med uønsket atferd så stort i Norge, slik at eventuelle regler som forbyr dette ikke er like relevant som andre steder. Med økende grad av private utbyggere og kamp om plassen i byområder bør man likevel ha en større bevissthet rundt betydningen av denne juridiske bestemmelsen. Det kan være at andre i plansystemet har mer kunnskap om de juridiske konsekvensene av denne løsningen enn mine informanter. Jeg mener uansett at om Oslos offentlige rom i økende grad sikres gjennom denne løsningen framfor at kommunen eier grunnen, bør det undersøkes hvordan denne ordningen fungerer i praksis. Det er viktig å sikre at ikke unødvendig mange aktiviteter forbyr, og at man finner en god balanse mellom utveksling av meninger og sosial forskjellighet, og trygg og behagelig rekreasjon.

Regelverk er likevel kun ett type virkemiddel. Den symbolsk tilgjengeligheten og den visuelle oversiktligheten sørger for at man "skaper" ønsket atferd og ønsket målgruppe. Dette er en mer subtil måte å skape offentlige rom på som vil føre til trygghet i det offentlige rom. Men dette *kan* også føre til at en rekke forskjellige aktiviteter, ikke blir lagt til rette for, fordi de ikke er ønsket av private grunneiere. Dette kan for eksempel være aktivitetssoner for ungdom, eller smug og smett som gir spennende byrom, men lite oversiktlighet.

Bevissthet rundt hvem "alle" er?

Studien viser at informantene gjør enkelte betraktninger rundt målgrupper for de offentlige rommene. Særlig gjelder dette grupper med egne regelverk, som krav om universell utforming og tilrettelegging for barn. Utover dette spesifiseres ikke enkeltgrupper. Allmennheten betegnes i stor grad kun som "alle". Dette fører til at nyansene i befolkningen ikke blir tydelig. Selv om et mål for noen av planleggerne er at rommene skal være fleksible og gi mulighet til uformelle aktiviteter, er det sannsynlig at de har en idé om hvordan det skal bli der, at de ser for seg hva som skal skje der.

I begge casene ser det ut til å være en holdning om at det ikke finnes mennesker der i dag, og at det derfor planlegges for en ønsket målgruppe, som vil komme flyttende til. Områdene er transformasjonsområder som gjøres om til nye by- og boligområder, derfor stemmer dette til en viss grad. Det bor likevel mange mennesker i områdene rundt utbyggingsområdene som også vil være målgruppe for de nye offentlige rommene. Det kan virke som man planlegger mer

for en ønsket målgruppe, enn for de som faktisk bor i området, stikk i strid med hvordan Bianca Hermansen mener man bør planlegge gode demokratiske byrom. Med en økt bevissthet rundt mangfoldet i befolkningen og deres ulike behov, kunne kanskje de offentlige rommene bli mer tilpasset den faktiske befolkningen, og mindre tilpasset den ønskede befolkningen.

På bakgrunn av intervjuer, dokumentanalyser, drøftinger og vedlegg til Kommunedelplanen for torg og møteplasser tror jeg at Plan- og bygningsetaten har et ønske om at byen skal være for et mangfold av borgere. Det er likevel begrenset hva planverktøyene evner å styre i de to reguleringsplanene som er studert. Å tilrettelegge for den store og mangfoldige allmennheten er avhengig av en rekke ledd i en lang planprosess og en rekke avveininger, fra overordnet plan, helt ned i detaljer. Det kan være vanskelig å lage generelle regler i en overordnet plan. Idéene og drøftingene fra den overordnede planen bør brukes aktivt av planleggere i de enkelte reguleringsplansakene, slik at man er bevisst hva man legger rammer for. Selv om det kan være problematisk å spesifisere ulike gruppers bruk av det offentlige rom, kan det også være problematisk å la være å tenke gjennom de faktiske behovene som finnes.

9 AVSLUTNING OG KONKLUSJON

9.1 Oppsummering av analysen

Denne oppgaven har tatt for seg planlegging av offentlige rom i transformasjonsområder, og hvordan noen av Oslo kommunes styringsverktøy brukes i planleggingen av disse offentlige rommene. Oppgaven har tatt utgangspunkt i teoretiske perspektiver på hva som er et viktig mål for et offentlig rom, og fokuserer på tre dimensjoner om hva som gjør et offentlige rom tilgjengelig og brukbart for alle: Tilgjengelighet, rett og mulighet til bruk, og eierskap. I lys av de tre dimensjonene har to overordnede planer for offentlig rom blitt vurdert. Videre er implementeringen av de to overordnede planene i to reguleringsplaner studert.

Kommunedelplanen for torg og møteplasser er et styringsverktøy som fungerer godt for å sikre at det settes av areal til torg og møteplasser. Ambisjonene om variasjonen av slike møteplasser sikres ikke gjennom kommunedelplanen, og her ville nok en mer detaljert områdeplan kunne sikret dette gjennom å se behov og sammenhenger innenfor en mindre område. Det kan virke som ambisjonene i kommunedelplanen om å legge til rette for ulike grupper er litt for diffuse til at kommunedelplanen brukes som argumentasjon for dette.

Veiledende plan for det offentlige rom på Ensjø er et styringsverktøy og en områdeplan som ser de offentlige rommene innenfor et område i sammenheng. Planen sikrer først og fremst at det settes av arealer til offentlig rom, og at disse sees i sammenheng med hverandre og med områdene rundt. Den har dannet grunnlag for at man i reguleringsplanen for Tyngdepunktet har forhandlet seg fram til to sammenhengende gangforbindelser, Kampenaksen og Søndre Tverrforbindelse. Dette sikrer fysisk og visuell tilgjengelighet. Den sikrer også variasjon i de ulike offentlige rommene i form av at noe er torg og plasser, annet er grøntdrag eller parker. Når det gjelder symbolsk og økonomisk tilgjengelighet har VPOR ambisjoner om at området skal være for alle. Men den legger ingen føringer utover at området skal ha en viss helhetlig karakter. Når det gjelder eierskap og tilgang er man mest opptatt av at området skal være juridisk sikret som allment tilgjengelig. VPOR har vært utformet i samarbeid med grunneierne og er på den måten en slags visjonsplattform som viser den fragmenterte eiergruppen hva området kan bli. Den danner også et forhandlingsgrunnlag som er fleksibelt, noe som informantene mener har vært nødvendig i et område med mange ulike grunneiere.

Reguleringsplanene i denne oppgaven er brukt i tråd med de overordnede planene. Alle bestemmelsene i kommunedelplanen er ikke tatt inn i reguleringsplanen for Vitamintomta. Informantene fra begge reguleringsplanene mener at man ikke bør ta inn for detaljerte bestemmelser i reguleringsplaner. Reguleringsplanenes oppgave er å sette rammer for de offentlige rommene, ikke å detaljutforme dem. I enkelte tilfeller brukes reguleringsplanene likevel til å detaljstyre. Reguleringsprosessen for Vitamintomta illustrer hvor viktig kommunens styring av de offentlige rommene er. Kun PBE har sørget for å sikre de offentlige rommene gjennom sitt planverktøy. Ingen andre instanser har dette som sitt hovedansvar. Her kommer den overordnede kommunedelplanen inn som et verktøy som er ment å sikre nettopp denne ivaretagelsen.

Begge reguleringsplanprosessene er preget av forhandlinger mellom kommunen og utbyggere. Både kommunen og utbygger er tjent med å bli enige om ett forslag slik at de unngår at et eventuelt alternativt forslag blir vedtatt eller at det fremmes innsigelser. På Tyngdepunktet har det vært forhandlinger om allmenn tilgang til offentlige rom på privat grunn. Utbyggerne ønsker utnyttelse igjen for avgitt grunn. Kommunen har ikke penger til å kjøpe ut grunn, dermed byttes ofte offentlig rom på bakken, mot noen ekstra etasjer i høyden.

Kommunedelplan for torg og møteplasser, Veiledende plan for offentlig rom og reguleringsplaner er viktige styringsdokumenter i planlegging av offentlige rom. Hver på sitt geografiske nivå. Ingen av planene vil sikre alle elementene alene, men de utfyller hverandre. Det er ikke bare kvaliteten på de ulike torgene og møteplassene som betyr noe for om en bys offentlige rom er inkluderende. Alle torg kan ikke romme alle befolkningsgrupper, eller alle typer aktiviteter. Å få til et god samspill mellom det å gi plass til forskjellighet, men også å få ulike grupper til å følge seg velkomne eller trygge er en hårfin balanse. Derfor er det nødvendig med en differensiering av de offentlige rommene. Både på bynivå, og på områdenivå. Kommunedelplanen for torg og møteplasser sikrer at de offentlige rommene er spredt over hele byen, men sikrer ikke variasjon blant de nye møteplassene. Veiledende plan for offentlige rom på Ensjø sikrer fordeling innenfor det aktuelle området, og sikrer variasjon i møteplassene. Reguleringsplanene følger opp de overordnede planene og går et skritt lenger i å forme fysisk, visuell og symbolsk tilgjengelighet og rett og muligheter for bruk.

9.2 Konklusjon

Problemstillingen i denne oppgaven var: *På hvilke måter bidrar kommunens styringsverktøy til planleggingen av gode offentlige rom?* Ved hjelp av de tre siste underspørsmålene skal jeg kort oppsummere svaret på problemstillingen.

Hvordan påvirker de juridiske styringsverktøyene planleggingen av offentlige rom?

Styringsverktøyene styrer grunnleggende forhold som fysisk og visuell tilgjengelighet. Dette er viktig for å legge rammene for de offentlige rommene, og sørge for at det sikres arealer til allmennheten. Kommunedelplan for torg og møteplasser sikrer at arealer til offentlige rom settes av, men sørger ikke for fordeling av typer rom i nye byområder. Dette gjør områdeplanen Veiledende prinsipplan for offentlige rom på Ensjø. Å sikre fordeling av type rom utover i byen og i områder er viktig for å balansere ulike aktiviteter og ulike behov i det offentlige rom.

Reguleringsplanene følger opp føringer fra de overordnede planene om størrelse og form, men bare delvis lages detaljerte bestemmelser. Symbolsk tilgjengelighet er et viktig element for alle ulike grupper og individer skal føle seg tilpass i et byrom, men styringsverktøyene styrer i mindre grad dette. Styringsverktøyene styrer til en viss grad utforming av de offentlige rommene slik at det legges til rette for ulike typer bruk innenfor et enkelt byrom, men regler for bruk styres i liten grad. Det sørges for at rommene juridisk sett skal være tilgjengelige for allmennheten, men det er lite bevissthet blant informantene om hva dette innebærer i praksis. Informantene tror at det er større sannsynlighet for at rommet tilrettelegges for mange ulike

grupper ved offentlig eie, enn ved privat eie, men dette kan ikke fastsettes før rommet er i bruk.

I hvilken grad planlegges det for gode offentlige rom?

De offentlige rommene som planlegges vil være tilgjengelige for alle i form av fysisk og visuell tilgjengelighet. Viktige elementer for om offentlige rom skal bruke av et mangfold i befolkningen ligger i detaljutforming og forvaltning av områdene. Dette planlegges det bare delvis for, derfor kan det være vanskelig å si noe om hvorvidt de ferdige offentlige rommene vil brukes av alle.

På hvilken måte bidrar styringsverktøyene til kommunens styringsevne i reguleringsprosessene?

Styringsverktøyene fungerer forholdsvis godt i forhandlingssituasjoner i reguleringsprosesser. Men i bytte mot byrom gjort tilgjengelig for allmennheten, krever private grunneiere større utbyggingsareal på sine eiendommer, ofte i form av flere etasjer. Kommunen ønsker utbygging, men har ikke penger til gjennomføring. Den leter derfor etter måter å finansiere tiltak på. Stadig oftere eier og drifter private grunneiere offentlige rom. Disse forholdene gjør at detaljutforming og regler for bruk av offentlige rom blir overlatt til private grunneiere.

Hypotese

En hypotese for oppgaven var at med den nyliberale bypolitikken som preger arealplanleggingen, er det en fare for at flere og flere områder i Oslo blir privatisert, og at tilsynelatende offentlige rom, i praksis ikke fullt ut er tilgjengelige for alle.

Til dette kan vi svare at allmenn tilgjengelighet settes som et sentralt mål i de overordnede planene og reguleringsplanene som jeg har sett på. Fysisk og visuell tilgjengelighet og størrelseskravet i kommunedelplanen sikrer at de offentlige rommene ikke kan bli fullstendig privatisert. Likevel har den symbolske tilgjengeligheten og regler for bruk også mye å si. Dette avhenger mer av grunneieren enn av kommunens styring. Det er stadig flere offentlige rom på privat grunn. Kommunen har ikke mye ressurser til å kjøpe ut slik grunn, og må være kreativ i forhandlinger for i det hele tatt å få rom tilgjengeliggjort for allmennheten. Oppsummert kan vi ut i fra studien av de aktuelle casene hevde at det ikke er fare for fullstendig privatisering av offentlige rom i Oslo. Det er likevel en fare for at private grunneiere vil sette sitt preg på rommene, og dette kan føre til at visse grupper føler seg utilpass og ekskludert.

HOVERDPROBLEMSTILLING:

På hvilke måter bidrar kommunens styringsverktøy til planleggingen av gode offentlige rom?

De offentlige styringsverktøyene legger viktige rammer for de offentlige rommenes fysiske og visuelle tilgjengelighet og sikrer allmennhetens tilgang juridisk. Men forhold som handler om mer konkret bruk og opplevelsen av å passe inn styres i liten grad av disse styringsverktøyene. Kommunedelplan for torg og møteplasser er viktig fordi den gir mulighet til å stille krav til opparbeidelse av offentlig rom i områder med behov. Men med en områdeplan som Veiledende prinsipplan for det offentlige rom på Ensjø ses et område i sammenheng og kan dermed definere behov og variasjon i utforming av de offentlige rommene på en måte som kommunedelplanen ikke evner. De overordnede styringsverktøyene er viktige virkemidler i reguleringsplanforhandlingene mellom grunneier og kommune.

9.3 Overførbarhet og forslag til videre forskning

Funn fra casestudier kan ikke uten videre overføres til andre case. I arealplanlegging er alle case unike, det er også casene som er studert i denne oppgaven. Planverktøyene som er studert gjelder derimot for all planlegging innefor et geografisk avgrenset område. Kommunedelplan for torg og møteplasser gjelder for Oslo kommune, Veiledende prinsipplan for det offentlige rom på Ensjø gjelder innenfor planens avgrensning på Ensjø. Reguleringsplaners logikk gjelder for arealplanlegging i hele Norge. Så lenge man studerer lignende reguleringsplaner innenfor Oslo kommune, vil noen av de samme diskusjonene som har kommet opp i denne oppgavens case, kunne gjenkjennes i andre case. Selv om diskusjonene er de samme, vil resultatene variere fordi hvert enkelt sted er unikt, men også fordi forslagsstillere har forskjellige interesser.

Å studere flere av byens reguleringsplaner som omfattes av de to overordnede styringsverktøyene jeg har tatt for meg, vil gi flere eksempler og vil dermed kunne bidra til å øke muligheten for generalisering.

I videre forskning ville det også være interessant å ta for seg ferdig utbygde torg, både offentlig og privat eide, og undersøke hvorvidt det finnes en forskjell i opplevelsen av åpenhet og offentlighet. Hvordan praktiseres regler for allmenn tilgjengelighet, og hvordan opplever befolkningen dette? Hvordan møtes politiets vedtekter om atferd i offentlige rom med reguleringsbestemmelsene?

Videre forskning på temaet bør også gå juridisk i dybden om hva det innebærer å tinglyse en rett til allmenn ferdsel.

Studier av forvaltning og drift av offentlige rom vil også kunne supplere og utfylle denne oppgaven. Det samme vil sosiale studier i bruk av offentlige rom.

10 KILDER

Tabeller

Tabell 1: Dimensjoner for vurdering av planverktøyene og de offentlige rommene	20
Tabell 2: Private og offentlige rom. Forholdet mellom eierskap og tilgang.	23
Tabell 3: Dimensjoner for vurdering av planverktøyene og de offentlige rommene	34
Tabell 4: Oversikt over variasjon i markedets og planmyndighetenes interesse for utviklingen av et område. Kilde: (Nordahl et al. 2011, s 175)	37
Tabell 5: Retningslinjer i VPOR som omhandler fysisk og visuell tilgjengelighet. Kilde: (PBE 2006)....	49
Tabell 6: Retningslinjer i VPOR som omhandler regler og utforming som gir mulighet for bruk. Kilde: (PBE 2006)	51

Figurer

Figur 1: 1-Blomsternedlegging utenfor Oslo Domkirke etter 22.juli 2011. <i>http://www.happygolucky.no/wp-content/uploads/2011/08/Photo-01.08.11-12-59-20.jpeg</i>	
2-Mennesker på taket av Operahuset i Oslo. <i>http://www.fotoagent.dk/single_Picture/205/25/large/Roof_with_people_photo_Erik_Berg(1).jpg</i>	
3-Marked under Vaterlandsbroa på Grønland i Oslo. <i>http://www.aftenposten.no/migration_catalog/article5085781.ece/BINARY/w980/+SCC-AIPub-G-Tittel-Marked.jpg</i>	
4-Husker under en bro i Barcelona. ukjent	
5-Bybildet fra filmen "Den brysomme mannen". <i>http://auroracultural.files.wordpress.com/2012/08/den-brysomme-mannen-aka-the-bothersome-man-lien-2006-anarcho-avi-reprodutor-de-mc3addias-vlc8.jpg</i>	
6-Tigger møter forbipasserende utenfor Nationaltheatret i Oslo. <i>http://1.vgc.no/drpublish/images/article/2013/10/05/22609390/1/460x307/1879930.jpg</i> .8	
Figur 2: Modell for oppgavens oppbygning	14
Figur 3: Hvem er alle? Kilde: <i>http://www.shutterstock.com/pic.mhtml?id=116967337</i>	26
Figur 4: Innovativ måte å bruke offentlig rom på for å skape interaksjon mellom mennesker. Kilde: <i>https://www.youtube.com/watch?v=HfHV4-N2LxQ</i>	27
Figur 5: Superkilen i København. Fysisk, visuelt og symbolsk tilgjengelig? Kilde: <i>http://www.urdesign.it/wp-content/uploads/2012/10/6-superkilen-denmark-topotek-1-big-architects-superflex.jpg</i>	31
Figur 6: Regler for bruk av park i Beijing. Kilde: <i>http://gfx.nrk.no//KfBQ30Nn0ZGrML1vZLdGmAKyo33vnFW0c-wc3Q2RKvMg</i>	33
Figur 7: Kommunedelplan for torg og møteplasser og Veiledende prinsipplan for det offentlige rom på Ensjø. Kilde: (PBE 2014b).....	43
Figur 8: Utdrag fra plankart i Kommunedelplan for torg og møteplasser. Kilde: (PBE 2009a)	45
Figur 9: Hovedkartet i VPOR. Kilde: (PBE 2006).....	50
Figur 10: 1-Flyfoto over Nydalen. Kilde: TomTom kartprogram. 2-Dagens situasjon, Slipeskivefabrikken i bakgrunn. Kilde: (Planforslag 28.01.2014).....	53
Figur 11: Illustrasjon av mulig fremtidig utbygging på Vitamintomta.Kilde: (Planforslag 28.01.2014) 54	
Figur 12: Plankart for Vitamintomta. Kilde: (Planforslag 28.01.2014).....	55
Figur 13: Utdrag fra plankartet i Kommunedelplan for torg og møteplasser. Vitamintomta er midt i bildet mellom svart stiplet strek (strøksgate), rød strek (bydelsgrense) og skravert felt (område med behov for nytt torg /møteplass). Kilde: (PBE 2009a)	56
Figur 14: Ensjøs beliggenhet i forhold til Oslo S. Kilde: <i>http://www.ensjobyen.no/omradet/beliggenhet</i>	63
Figur 15: Modell av hvordan Tyngdepunktet kan bli seende ut. Kilde: (Planforslag 25.10.2013).	65
Figur 16: Plankart reguleringsplan for Tyngdepunktet. Kilde: (Planforslag 25.10.2013)	65
Figur 17: Søndre Tverrforbindelse. Kilde: (PBE 2006).....	66
Figur 18: Illustrasjonsplan for planområdet Tyngdepunktet, alternativ 1. Kilde: (Planforslag 25.10.2013)	68
Figur 19: Illustrasjon av et fremtidig Ensjø Torg. Kilde: (Planforslag 25.10.2013)	72
Figur 20: Illustrasjon Ensjøveien 17. Kilde: (Planforslag 25.10.2013)	73
Figur 21: Forholdet mellom de tre typer styringsverktøyene.....	93

Litteratur

- Augustsen, R. (2014). Verdens kjedeligste byrom. *Magasinet KOTE*, 4: 14-17.
- Banerjee, T. (2001). The Future of Public Space: Beyond invented streets and reinvented places. *American Planning Association. Journal of the American Planning Association*, 67 (1): 16.
- Blakie, N. (2000). *Designing Social Research. The Logic og Anticipation*. Cambridge: Polity Press.
- Børrud, E. (2012). Planlegging i en allerede bygget by. I: *Utfordringer for norsk planlegging*, s. 206-224. Kristiansand: Cappelen Dann Høyskoleforlaget.
- Carmona, M., Tiesdell, S., Heath, T. & Oc, T. (2010). *Public Places - Urban Spaces. The Dimensions of Urban Design*. 2. utg. London and New York: Architectural Press, Routledge Taylor & Francis Group.
- Carr, S. (1992). *Public space*: Cambridge University Press.
- Carr, S., Francis, M., Rivlin, L. G. & Stone, A. M. (1992). *Public Space*. Environment and behavior Series.
- Fainstein, S. S. (2010). *The Just City*. United States of America: Cornell University Press. 212 s.
- Falleth, E. & Saglie, I.-L. (2012). Kommunal arealplanlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*, s. 85-101. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Gehl, J. (1989). A Changing Street Life in a Changing Society. *Places*, 6 (1): 8-17.
- Hansen, A. L. & Larsen, H. G. (2012). Retten til byen. I: Andersen, J., Freudendal-Pedersen, M., Lasse, K. & Jonas, L. (red.) *Byen i bevægelse*, s. 131-147: Samfundslitteratur.
- Hanssen, G. S. & Saglie, I.-L. (2010). Cognitive Closure in Urban Planning. *Planning Theory & Practice*, 11 (4): 499-521.
- Hanssen, G. S. (2012). Negotiating Urban Space: The Challenge of Political Steering in Market- og Network-oriented Urban Planning. *Scandinavian Political Studies*, 35 (1): 26.
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Gjøvik: Universitetsforlaget AS. 487 s.
- Holm, E. D. (2006). *Offentlig rom: Vox Publica*. Tilgjengelig fra: <http://voxpathlica.no/2006/12/offentlig-rom/> (lest 12.05.2014).
- Haagensen, T. (2011). Byer og miljø. Indikatorer for miljøutviklingen i "Framtidens byer". I: sentralbyrå, S. (red.). *Rapporter*, 12/2011. 82 s.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2013). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS. 344 s.
- Larsen, A. K. (2007). *Ein enklere metode - Veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Lind, H. (2002). Market-Oriented Land-Use Planning, a Conceptual Note. *Planning and Markets*, 5 (1): 42-50.
- Madanipour, A. (1999). Why are the design and development of public spaces significant for cities? *Environment and Planning B: Planning and Design*, 26: 879-891.
- Miljøverndepartementet. (2009). *Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov*: Miljøverndepartementet. 160 s.
- Mitchell, D. (1995). The End of Public Space? People's Park, Definitions of the Public, and Democracy. *Annals of the Association of American Geographers*, 85 (1): 108-133.
- Moses, J. W. & Knutsen, T. L. (2012). *Ways of knowing. Competing Methodologies in Social and Political Research*. Hampshire, Great Britain: Palgrave Macmillan. 348 s.
- Németh, J. & Schmidt, S. (2007). Toward a Methodology for Measuring the Security of Publicly Accessible Space. *American Planning Association. Journal of the American Planning Association*, 73 (3): 15.
- Nordahl, B., Harvold, K. & Skogheim, R. (2009). Forhandlingsbasert byutvikling. Evaluering av Oslo kommunes arbeid med å utvikle Ensjø fra bilby til boligby. *NIBR-rapport*, 2009:20. 131 s.
- Nordahl, B., Barlindhaug, R., Havnen, E., Nørve, S. & Skogstad-AAMO, A. (2011). Utbyggerstyrt byutvikling? *NIBR-rapport*. Oslo: NIBR.
- Nordahl, B. (2012). Planlegging og marked - arealplanlegging som arena for dialog og forhandling. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*, s. 167-186. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- PBE. (2014b). *Områdeutvikling og planer*. Oslo: Plan- og bygningsetaten. Tilgjengelig fra: http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/omradeutvikling_og_planer/ (lest 13.05.2014).
- Plan- og bygningsetaten, O. k. (2014). *Kommunedelplaner*. Tilgjengelig fra: http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/omradeutvikling_og_planer/kommunedelplaner/ (lest 09.04.2014).
- Plan-og-bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008*.
- Ruud, M. E. & Sørholt, S. (2006). *Møteplasser i multietniske utemiljøer. Innspill til Oslo kommunes kommunedelplan for torg og møteplasser. Byggforsknotat 83*. Oslo: Byggforsk.
- Røsnes, A. (2013a). *Fellesinnretninger og OPS*. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (forelesning 11.03.2013).
- Røsnes, A. (2013b). *Tomte- områdeanalyse for prosjektgjennomføring*. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (forelesning 15.02.2013).
- Silverman, D. (2010). *Doing Qualitative Research*. London: Sage Publication. 395 s.
- Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget. 224 s.

Wikipedia. (2014a). *Allmenningens tragedie*. Tilgjengelig fra: [http://no.wikipedia.org/wiki/Allmenningens tragedie](http://no.wikipedia.org/wiki/Allmenningens_tragedie) (lest 14.05.2014).

Wikipedia. (2014b). *Nydalen*: Wikipedia.org. Tilgjengelig fra: <http://no.wikipedia.org/wiki/Nydalen> (lest 13.05.2014).

Yin, R. K. (1989). *Case Study Research, Design and Methods*. Newbury park, CA: Sage Publications.

Yin, R. K. (2009). *Case study research. design and methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage. 219 s.

Åmås, K. O. (2012, 02. januar). Den helt nye hovedstaden. *Aftenposten*.

Plandokumenter

Kommuneplan for Oslo - høringsutkast. (2014). *Kommuneplan for Oslo. Oslo mot 2030*. Oslo: Byrådet i Oslo.

Oslo-byplankontor. (1990). *Kommunedelplan Nydalen*. Oslo: Oslo byplankontor. 26 s.

PBE. (2002). *Planprogram for Ensjø*. Oslo: Plan- og bygningsetaten. 50 s.

PBE. (2006). *Veiledende prinsipplan for det offentlige rom på Ensjø*. Oslo: Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten, Avdeling for byutvikling. 60 s.

PBE. (2009a). *Kommunedelplan for torg og møteplasser, Kdp. nr. 17*. Oslo: Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten, Avdeling for byutvikling. 44 s.

PBE. (2009b). *Kommunedelplan for torg og møteplasser. Verktøykasse*. Oslo: Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten, Avdeling for byutvikling. 88 s.

PBE. (2014a). *Innsyn i plan- og byggesaker*. Tilgjengelig fra: <http://web102881.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/main.asp> (lest 13.05.2014).

Planforslag. (25.10.2013). *Planforslag Tyngdepunktet, Saksinnsyn dokument nr. 40*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.

Planforslag. (28.01.2014). *Planforslag Vitamintomta, Saksinnsyn dokument nr. 106*. Oslo: Plan- og bygningsetaten. 48 s.

Saksfremstilling. (14.11.2012). *PBEs saksfremstilling Vitamintomta, Saksinnsyn dokument nr. 45*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.

Saksfremstilling. (25.10.2013). *PBEs saksfremstilling Tyngdepunktet, Saksinnsyn dokument nr. 40*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.

Øvrige plandokumenter for Vitamintomta finnes i PBEs Saksinnsyn:
<http://web102881.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?caseno=201002948&wfl=N>
Saksnummer: 201002948

Øvrige plandokumenter for Tyngdepunktet finnes i PBEs Saksinnsyn:
<http://web102881.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?caseno=200507086>
Saksnummer: 200507086

Informanter

EBY-informanter. (2014). *Intervju med representerer EBY som forslagsstiller og grunneier på vegne av kommunen, reguleringsplan for Tyngdepunktet, Ensjø (to informanter)*. Oslo (04.04.2014).

KDP-informant. (2014). *Intervju med overarkitekt og planlegger i Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune. Sentral i utarbeidelsen av Kommunedelplan for torg og møteplasser*. Oslo (03.04.2014).

Konsulent-informant. (2014). *Intervju med arkitekt som representerer konsulent for forslagsstiller, reguleringsplan for Vitamintomta, Nydalen*. Oslo (24.03.2014).

PBE-informant. (2014). *Intervju med saksbehandler i Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, reguleringsplan for Tyngdepunktet, Ensjø*. Oslo (04.04.2014).

Utbygger-informant. (2014). *Intervju med representant for etablert grunneier og utbygger for et område utenfor Tyngdepunktet, på Ensjø. Deltagelse i arbeidet med Ensjø og Veiledende plan for offentlig rom siden oppstart*. Oslo (27.03.2014).

11 VEDLEGG

11.1.1.1 Vedlegg 2: Fellesbestemmelser for Kommunedelplanens torg og møteplasser

§ 5.1 Felles bestemmelser for torg og møteplasser

Offentlighet

- inngjerding tillates ikke
- fysisk overdekking tillates ikke
- tilrettelegging for varierte funksjoner, og for publikumsrelaterte funksjoner i 1. etasje
- tydelige skiller mellom allment tilgjengelige og private arealer

Arealsikring

- minste 1 dekar anvendbart nettoareal eksklusive kjøreareal
- minste bredde på 25 meter
- ett sammenhengende areal
- utstrekning og form som ivaretar møteplassens krav til at denne skal være åpen og allment tilgjengelig
- ikke større terrengfall enn 1:12
- god romlig tilknytning til offentlig gate eller gang- og sykkelvei
- sykkelparkeringsplasser på eller nær torg/møteplass

Universell utforming – tilgjengelighet

- skal legges til rette slik at de blir tilgjengelige og anvendelige for alle, inkludert bevegelses-, orienterings- og miljøhemmede, barn, eldre og ulike kulturelle grupper
- bestandige materialer og gode drifts- og vedlikeholdsrutiner
- klar og enkel organisering av plassene, skilting

Tilrettelegging for bruk til ulike aktiviteter

- skal legges til rette for sammensatt og variert bruk for ulike brukere - barn, ungdom og voksne
- skal legges til rette for opphold, ulike aktiviteter og lek på en måte som skal bidra til samhandling mellom mennesker
- bruken og intensiteten i bruken kan variere mellom områdene, og over året og døgnet

Trygge møtesteder

- lokalisering av adkomster og publikumsfunksjoner skal bidra til oversikt og sosial kontroll
- bygninger skal henvende seg mot møteplassen
- fasadeutforming med innganger på bakkeplan skal gi åpenhet og god belysning mot uterommet
- atkomster og ganglinjer gjennom møteplassen skal ha god belysning
- holdeplasser/stasjoner lokaliseres slik at gangstrømmer bidrar til sosial kontroll og øker opplevelsen av trygghet både for reisende og andre over store deler av døgnet

Tilrettelegging for sitteplasser

- tilstrekkelig allment tilgjengelige sittemuligheter
- overordnede møteplasser og torg skal ha minimum 3 ulike allment tilgjengelige sittegrupper
- skjermingstiltak mot vind, nedbør, støy og eksos skal vurderes

Teknisk service

- dersom det etter kommunens skjønn er nødvendig, opparbeides med avfallsbeholdere, toaletter, mottak for engangsgriener

Bruk av vegetasjon og vann

- bruk av vegetasjon skal vektlegges
- ikke bidra til å skape utrygghetsfølelse
- gjenåpning av vassdrag
- håndtering av overflatevann

Sol-, lys- og lokalklimaforhold

- ved vår/høstjevndøgn - solbelyst minst 4 timer
- gode lokalklimatiske forhold

Støy/forurensing

- ulempene fra støy og forurensing minimeres
- rennende vann skal vurderes som avbøtende tiltak
- terrenginngrep og bruk av vegetasjon, levegger eller mindre bygningsvolumer/-installasjoner skal vurderes som skjermingstiltak
- tiltakene skal ikke hindre sikt, oversikt eller føre til redusert tilgjengelighet

Biologisk mangfold/naturkvaliteter

- tilrettelegging for ferdsel og opphold skal avveies i forhold til naturinteressene

Kulturminner

- tilrettelegging for ferdsel og opphold skal avveies i forhold til kulturminneinteressene

Stedsidentitet

- tiltak skal ta utgangspunkt i stedlige karaktertrekk
- for torg og møteplasser ved sjø, vann eller vassdrag skal bruken av vann som rekreasjons- og formingsselement vektlegges
- gamle elve- og bekkelukkinger skal søkes gjenåpnet

Utforming og materialbehandling

- utforming og materialbehandling skal oppfylle høye krav til funksjonell og estetisk kvalitet

11.1.1.2 Vedlegg 3: Planprosess og dokumenter for Vitamintomta

Planprosess for detaljregulering i PBE, Oslo kommune	Tidslinje for Vitamintomta - planprosess	Dokumenter fra Saksinnsyn brukt som kilder i denne oppgaven
<p>Planinitiativfase Privat forslagsstiller bestiller oppstartsmøte ved å sende inn ”planinitiativ”. PBE forbereder seg til oppstartsmøte (område og prosessavklaring): - får inn samrådsinnspill fra andre etater. - internt planforum hvor de diskuterer området og prosessen. Oppstartsmøte holdes med PBEs saksbehandler og forslagsstiller. Man avklarer og veileder. Forslagsstiller varsler om oppstart av planarbeid – brev og kunngjøring</p>	<p>2010 19.03.2010 – Mottatt sak – Planinitiativ mottatt/utarbeidet 12.05.2010 – Område/prosessavklaring (internt i PBE) 09.06.2010 – Oppstartsmøte gjennomført</p>	<p>Planinitiativ Referat fra område/prosessavklaring i PBE, samrådsinnspill fra berørte etater. Høringsuttalelser</p>
<p>Planskisefase Forslagsstiller utarbeider og sender inn en planskisse Behandling av PBE - dialogmøter - kart- og bestemmelsesmøte</p>	<p>2011 01.04.2011 – Planskisse mottatt/utarbeidet 08.06.2011 – Prosjektavklaring planskisse 02.09.2011 – Avklaringsmøte</p>	<p>Planskisse Referat fra avklaringsmøte Saksbehandlers kommentarer</p>
<p>Planforslagsfase Forslagsstiller utarbeider og sender inn planforslag Saksbehandling Offentlig ettersyn Bemerkninger fra offentlig ettersyn kommer inn Møte om bemerkninger</p>	<p>2012 16.05.2012 – Planforslag mottatt utarbeidet 12.06.2012 – Behov for tilleggsdokumentasjon 20.09.2012 – Sak komplett 14.11.2012 – Vedtak om offentlig ettersyn 26.11.2012 – Lagt ut til høring/offentlig ettersyn 2013 12.04.2013 – Bemerkningsmøte (møte om bemerkninger fra høringsrunden) 16.05.2013 – Oppdatert planforslag mottatt/utarbeidet 29.10.2013 – Bemerkningsmøte 10.12.2013 - Avklaringsmøte</p>	<p>Planforslag Tilleggsinformasjon Uttalelser Planforslag oppdatert Referat fra avklaringsmøte</p>
<p>Politisk behandling Plan sendes til politisk behandling</p>	<p>2014 07.03.2014 – Sendt byrådsavdelingen</p>	<p>Planforslag siste</p>

11.1.1.3 Vedlegg 4: Planprosess og dokumenter for Tyngdepunktet

Planprosess for detaljregulering i PBE, Oslo kommune	Tidslinje for Vitamintomta - planprosess	Dokumenter fra Saksinnsyn brukt som kilder i denne oppgaven
<p>Planinitiativfase Privat forslagsstiller bestiller oppstartsmøte ved å sende inn ”planinitiativ”. PBE forbereder seg til oppstartsmøte (område og prosessavklaring): - får inn samrådsinnspill fra andre etater. - internt planforum hvor de diskuterer området og prosessen. Oppstartsmøte holdes med PBEs saksbehandler og forslagsstiller. Man avklarer og veileder. Forslagsstiller varsler om oppstart av planarbeid – brev og kunngjøring</p>	<p>2005 06.06.2005 - Planinitiativ mottatt/utarbeidet 2006 10.02.2006 - Planinitiativ mottatt/utarbeidet 10.05.2006 - Område/prosessavklaring 22.05.2006 Oppstartsmøte gjennomført</p>	<p>Planinitiativ Referat fra område/prosessavklaring i PBE, samrådsinnspill fra berørte etater. Høringsuttalelser</p>
<p>Planskisefase Forslagsstiller utarbeider og sender inn en planskisse Behandling av PBE - dialogmøter - kart- og bestemmelsesmøte</p>	<p>2011 28.10.2011 – Planskisse mottatt/utarbeidet 08.06.2011 – Prosjektavklaring planskisse 2012 30.05.2012 – Prosjektavklaring planskisse 25.06.2012 - Avklaringsmøte</p>	<p>Planskisse Referat fra avklaringsmøte Saksbehandlers kommentarer</p>
<p>Planforslagsfase Forslagsstiller utarbeider og sender inn planforslag Saksbehandling Offentlig ettersyn Bemerkninger fra offentlig ettersyn kommer inn Møte om bemerkninger</p>	<p>2013 30.04.2013 – Planforslag mottatt/utarbeidet 07.05.2013 – Behov for tilleggsdokumentasjon 22.08.2013 – Sak komplett 25.10.2013 – Vedtak om offentlig ettersyn 23.12.2013 – Lagt ut til høring/offentlig ettersyn 2014 31.01.2014 – Bemerkningsmøte (møte om bemerkninger fra høringsrunden)</p>	<p>Planforslag Tilleggsinformasjon Uttalelser</p>
<p>Politisk behandling Plan sendes til politisk behandling</p>	<p>Ikke sendt byrådsavdelingen</p>	

11.1.1.4 Vedlegg 5: Utdrag fra reguleringsbestemmelser for Vitamintomta

§ 8 Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur

Det skal etableres trerækker langs alle gatene innenfor planen, og for de offentlige arealene skal dette avklares med Bymiljøetaten.

Torg

Torget skal være felles for gnr.77 bnr.59, 60, 89, 91, 103, 332 og 339. Arealet skal være tilgjengelig for allmennheten. Torget skal være bilfritt, men kjørbart for utrykningskjøretøy og beredskap. Det skal legges vekt på høy standard ved utforming og materialvalg. Det tillates ikke bruk av asfalt eller betong som dekke.

Fortau, gang-/sykkelvei, annen veigrunn - grøntareal

Fortauet, annen veigrunn - grøntareal langs Sandakerveien, Vitaminveien og Gunnar Schjelderups vei skal være offentlige. Fortau, gang-/sykkelvei og annen veigrunn - grøntareal mellom Sandakerveien og Gunnar Schjelderups vei skal være felles for gnr.77 bnr.59, 60, 89, 91, 103, 332, 339 og 381. Arealet skal være tilgjengelig for allmennheten.

§ 9 Grønnstruktur - Park

Parken skal være felles for gnr.77 bnr.59, 60, 89, 91, 103, 332 og 339. Arealet skal være tilgjengelig for allmennheten. Parken skal i hovedsak etableres grønt, møbleres og beplantes med trær. Det tillates innslag av harde flater i forbindelse med arealer for lek.

Bestemmelser om bygninger som grenser til de offentlige rommene (min redigering):

Felles for felt A, B, C, D

Det skal etableres publikumsrettede funksjoner i 1.etasje med inngang direkte fra fortau.

Publikumsrettede funksjoner kan også tillates i 1.etasje mot parken og torget.

En forretning skal være på maks. 1000 m² og de øvrige på maks 500 m² med hver sin atkomst direkte fra gatenivå (dette gjelder for hvert felt).

Forretningsarealene tillates ikke organisert som kjøpesentre med innvendige fellesarealer.

For Felt B: Fasaden som omslutter virksomhetene i 1.etasje skal være i transparent glass og det tillates ikke tildekning av disse fra bakenforliggende virksomhet.

For felt D (paviljongen): Paviljongen skal være transparent og ha sedumtak.

11.1.1.5 Vedlegg 6: Utdrag fra reguleringsbestemmelser for Tyngdepunktet

§ 3 BEBYGGELSE OG ANLEGG (VERTIKALNIVÅ 2 OG 3; PÅ GRUNNEN OG OVER GRUNNEN):

§ 3.1 Fellesbestemmelser

3.1.2 Plassering

For bygninger som har fasade mot vei/gate/torg: Virksomheter på nivå med gate og/eller torg hovedsakelig skal være publikumsrettet og ha minimum en inngang pr virksomhet mot gate/torg. Mot torg skal minimum en inngang utformes som en hovedinngang. Kontor/Undervisning/Institusjon/forsamlingslokale tillates ikke plassert på bakkeplan mot felt ST1.

3.1.4 Utforming

Det skal legges vekt på høy arkitektonisk kvalitet i utforming av bebyggelse, utearealer og støyskjerming. Bebyggelsen skal tilpasses terrenget. Lange fasader skal brytes opp eller behandles slik at man unngår monotoni. Ny og eksisterende bebyggelse skal tilpasses torg-, gate- eller fortausnivå med direkte inngang fra disse til inn i bygningen. Fasader i bebyggelse mot torg ST1 og Ensjøveien skal i størst mulig grad være transparente. Hensikten er å skape god kontakt mellom inne og ute. Hele, lukkede sokkeletasjer mot gate, torg eller utomhusarealer, tillates ikke.

3.1.6 Forretningsformål

Forretningsformål tillates bare i 1. og 2. etasje regnet fra tilsluttende fotgjengerareal, samt i underetasje.

3.1.9 Utomhusplan/takplan

Sammen med søknad om rammetillatelse for del av et byggeområde/felt og torg skal det innsendes utomhusplan for opparbeidelse av ubebygd areal for det aktuelle feltet samt tilgrensende offentlige arealer. Utomhusplanen skal vise ferdig opparbeidet tomt, med gangforbindelser, parkering for bil og sykkel, belegning, materialbruk, vegetasjon og beplantning, utstyr for lek, møblering, belysning, skilt og andre faste installasjoner, system for overvann med tilslutning til overordnet system for overvann med videre. Ved etappevis utbygging av et felt, skal utomhusplanen for feltet også vise midlertidig utforming av tilliggende arealer.

3.1.10 Offentlig tilgjengelige gjennomganger/ passasjer gjennom byggeområdene:

Fra Rolf Hofmos gate til torg ST2 – del av Søndre tverrforbindelse: Det skal etableres gjennomgang for allmennheten fra Rolf Hofmos gate via felt S2, gjennom BG6 og BG4 til feltet ST2. Gjennomgangen skal være tydelig og åpen for allmennheten. Gjennomgangen skal inntegnes på utomhusplanen.

Fra Rolf Hofmos gate til torg ST1: Det skal etableres gjennomgang for allmennheten fra Rolf Hofmos gate gjennom felt BG8, via felt S1 til torg ST1. Gjennomgang og stigning på rampe i felt BG8 skal dimensjoneres for utrykningskjøretøy og med universell utforming.

De offentlige tilgjengelige forbindelsene skal sikres med tinglyste erklæringer før det gis rammetillatelse for de enkelte felt.

3.1.11 Miljøhensyn

3.1.11.3. Vind For bebyggelse høyre en 42m og for Ensjø torg med tilliggende bebyggelse skal det gjennomføres simulering av vindforhold på bakkeplan for rammesøknad. Simuleringen skal dokumentere at vindforholdene på bakkeplan er akseptable. Evt. virkning av avbøtende tiltak skal beskrives.

§4 SAMFERDSELSANLEGG OG TEKNISK INFRASTRUKTUR (VERTIKALNIVÅ 1, 2 OG 3; UNDER GRUNNEN, PÅ GRUNNEN OG OVER GRUNNEN):

§ 4.1 Generelt

Alle felt under samferdsel og teknisk infrastruktur er offentlige, med unntak av SKV2, SKV3, ST3, ST4 og ST5 (felles). (...) Det tillates overvannsrenner innenfor offentlige samferdselsanlegg, fortrinnsvis på regulert fortau og torg. Byggeplan for offentlige samferdselsanlegg skal forelegges Bymiljøetaten.

§ 4.4 Felt ST1 - ST5 (torg)

§ 4.4.1 Felles: Bruk og utforming:

- Feltene ST1 og ST2 skal være offentlige byrom, jfr. § 4.1.
- Felt ST3 skal være felles for virksomheter på felt K1.

- Felt ST4 skal være felles for virksomheter på felt S1.
- Felt ST5 skal være felles for virksomheter på felt K2.
- Felt ST3 – ST5 skal være tilgjengelige for allmennheten.
- Uteservering tillates. Møblering og soneinndeling for slik servering tillates.
- Parkering: Kun sykkelparkering tillates
- Innenfor bestemmelsesgrenser BG1 og BG2 tillates det underjordisk bebyggelse.
- Felt ST1 – ST5 skal opparbeides etter en helhetlig byggeplan. Byggeplanen skal forelegges Bymiljøetaten før det gis tillatelse til byggetiltak. Overflater, materialvalg, belysning, byromsmøbler og utstyr, kunst og grønnstruktur skal utformes med høy arkitektonisk kvalitet. Ved etappevis utbygging skal det redegjøres for hvordan torgenes helhetlige utforming sikres.

§ 4.4.2 Felt ST1 (Ensjø torg):

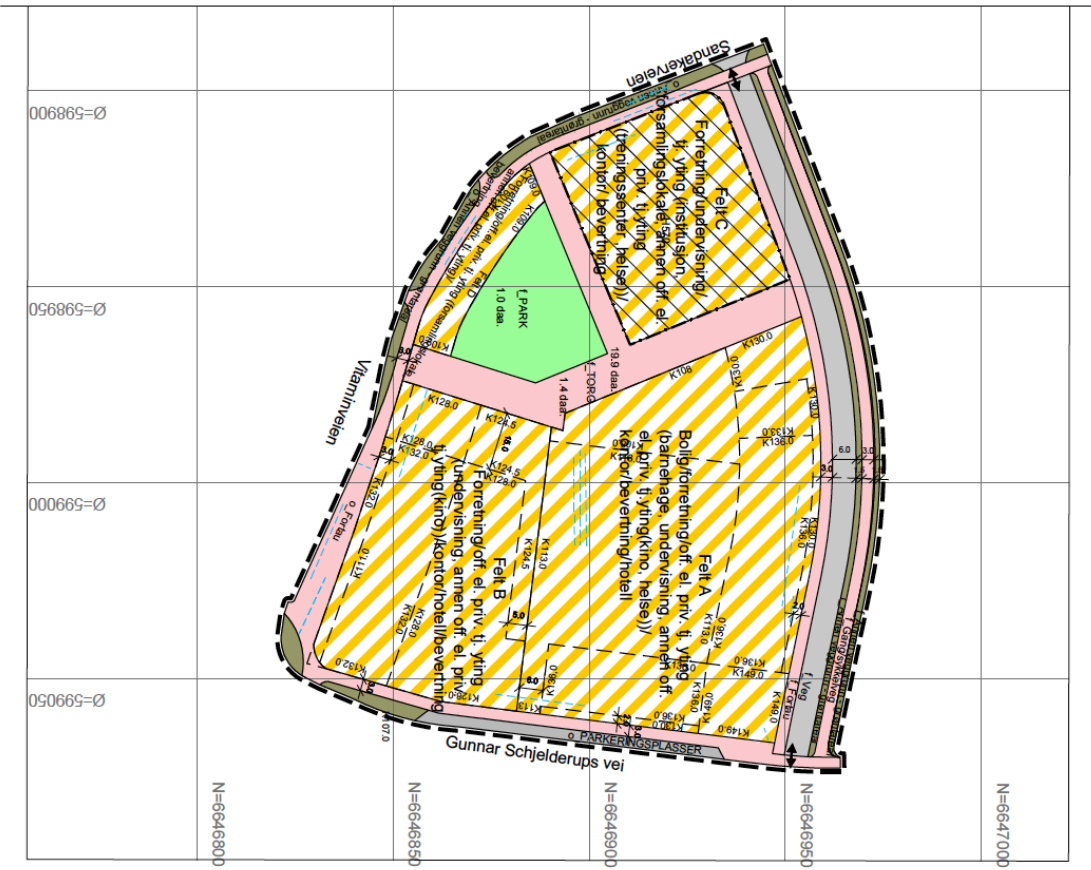
- Torget skal ha fast belegg i form av skifer/granitt eller lignende, og skal trekkes inntil fortauskant mot kjøreveg. Det skal etableres vannspeil med elvevann fra Hovinbekken på felt ST1.

§ 4.6 Felt G1 og G2 (gangvei/ gangareal)

Skal opparbeides med fast dekke.

Gangvei G2 skal opparbeides med adkomst for brannbil. Det skal opparbeides standplass for brannbil i tilknytning til tunnelåpning for sporvei/forstadsbane.

11.1.1.6 Vedlegg 7: Plankart for Vitamintomt



Tegnforklaring

Reguleringsplan PBL 2008

- \$12-5. Nr. 1 - Bebyggelse og anlegg: Kombiert bebyggelse og anleggskonform
- \$12-5. Nr. 2 - Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur: Veg, Fortau, Torg, Gang-/sykkelveg, Annen veggunn - grøntareal, Parkeringsplasser
- \$12-5. Nr. 3 - Grønsstruktur: Park
- \$12-6 - Hensynssoner: (Empty box)

Linjesymbol

- Bevaring kulturmiljø
- RpGrense
- RpFormalGrense
- RpAnnlHensynGrense
- Byggegrense
- Punktsymboler: Avklørsel

Detailregulering
Vitamintveien 11 - gnr/brnr 77/91 m fler
 MED TILHØRENDE REGULERINGSBESTEMMELSER

Oslo

Dato	Revisjon	SAKSBEHANDLING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN	SAKS-NR.	DATO	SGN.
09.10.2012	01.11.2013	Planforslag	-	-	-

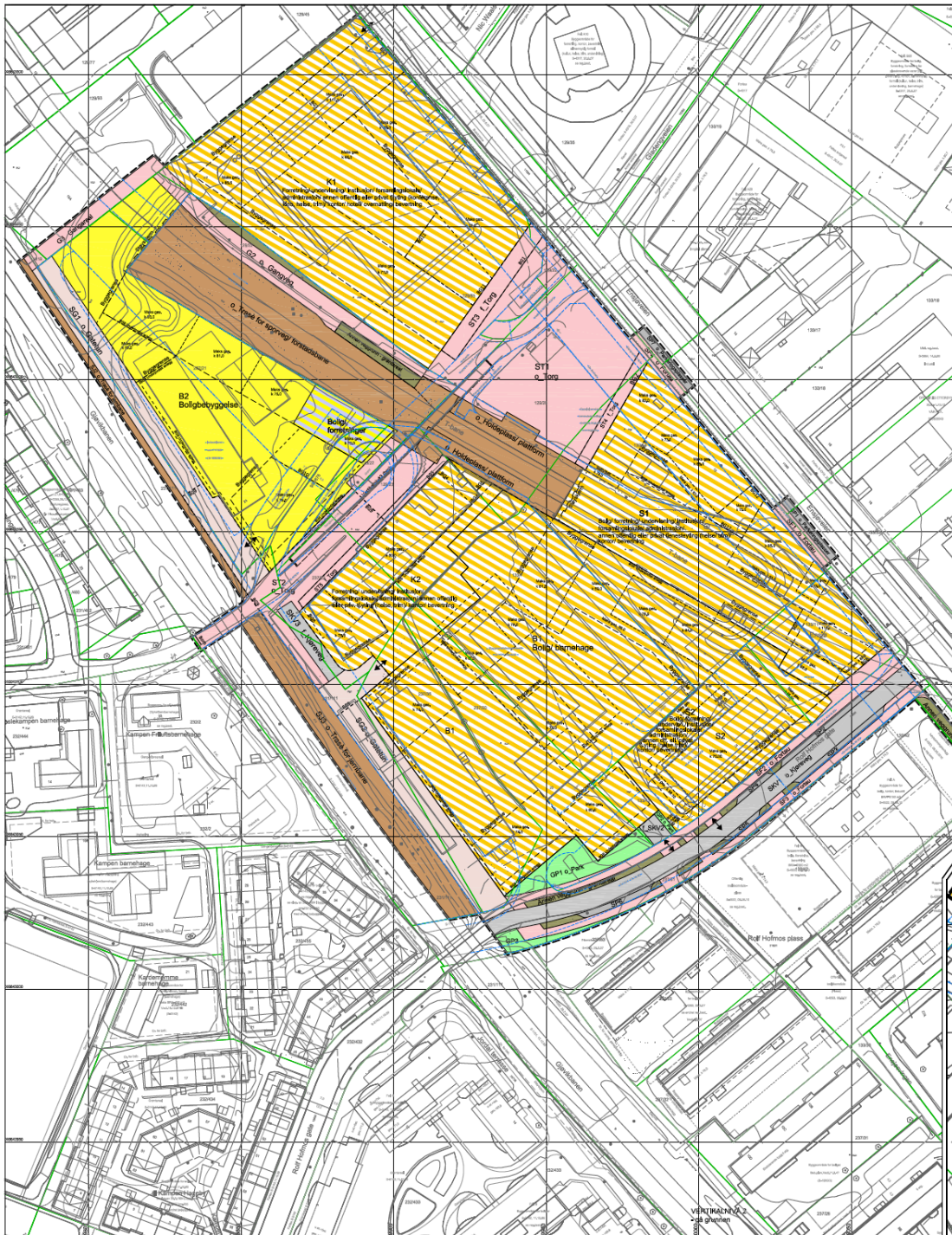
Kommunestyrets vedtak

3. gangs behandling	-	-	-	-
Offentlig ettersyn fra	til	-	-	-
2. gangs behandling	-	-	-	-
Offentlig ettersyn fra	til	-	-	-
1. gangs behandling	-	-	-	-
Kommisjonering av oppstart av planarbeidet	-	-	-	-

PLANEN UTARBEIDET AV: Hilde Melbye Arkitektur AS - www.hilme.no
 PLANNR: TEGNBR SAKSBEH
 AR3664-02 201002948 201002948

Det behandles at planen er i samsvar med kommunestyrets vedtak av _____ 20__

11.1.1.7 Vedlegg 8: Plankart for Tyngdepunktet



11.1.1.8 Vedlegg 9: Intervjuguider

INTERVJU MED KDP-INFORMANT

Utfordringer

Hvilke utfordringer finnes i planleggingen av torg i transformasjonsområder?

Overordnet plan

Hva var grunnlaget for at dere begynte å jobbe med KDPTM?

Hva har dere ønsket å oppnå med KDPTM? Hva er målet?

Hvordan har KDPTM hatt påvirkning på arbeidet med offentlige rom i Oslo? Hvordan har planen fungert?

Eierskap og tilgang for allmennheten

Hvilke vurderinger gjøres omkring drift, vedlikehold og eierskap av de offentlige rommene?

Hvilke vurderinger gjøres omkring allmenn tilgjengelighet?

Å planlegge for bruk

Hvordan fungerer KDPTM som planleggingsverktøy som skal legge til rette for sosial liv, gjennom fysiske planlegging?

Hvordan opplever du at en reguleringsplanprosess egner seg til å planlegge fysisk for sosialt liv?

Roller

Opplevs det som kommunens ansvar å ivareta byens offentlige rom?

Hvilket handlingsrom har dere i møte med utbygger?

INTERVJU MED KONSULENT-INFORMANT

Utfordringer

Hvilke utfordringer finnes i planleggingen av torg i transformasjonsområder?

Overordnet plan

På hvilken måte har KDPTM hatt påvirkning på deres arbeid med de offentlige rommene i reguleringsplanen?

Forhold ved de offentlige rommene

Hva har vært de viktigste avveiningene eller temaene for dere i planleggingen av reguleringsplanen som helhet?

Hvilke temaer har vært oppe til diskusjon i forbindelse med de offentlige rommene?

Hva slags funksjon og hvilke aktiviteter har dere tenkt dere at skal foregå her?

Hvem er målgruppen for dette torget?

Hvilken betydning tenker du at torget skal kunne ha for de som bruker det, de som bor i området?

På hvilken måte har dere lagt opp til de ulike målene i plankartet og reguleringsbestemmelsene?

Kan du si litt om hvordan dere vurderte avveining mellom støy og åpenhet i forbindelse med paviljongen?

Trygghet i en by er viktig for mange. Har dere vurdert trygghet i dette prosjektet? Hva er deres tanker omkring dette?

Eierskap og tilgang for allmennheten

Hvilke vurderinger gjøres omkring drift, vedlikehold og eierskap av de offentlige rommene?

Hvilke vurderinger gjøres omkring allmenn tilgjengelighet?

Å planlegge for bruk

Hvordan opplever du at en reguleringsplanprosess egner seg til å planlegge fysisk for sosialt liv?

Roller

Hvordan har rollefordelingen mellom dere og utbygger/forslagsstiller vært?

Hvilket handlingsrom har dere i møte med Plan- og bygningsetaten?

INTERVJU MED PBE-INFORMANT

Utfordringer

Hvilke utfordringer finnes i planleggingen av torg i transformasjonsområder?

Overordnet plan

På hvilken måte har VPOR hatt påvirkning på arbeidet med de offentlige rommene i reguleringsplanen?

Forhold ved de offentlige rommene

Hva har vært de viktigste avveiningene i planleggingen av reguleringsplanen for Tyngdepunktet som helhet?
Hvilke temaer har vært viktigst i diskusjon i forbindelse med de offentlige rommene?

Hva slags funksjon og hvilke aktiviteter har dere tenkt dere at skal foregå her?

Hvem er målgruppen for dette torget?

Hvilken betydning tenker du at torget skal kunne ha for de som bruker det, de som bor i området?

På hvilken måte har dere lagt opp til de ulike målene i plankartet og reguleringsbestemmelsene?

Trygghet i en by er viktig for mange. Har dere vurdert trygghet i dette prosjektet? Hva er deres tanker omkring dette?

Å planlegge for bruk

Hvordan opplever du at en reguleringsplanprosess egner seg til å planlegge fysisk for sosialt liv?

Eierskap og tilgang for allmennheten

Hvilke vurderinger gjøres omkring drift, vedlikehold og eierskap av de offentlige rommene?

Hvilke vurderinger gjøres omkring allmenn tilgjengelighet?

Roller

Opplevs det som kommunens ansvar å ivareta byens offentlige rom?

Hvilket handlingsrom har dere i møte med utbygger?

INTERVJU MED UTBYGGER-INFORMANT

Overordnet plan

På hvilken måte har VPOR hatt påvirkning på arbeidet med de offentlige rommene i reguleringsplanen?

Forhold ved de offentlige rommene

Hva opplever du er de viktigste avveiningene eller temaene i diskusjonene rundt de offentlige rommene?

Hva slags funksjon og hvilke aktiviteter har dere tenkt dere at skal foregå i de offentlige rommene?

Hvem er målgruppen for de offentlige rommene på Ensjø?

Trygghet i en by er viktig for mange. Har dere vurdert trygghet i utviklingen av VPOR eller i ditt prosjekt? Hva er deres tanker omkring dette?

Opplever du at tilrettelegging av offentlig rom, for eksempel et krav om torg, er en belastning eller et gode for prosjektene du jobber med?

Eierskap og tilgang for allmennheten

Hvilke vurderinger gjøres omkring drift, vedlikehold og eierskap av de offentlige rommene?

Hvilke vurderinger gjøres omkring allmenn tilgjengelighet?

Roller

Hvordan har samarbeidet om VPOR vært?

Hvordan har samarbeidet med PBE vært?

INTERVJU MED EBY-INFORMANTENE

Utfordringer

Hvilke utfordringer finnes i planleggingen av torg i transformasjonsområder?

Overordnet plan

På hvilken måte har VPOR hatt påvirkning på arbeidet med de offentlige rommene i reguleringsplanen?

Forhold ved de offentlige rommene

Hva har vært de viktigste avveiningene i planleggingen av reguleringsplanen for Tyngdepunktet som helhet?
Hvilke temaer har vært viktigst i diskusjon i forbindelse med de offentlige rommene?

Hva slags funksjon og hvilke aktiviteter har dere tenkt dere at skal foregå her?

Hvem er målgruppen for dette torget?

Hvilken betydning tenker du at torget skal kunne ha for de som bruker det, de som bor i området?

På hvilken måte har dere lagt opp til de ulike målene i plankartet og reguleringsbestemmelsene?

Trygghet i en by er viktig for mange. Har dere vurdert trygghet i dette prosjektet? Hva er deres tanker omkring dette?

Eierskap og tilgang for allmennheten

Hvilke vurderinger gjøres omkring drift, vedlikehold og eierskap av de offentlige rommene?

Hvilke vurderinger gjøres omkring allmenn tilgjengelighet?

Å planlegge for bruk

Hvordan opplever du at en reguleringsplanprosess egner seg til å planlegge fysisk for sosialt liv?

Roller

Hvordan fungerer EBYs rolle som forslagsstiller på vegne av kommunen og de andre private grunneierne?

Hvordan har samarbeidet vært med de andre aktørene i forhold til de offentlige rommene?

11.1.1.9 Vedlegg 10: Kvittering fra NSD

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS

NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr: 985 321 884

Inger-Lise Saglie
Seksjon for planlegging, eiendom og jus Universitetet for miljø- og biovitenskap

1432 ÅS

Vår dato: 17.12.2013

Vår ref: 36478 / 2 / LMR

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 01.12.2013. Meldingen gjelder prosjektet:

<i>36478</i>	<i>Privatisering av offentlig rom?</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Universitetet for miljø- og biovitenskap, ved institusjonens overste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Inger-Lise Saglie</i>
<i>Student</i>	<i>Vilde Selvig</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 15.05.2014, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Vigdis Namtvedt Kvalheim

Linn-Merethe Rød

Kontaktperson: Linn-Merethe Rød tlf: 55 58 89 11

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Vilde Selvig vilde.selvig@gmail.com

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no

TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrre.svarva@svt.ntnu.no

TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@sv.uit.no



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
NO-1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no