

Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

Masteroppgave 2017 30 stp  
Fakultetet for Landskap og samfunn

## **Bymessig utvikling i Oslos småhusområder: utfordringer og virkemidler**

Urban development of small-house areas in Oslo:  
challenges and tools

Linn Merete Skaare  
Master i By- og regionplanlegging



## FORORD

Denne oppgaven er min avsluttende del innenfor master i by- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Oppgaven teller 30 studiepoeng og arbeidet er hovedsakelig utført i vårsemesteret 2017. Jeg startet utdanningen min i 2012 og uteksamineres nå, våren 2017.

Fortetting i er et svært aktuelt tema i Oslo, og ettersom dette er min hjemby har jeg stor tilknytning og engasjement knyttet til området og byutviklingen. Denne masteroppgaven var en åpenbar mulighet for meg til å lære og få en større forståelse for kommunens virkemiddelbruk og fortetting generelt. Det å skrive masteroppgave har vært lærerikt og spennende, samtidig som det har vært krevende. I løpet av mine fem år ved NMBU og arbeidet med masteroppgaven har jeg utviklet meg som person og jeg har tilegnet meg mye kunnskap om faget.

Jeg vil rette en stor takknemmelighet til min veileder, August E. Røsnes, som har kommet med gode innspill, kritikk, veiledning og hjulpet meg fra start til slutt. Jeg vil også takke min storesøster, Yvonne Skaare, som har tatt seg tid til gjennomlesning og faglige diskusjoner, og ikke minst min kjære samboer og venner som har vist støtte, oppmuntring og tålmodighet i arbeidet med masteroppgaven.

Linn Merete Skaare  
Oslo, 11.05.2017

## SAMMENDRAG

Oslo kommune har stor befolkningsvekst i vente, og vil dermed stå overfor utfordringer med økning av boligproduksjonen. Dersom utviklingen skal finne sted innenfor dagens byggesone, må store deler av utbyggingen skje gjennom fortetting av eksisterende boligområder og økt arealutnyttelse. Flere småhusområder ligger tett inntil Oslos indre by og er lavt utnyttet. Den kommende befolkningsveksten setter derfor ett stort utviklingspress på disse strøkene av byen, samtidig som fortetting i slike områder byr på utfordringer. Hvilke virkemidler kommunen tar i bruk i slike fortettingsområder kan derfor bli avgjørende for realisering av den ønskede utviklingen.

Denne masteroppgaven går nærmere inn på hvilke virkemidler kommunen har benyttet seg av i tilknytning til kommuneplanen 2015. Dette belyses gjennom prosessen som har foregått i utviklingsområdet på Grefsen. Nedre Grefsen er et eksisterende og velfungerende småhusområde som innen kommuneplanen 2015 ble utpekt til bymessig fortetting. For å oppnå en bymessig utvikling må eksisterende bebyggelse rives og eiendomsforholdene endres. Bomiljøet og den bystrukturelle stedsidentiteten som er der i dag vil slik sett bli omformet, ødelagt og således forsvinne.

Opgaven tydeliggjør hvilke utfordringer som relaterer seg til fortetting i småhusområder og gir en oversikt over både lovpålagte og andre virkemidler som kan benyttes for å realisere kommunens fortettingsstrategi.

Studien viser at realisering av utbygging i småhusområder er avhengig av eksisterende grunneiers villighet til å gi fra seg sin eiendel. Hvordan planmyndighetenes formidling av informasjon til berørte eiere foregår på, hvordan de kommuniserer med dem under planleggingen og hvordan den evner å inkludere deres interesser og synspunkter både i sine planvedtak og i oppfølgingen av sin planlegging vil derfor bli avgjørende for planmyndighetenes evne til å realisere sine fortettingsstrategier.



## ABSTRACT

The municipality of Oslo aspect a large population growth, which will lead to challenges with an increased production of new households. If development is to take place within the current building zone, large parts of the development must take place through densification of existing residential areas and increased area utilization. Several small-house areas are located close to Oslo's inner city and are poorly utilized. The upcoming population growth leaves a major development pressure on these areas of the city. At the same time densification in such areas presents challenges. Which tools the municipality choose to use will be essential for the realization of the desired development.

This master thesis focuses on which tools the municipality has used in relation to the municipal plan of 2015. This is highlighted by the process that has taken place in the developing area of Grefsen. «Nedre Grefsen» is an existing and well-functioning small district designated as an area of urban development within the municipal plan of 2015. To achieve urban development, existing buildings must be demolished and the property relation changed. The current living environment and the urban site identity will be transformed, destroyed and thus disappeared.

This thesis clarifies the challenges related to densification in small-house areas, and provides an overview of both statutory and other tools that may be used to realize the municipality's densification strategy.

The study shows that the realization of development in residential areas is dependent on existing landowners' willingness to give up their assets. How the dissemination of information by planning authorities to affected owners takes place, how they communicate with them during the planning and how they are able to include their interest and views both in their planning decisions and in the follow-up of their planning will therefore be decisive for the planning authorities' ability to realize their densification strategies.

# INNHALDSFORTEGNELSE

Forord .....	3
Sammendrag .....	4
Abstract .....	5
<b>DEL 1- INNLEDNING OG METODE</b> .....	<b>8</b>
Bakgrunn – Fortetting i småhusområder .....	9
Problemstilling .....	10
Metode .....	11
Reabilitet og validitet .....	12
Fremgangsmåte til datainnsamling og dokumentanalyse .....	13
Oppgavens oppbygging .....	13
<b>DEL 2 - BETRAKTNINGSPERSPEKTIV</b> .....	<b>14</b>
Fortetting .....	15
Hva er fortetting? .....	15
Hvorfor fortette? .....	18
Framveksten av fortetting som strategi .....	20
Utfordringer med fortetting i småhusområder .....	20
Virkemidler for boligutvikling .....	23
Fysisk planlegging .....	23
Kommuneplanen .....	23
Utvalg av utviklingsområder .....	25
Reguleringsplan .....	26
Medvirkning og informasjon .....	27
Erstatning .....	28
Ekspropriasjon .....	29
Kommunale tomter .....	30
Gjennomføring av fortetting/arealplan .....	31
Fellesinnretninger .....	31

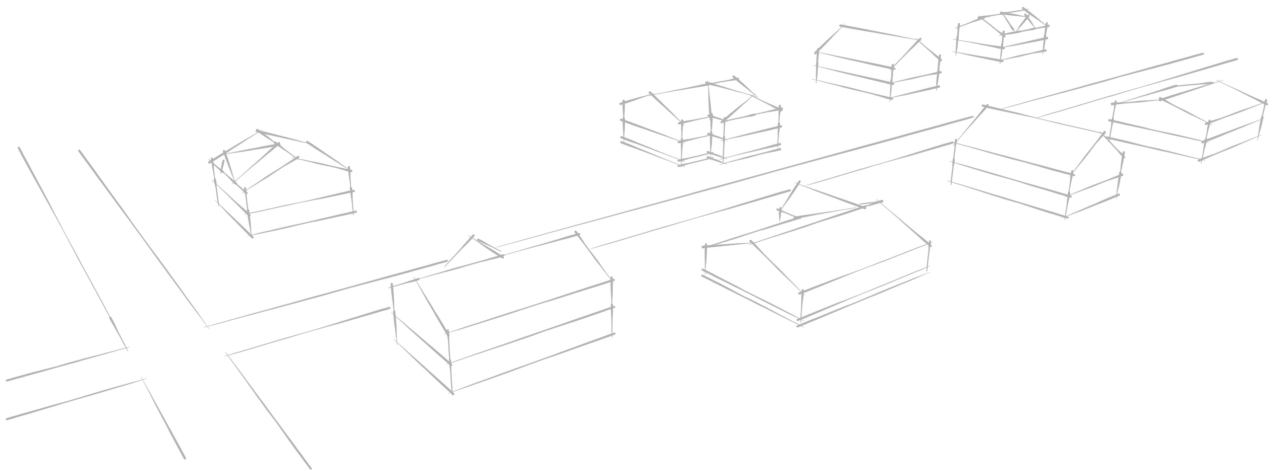
Utbyggingsavtale.....	32
Refusjon.....	32
Uformelle planverktøy.....	32
<b>DEL 3 - CASE - GREFSEN</b> .....	<b>35</b>
Oslo kommune.....	36
Grefsen.....	37
Planene for Grefsen.....	38
Hvorfor har reguleringen møtt så stor motstand?.....	41
Refleksjon og oppsummering av del 3.....	50
<b>DEL 4 - ANALYSE</b> .....	<b>52</b>
Kommuneplanen 2015.....	53
Medvirkning og informasjon.....	54
Inkludering.....	55
Realisering av planen.....	57
Etterfølgende planlegging.....	60
Sikring av utbyggingsarealer.....	62
Fellesinnretninger.....	64
I etterkant av planvedtaket.....	66
Forslag til tiltak.....	66
Gjennomførte tiltak.....	67
<b>DEL 5 - KONKLUSJON</b> .....	<b>69</b>
Egne refleksjoner.....	71
Litteraturliste.....	72
Figurliste.....	76

# DEL 1

## - INNLEDNING OG METODE

---

Denne delen tar for seg bakgrunnen for oppgaven, problemstilling, metode, oppgavens oppbygning og fremgangsmåte.



## BAKGRUNN – FORTETTING I SMÅHUSOMRÅDER

---

Boligutbygging i de store byene har gått fra å dreie seg om feltutbygging til mer fortetting og byomforming. Dette med bakgrunn i en liten grad av store, tilgjengelige og ubebygde arealer i de alt bebygde områdene, samtidig som det finnes uønskede konsekvenser av byutvidelse på ubebygde områder.

Oslo er en raskt voksende by og det er forventet en stor befolkningsvekst. Dette medfører en stor boligetterterspørsel og et stort press på Oslo. I tillegg skal all fremtidig utbygging skje innenfor dagens byggesone, som er avgrenset av Markagrensa, Oslofjorden og mot tilgrensede nabokommuner: Bærum, Nittedal, Lørenskog og Oppegård kommune. Fortetting i eksisterende bebyggelsesområder blir derfor en løsning for å gi rom til befolkningsveksten.

I dag bygges det ikke nok boliger i forhold til etterspørselen og dette gjør blant annet at boligprisene blir skyhøye. For å få senket disse høye boligprisene må hovedsakelig boligproduksjonen økes slik at den møter etterspørselen. Det å både huse den høye befolkningsveksten samt å få plass til boligproduksjonen innenfor eksisterende bebyggelse er en utfordring for byens planmyndigheter og for store lag av byens innbyggere i og med at det representerer en trussel mot utviklingen av deres eget bomiljø.

Gjennom sine byutviklingsstrategier åpner Oslo kommune for fortetting i småhusområder. Fortetting i eksisterende bebyggelsesområder kan by på mange utfordringer, og er en krev-

ende prosess. Tomtemønsteret i småhusområdene er gjerne fragmentert og består vanligvis av små og uregelmessige eiendomsgrenser som gjør at de ikke er tilpasset bygnings-typologier i blokk og høyere arealutnyttelse. Det er dessuten mange hensyn som må ivaretas, både når det gjelder nabolagets ønsker og miljøhensyn.

I dag er det i hovedsak private utbyggere som står for gjennomføringen av byggeprosjekter der sluttproduktet, boligen eller næringsbygget selges til slutteier/bruker. I de største byene er det overveiende antall av detaljreguleringer for godkjenning av byggesaker. Disse prosjektene er foreslått og utarbeidet i regi av private utbyggere. Dette er fordi det er marked for det, og fordi kommunen ikke har kapasitet og i svært mange tilfeller heller ikke kompetanse til å ta alle disse sakene samtidig som den må utføre andre viktige oppgaver. De kommunale planmyndighetene i sin overordnede planlegging (kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner, eventuelt områdereguleringer) legger opp til fortetting på utpekte områder og forventer at markedsaktørene med utbyggere i spissen skal sørge for prosjektgjennomføringen ved å fremme forslag til detaljregulering for gjennomføringen. Dette betyr også at informasjonen om kommunens fortettingsstrategi konkret må skje gjennom den overordnede planleggingen og at eventuelle innspill fra berørte til disse strategiene må skje i forbindelse med utarbeidningen/behandlingen av kommuneplanen. Dersom de berørte vil invol-

vere seg konkret til utformingen av et prosjekt, må dette i hovedsak skje under detaljplanleggingen.

I Oslo har fortetningsstrategien møtt motstand fra berørte i mange av fortetningsområdene kommuneplanens arealdel legger opp til. Grefsen på nordsiden av Ring 3 og Storkrysset er blant disse områdene. Etter godkjenning av planen har det oppstått en heftig debatt mellom beboerne i dette området på den ene siden, og utbyggerinteresser og kommunale myndighetspersoner på den andre. Utbygging i småhusområder blir av berørte sett på som et inngrep og en trussel mot grunneierne og beboere, som vil kunne drive dem til å finne et annet sted å bo, samtidig truer det bomiljøet generelt for dem som måtte bli boende etter utbyggingen. I media fremstilles dette gjerne som en konflikt hvor planforslag om fortetting vil kunne følges opp med sterke tvangsvirkemidler og umiddelbar virkning fra kommunens side. Dermed får motsetningene ofte et kategorisk og tilspisset preg med begrenset manøvreringsrom for de involverte. Likevel vil ikke en åpning for bedre og høyere arealutnyttelse i et boligområde uten videre føre til høyhusutbygging og rasering av eksisterende bebyggelse.

Det har vist seg at fortetting i småhusområder (som karakteriseres med mange grunneiere og nødvendig må oppgradere teknisk infrastruktur for å realisere utbygging) har behov for kommunalt engasjement. Det vil ikke være tilstrekkelig med en tilfeldig utbygging generert av grunneiere eller villaeierne selv.

## PROBLEMSTILLING

---

Denne bakgrunnen illustrerer hvilke utfordringer den kommunale planlegging og utbyggere generelt står ovenfor i dag. Det har vist seg nødvendig å ta i bruk et større spenn av virkemidler for å kunne realisere gode boligprosjekter, både for å oppnå ønsket fortetting og for oppgradering av infrastruktur og fellesanlegg (Børrud & Røsnes, 2016). Med dette utgangspunktet har jeg utformet en problemstilling slik:

*Hvilke virkemidler tar byplanmyndighetene i Oslo i bruk for å oppnå sin fortetningsstrategi, og hvilke virkemidler gir Plan- og bygningsloven kommunen adgang til å bruke eller pålegger kommunen å bruke i sin planlegging og gjennomføring av prosjekter for en «tettere» by?*

Et viktig tilleggsspørsmål er om planmyndighetene har brukt virkemidlene på en slik måte at det gir utbyggerne klare valgmuligheter når de skal gjennomføre fortetningsprosjekter, samtidig som det gir berørte en bedre forståelse av hva fortettingen innebærer slik at de kan gjøre valg som styrker fortetningsmulighetene?

Jeg skal i denne oppgaven se på utfordringer innenfor fortetting i småhusområder og hvilke virkemidler kommunen må eller kan bruke. Det finnes også ulovfestede virkemidler som ikke er i strid med loven, som kommunen har adgang til å bruke. Hele denne diskusjonen om hva loven legger opp til av virkemidler og hvilke virkemidler som kommunen «ulov-

festet» kan anvende, fordi de ikke strider mot regelverket, vil jeg diskutere i forhold til den planlegging som har foregått på Grefsen. Denne mulige virkemiddelbruken vil jeg så belyse ut fra den motstand planleggingen på Grefsen har møtt fra befolkningens side.

Etter fem år på NMBU har jeg en oppfatning om at det er for lite nyansert kunnskap om disse problemstillingene, samtidig er det få masteroppgaver fra NMBU har skrevet om dette tidligere. Jeg syntes derfor det virket spennende å undersøke dette temaet og disse problemstillingene nærmere og ser denne oppgaven som en gylden anledning til å oppnå en bedre forståelse for dette.

## **METODE**

---

Oppgaven er basert på en kombinasjon av dokumentanalyse og casestudie. For å tilegne kunnskap om temaet har litteraturstudier vært en svært viktig metode for informasjonsgrunnlaget i denne masteroppgaven. Metoden som er brukt er overveiende kvalitativ, selv om bruk av dokumenter vil kunne lede den inn i en mer kvantitativ retning. Kvalitativ metode benyttes ved systematisk innsamling, bearbeiding og analyse av materiale fra samtale, observasjon eller skriftlig tekst (Johannessen et al., 2011, s.104). I denne oppgaven blir informasjon og grunnlag for analysen innhentet i form av tekst; herunder offentlige plandokumenter, bøker og avisoppslag. Kvalitativ analyse er en tolkende metode. I denne oppgaven vil den nettopp gå ut på å analysere plandokumentene og andre dokumenter for å besvare problem-

stillingen gjennom en såkalt dokumentanalyse. Samtidig vil analysen basere seg på teoretiske antakelser som kommer frem i teorikapittelet som belyser betraktningperspektivet på den studien jeg gjennomfører.

En kvantitativ metode benyttes når man tar for seg data i form av tall. Oppgaven vil ta for seg noe data i form av tall for å underbygge enkelte betraktningperspektiv, men vil ikke basere seg på en kvantitativ metode da dette ikke er hensiktsmessig for å komme fram til et svar på problemstillingen.

Jeg har fra starten av lagt opp til en casestudie. Case-studier brukes ofte når man har liten kontroll over en hendelse man vil studere, og når en vil fokusere på et nytt, annerledes eller unikt fenomen innenfor en virkelig sammenheng (Yin, 1994). Slike studier kan både være forklarende, utforskende og beskrivende. Derimot vil en studie på grunnlag av et enkelt-case vanskelig kunne brukes til å generalisere et fenomen (Flyvbjerg, 2004). Men case-studier åpner for at man kan gå i dybden av et fenomen, et tilfelle eller en enhet og man vil kunne oppnå viktig informasjon og kunnskap om det aktuelle studiet. Dette kan så brukes til å fokusere på ting eller utfordringer som kunne ha vært gjort annerledes og som kanskje kunne ha ledet til et annet resultat.

I mitt tilfelle vil case-studiet være forklarende. Jeg vil se på et tilfelle hvor det er lagt opp til fortetting, der jeg skal studere tilhørende plandokumenter. Med en slik studie vil jeg kunne beskrive og forklare hvilke virkemidler

kommunen bruker for å gjennomføre sine fortetningsstrategier. Samtidig vil jeg også belyse hvordan virkemidlene i Plan- og bygningsloven utspiller seg i praksis, og slik sett få en dypere forståelse av temaet.

Plandokumentet jeg vil undersøke nærmere er den gjeldende kommuneplanen for Oslo. Grunnlaget for valget av denne er fordi Oslo er Norges største by, og en av de byene som vokser raskest i Europa. Samtidig også den byen som skal ta mesteparten av veksten i Oslo-regionen fram mot 2030. Fortetting er derfor et svært viktig tema innenfor dette området. Hvordan fortettingen innen eksisterende bebyggelse foregår og hvordan lokale byplanmyndigheter lykkes med sine fortetningsstrategier vil (trolig) også være av stor interesse for sentrale myndigheter og deres policyer for miljø- og klimavennlig byutvikling.

Videre innenfor kommuneplanen har jeg valgt Grefsen som case-område. Grefsen er et småhusområde som er pekt ut til fortetting i kommuneplanen 2015. Det er et typisk villaområde som ligger ved et stort knutepunkt for hovedvei, buss, trikk, T-bane og jernbane. Den nære historikken for området viser til et generelt fortetningsproblem som finnes flere steder i Oslo-regionen og større byer generelt. Det har vært mye omtalt i media blant annet grunnet den store motstanden fra grunneierne. Dette er derfor et aktuelt og spennende område. Jeg vil med dette caset kunne se på hvordan Plan- og bygningsloven fungerer som lovgrunnlag for fortetningsplanlegging.

## REABILITET OG VALIDITET

---

Relabilitet er dataens pålitelighet og avhenger av hvor nøyaktig undersøkelsens data er, hvilke data som er brukt, hvilken måte de samles inn på og hvordan det bearbeides (Johannessen et al., 2011, s. 44). Man kan teste den innhentede informasjonens pålitelighet ved å foreta den samme undersøkelsen på nytt. Dersom resultatene blir det samme er det høy relabilitet. Dette vil si at det er høy relabilitet dersom dataene ikke er påvirket av måten innsamlingen er gjennomført på. Jeg har i denne oppgaven vist til hvilke data jeg har benyttet meg av, samt at dataene er offentlige dokumenter og er derfor enkelt å finne frem til igjen dersom undersøkelsen skal gjøres på ny. Dataene er heller ikke påvirket av måten de er samlet inn på og vil derfor ha en høy relabilitet.

Validitet går ut på datas gyldighet, altså hvor godt eller hvor relevant data representerer fenomenet man forsker på (ibid., s. 73). Med andre ord om dataene som er samlet bidrar til å besvare problemstillingen eller ikke. Jeg vurderer oppgavens validitet som nokså høy. Gjennomføring av intervjuer kunne i denne oppgaven ha klargjort flere innfallsvinkler og belyst for eksempel planmyndighetenes, grunneierens og utbyggerens synspunkt. På grunnlag av en så omfattende oppgave har jeg her valgt å kun benytte meg av en teoretisk vurdering og derfor ikke anvendt intervju som datainnsamlingsmetode.



## **FREMGANGSMÅTE TIL DATAINNSAMLING OG DOKUMENTANALYSE**

---

I foreliggende studie har jeg valgt å vektlegge hensyn til autentisitet og troverdighet i dataene jeg har samlet inn. Jeg har i hovedsak valgt å hente informasjon fra offentlige dokumenter som blant annet skriv fra regjeringen, rapporter fra NIBR og lærebøker fra studieprogrammet. Dette er kilder jeg anser som troverdige og sikre kilder.

Det arbeides i dag med å revidere kommuneplanen fra 2015. Hensikten er å få laget en ny kommuneplan som har en mer overordnet strategisk innretning enn kommuneplanen fra 2015 (Oslo Kommune, 2016a). I denne oppgaven vil jeg ta utgangspunkt i kommuneplanen fra 2015. Siden kommuneplanens areal-del for 2017 er under arbeid og vil heller ikke være ferdig revidert før min masteroppgave er avsluttet.

## **OPPGAVENS OPPBYGGING**

---

Oppgaven er delt opp i fem deler; innledning, betraktningsspektiv, case, analyse og konklusjon.

I første del, denne delen, har jeg redegjort for bakgrunnen for valg av tema, samt vist hvordan temaet og problemstillingen kan være aktuell og relevant i sammenheng med arealplanlegging i dag. Jeg har også forklart valg av metode, informasjonens pålitelighet og gyldighet og fremgangsmåten som er benyttet til datainnsamling og dokumentanalyse.

I del to vil jeg legge fram betraktningsspektivet. Denne delen består av teorien rundt emnet for å få en forståelse for temaet og vil være grunnlaget for resten av oppgaven. Betraktningsspektivet skal springe ut i fem forskningsspørsmål, som vil bidra til å vinkle problemstillingen min ytterligere.

I del tre vil jeg introdusere det utvalgte caseområdet, Grefsen, og hvilke planer kommunen har for området.

Del fire vil være en analyserende del ved at kommuneplanen 2015 blir vurdert opp mot mine forskningsspørsmål som introduseres i del to.

Del fem vil være den avsluttende delen og oppsummere studiens viktigste funn samt en personlig refleksjon av oppgaven.

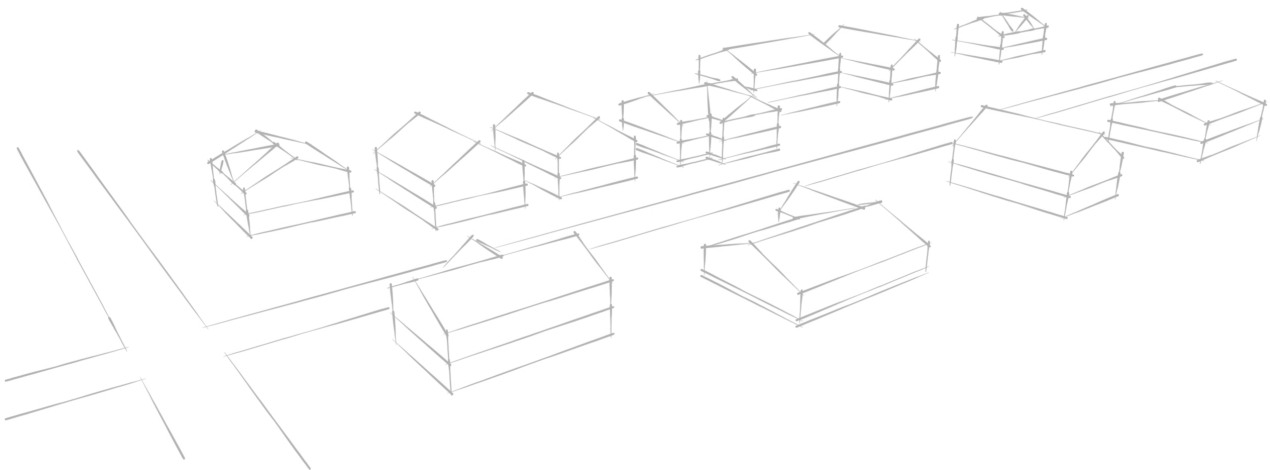
Figurliste med utdypende kildeangivelse er presentert i slutten av dokumentet. Dersom ikke annet er oppgitt i figurteksten er de egenprodusert.

# DEL 2

## - BETRAKTNINGSPERSPEKTIV

---

Her presenteres betraktningsspektivet. Jeg vil først gå inn på fortetting deretter hvilke virkemidler som kan brukes for å fortette og gjennomføre planen. Forskningsspørsmålene som presenteres vil bli besvart i analysedelen.



## FORSETTING

---

Byutviklingen har gått fra feltutbygging og utbygging på ledige arealer til mer fortetting og transformasjon. Det finnes minimalt med store, ledige arealer til utbygging i Oslos byggesone i dag. I følge SSBs befolkningsframskrivninger fra 2016-2040 er det forventet en vekst på omtrent 200 000 innbyggere innen 2040 i Oslo kommune og 170 000 innbyggere i Akershus fylke (SSB, 2016c). For å få plass til den økte befolkningen innenfor dagens byggegrense må vi derfor ty til fortetting og gjenbruk av de alt bebygde arealene. Det er stor etterspørsel etter sentralt beliggende boliger i byer og tettsteder blant annet grunnet et stort tilbud av fasiliteter. På bakgrunn av bruk av større arealer til arbeidsplasser, transportfasiliteter og bebyggelse for annen sentrumsaktivitet blir boligene som bygges gjerne dermed små for å kunne skape lønnsomhet i boligprosjektene og for å kunne gi plass til flest mulig innenfor korte fysiske avstander. Det ligger derfor et stort press på Oslo, og det er store utfordringer knyttet til å bygge nok boliger.

### ***HVA ER FORTETTING?***

---

Fortetting vil si å oppnå en mer kompakt by, med høyere fysisk arealutnyttelse, og i henhold til rådende byutviklingspolicy for å oppnå en mer bærekraftig utvikling. Men hovedsakelig i operativ byplanlegging går det ut på øking av arealutnyttelsen i eksisterende bebyggelse (SNL, 2014).

Man kan skille mellom ulike bymorfologiske forutsetninger for fortetting. Bymorfologi er læren om byens fysiske form (Røsnes, 2014, s. 216). Fortetting kan skje gjennom økt arealbruksintensitet/tetthet eller som fysisk/morfologisk fenomen. Det første vil si å dele tomter og bygge mer gulvareal, der den fysiske formen bare vil videreføres. Mens den andre vil si transformasjon av eksisterende struktur av både totemønster/eiendomsforhold, bygningstypologier og bebyggelsesmønstre. Dette vil nødvendigvis forutsette en institus-

jonell omforming av eksisterende eiendom og eierskap med bygging av nye konstruksjoner som forutsetter ny eiendomsdannelse. Eiendomsforhold er gjennom tiden formet av eksisterende og tidligere aktiviteter, samtidig som eiendomsstrukturen formes av naturgitte forhold, utforming av infrastruktur, type virksomhet, bygningstypologier og planmessige grep. Slik sett kan eiendomsforhold ofte være fragmenterte og kompliserte.

Normalt vil derfor eiendomsdannelse være en forutsetning for byggevirksomhet, og fortetting vil som regel føre til endring i eiendomsforhold på en eller annen måte. Dette på grunnlag av at byggherren må skaffe seg eiendomsrettslig adgang til byggetomter og etablere eiendomsenheter for aktuelle kjøpere, leiere eller seg selv (ibid., s. 215). Innenfor fysisk-institusjonell eiendomsdannelse kan vi

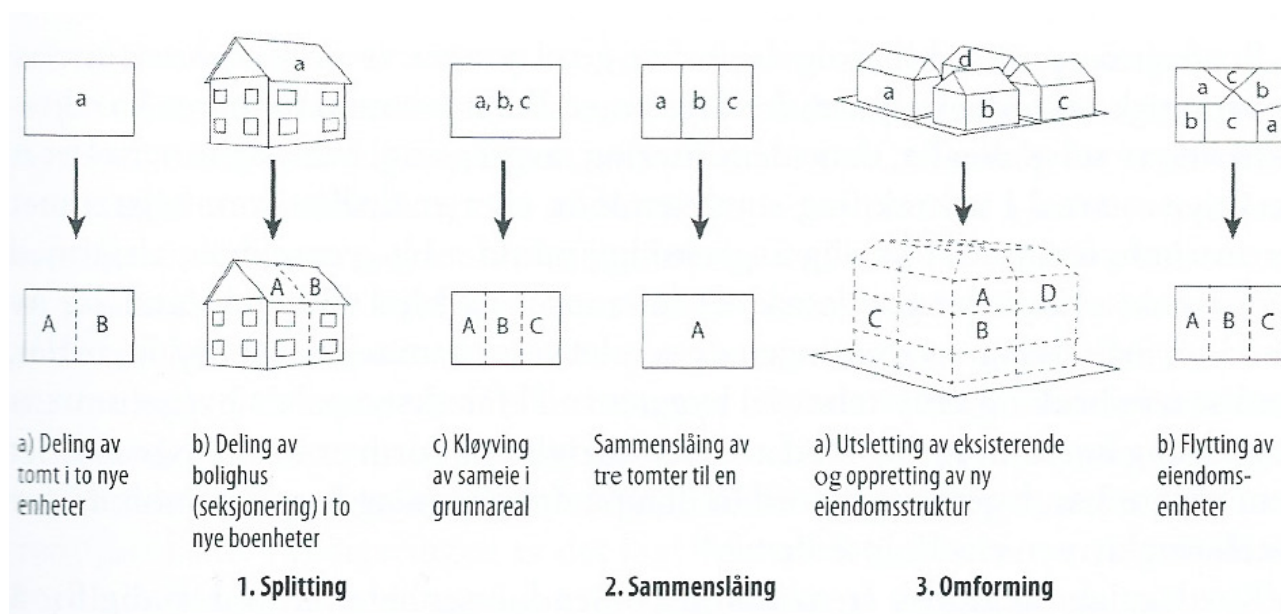
skille mellom splitting, sammenslåing og omforming av eksisterende eierforhold, jf. figur 1.

Den enkleste formen for splitting av tomt er ved deling. Dette kan skje ved å dele tomten inn i to eller flere enheter, eller ved deling av en bygning i flere eiendomsenheter (ibid., s. 33). Det er også mulig å oppløse eieformen på tomten slik at man kan dele eller ved å kløyve en etablert enhet slik at det blir et sameie (ibid., s.34). Ved sammenslåing kan en slå sammen to, flere eller deler av flere eiendomsenheter. Sammenslåing av flere enheter kan slik åpne for å bygge større eller høyere hus.

Villahage-/eplehagefortetting er den mest generelle formen for fortetting. Det er en form for fortetting som er blitt benyttet i lang tid. I Oslo ligger mange av småhusområdene ganske nært inntil den urbane del av bebyggelsen, og det man i dag oppfatter som sentrum eller den sentrale del av byen. Før i tiden var dette et stykke utenfor byen, der det var lave tomte-

priser, stor plass og utenfor murtvengen. Eneboligene ble ofte etablert midt på tomten, og etter hvert som tomteprisene steg og behovet for flere boliger ble større ble disse stedene fortettet ved grunneierinitiativ. Tomtene ble ofte delt og ervervet av familiemedlemmer som slik kunne bygge hus i hagen til den opprinnelige tomteeieren.

Villahagefortetting er en form for innfylling og komplettering som i de fleste tilfeller bevarer det arkitektoniske uttrykket i området og har en lav utnyttelsesgrad. Villahagefortetting kan skje gjennom tomtdeling, rivning av eksisterende bebyggelse og oppføring av nybygg, sammenslåing av tomter og bygge nytt eller bygging på restarealer i et boligområde. Påbygg, tilbygg og seksjonering som gir flere boenheter er også en form for villahagefortetting (Miljøverndepartementet et al., 2001, s. 7). Ved seksjonering kan en eiendom deles opp i flere bruksenheter uten å opprette nye grunneiendommer. Utearealene blir da sameie mens



Figur 1: Former for fysisk-institusjonell eiendomsdannelse (Røsnes, 2014, s. 35)

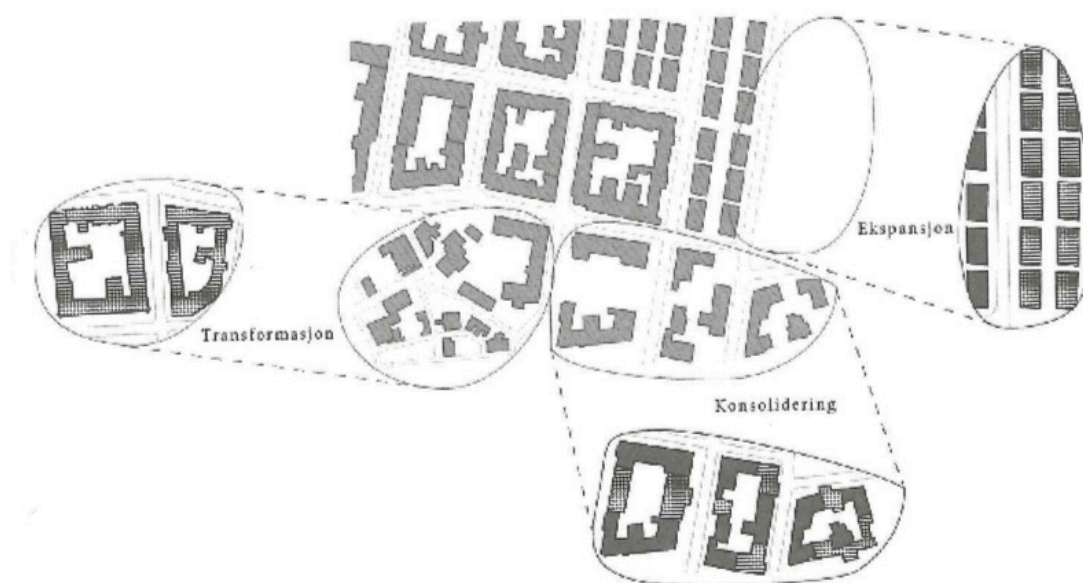
bruksenheten, altså arealet innenfor veggene, eies av seksjonseier.

Fortetting vil også kunne skje uten å endre fysiske strukturer, herunder beholde eiendomsforholdene. Ved å benytte en form for oppgradering, som for eksempel konsolidering av dagens bystruktur kan man bygge på eksisterende bebyggelse som blant annet kan føre til lukking av husrekker, slik som vist i figur 2. Dersom det finnes ubebygde tomter/arealer kan man videreføre den eksisterende bebyggelsen, enten gjennom å fortette i eksisterende bebyggelse eller ved å ekspandere bebyggelsen. Dannelsen av ny grunneiendom skjer gjerne da gjennom deling og det eksisterende totemønsteret blir tilnærmet videreført (Røsnes, 2014, s. 2018).

Ved dårlig utnyttede områder kan man benytte seg av en omforming (se figur 1). Ved omforming vil den romlige organiseringen av

bygningene og som regel også tomtestruktur bli forandret. I en slik eiendomsdannelse vil man ofte møte på andre typer utfordringer enn ved for eksempel ekspansjon og konsolidering. Omforming blir benyttet dersom den eksisterende eiendoms- og rettighetsstrukturen ikke er tilpasset ny bruk (ibid. s. 34). Det må da skje en institusjonell endring av eierskapet til byggegrunn ved for eksempel sammenslåing, omarrondering eller flytting av tomter og en reorganisering av eierskapet til grunn- og gulvareal, for å tilrettelegge for bygging og ny utnyttelse av tomten. Ofte vil da eksisterende bygninger måtte rives, som medfører endring i bygningstypologien.

Med bakgrunn i dette kan vi si at tomtens størrelse og form har en avgjørende betydning for potensialet for hva som kan bygges, byggeutforming, tetthet og arealbruksintensitet.



Figur 2: Eksempler på endring av bymorfologi ved transformasjon, ekspansjon og konsolidering (Røsnes, 2014, s. 219)

## HVORFOR FORTETTE?

Som byutviklingspolitikk i dag skal fortetting ikke bare imøtekomme et byggebehov for å gi plass til flere mennesker i byen. Den har også siktemål rettet mot miljø- og klima, samt at den skal bidra til å styrke bystrukturen slik at den får positive virkninger for byens energiforbruk, transport og befolkningens tilgang til tjenester/service samtidig som man enklere kan bevare visse naturgoder.

Økt befolkningsvekst, stor boliggetterspørsel og hensynet til miljø- og klimautfordringer medfører at vi må bygge tettere. Argumentene for fortetting og høyere arealutnyttelse er gjerne som følgende: tetthet i seg vil ikke gi noen miljøgevinst, men god fortetting vil bidra med å redusere den delen av «fotavtrykket» som vil kunne påvirke lokal- og globalklimaet i ugunstig retning. Fortetting er mer miljøvennlig enn å la byen vokse utover (Aarseæther et

al., 2012, s. 163). Med andre ord kan man si at formålet med fortetting er å hindre byspredning (urban sprawl). En større samlet befolkningstetthet vil redusere oppvarmings behov per person, avfall blir samlet og det trengs derfor mindre transport for å samle det. Det sies også at fortetting vil generelt begrense transportbehovet, styrke kollektivtrafikk og øke mulighetene for å ta seg frem på en miljø- og helsefremmende måte, som å gå og sykle. Men fortetting vil nødvendigvis ikke i seg selv minske bilbruken, det må skje i sammenheng med utvikling av gang-, sykkel- og kollektivløsninger. Desuten, som denne besvarelsen belyser, det at myndighetene vil bygge «tettere og høyere byer» trenger slett ikke være overensstemmelse med befolkningens bosteds- og boligpreferanser.

Kompakt byutvikling brukes ofte som et argument for å redusere bilbruk. Innenfor dette



Figur 3: Fordeler ved fortetting



temaet finnes det flere studier som motsier hverandre. En undersøkelse i *Journal of the American Planning Association* har analysert ulike studier som vurderer effekten av kompakt utvikling på kjøring (Stevens, 2017). Denne undersøkelsen tyder på at folk har en tendens til å kjøre mindre når såkalte D-variabler - density (tetthet), diversity (mangfold), design destination accessibility (utformingen av tilgjengeligheten til destinasjon), og distance to transit (avstand til kollektiv-/alternativtransport) - endres i retning av kompakt utvikling (Stevens, 2017). Variabelen med størst innflytelse på kjøring er avstanden fra husholdning til sentrum. Variabelen økt befolkningstetthet har også en reduserende effekt. Flere boliger og høyere tetthet i sentrum og urbaniserte områder kan slik redusere bruken av bilen, samtidig som at folk har en tendens til å kjøre mindre i områder med høyere tetthet generelt. Studien viser at virkningene av kompakt utvikling med henblikk på transport er avhengig av en rekke lokaliseringsmessige forhold. Men forfatteren sier også at kompakt utvikling har begrenset potensial for å redusere folks bruk av bil, med andre ord vil endring av D-variablene i en retning av kompakt utvikling bare gi minimale endringer. Det anbefales derfor ikke å benytte kompakt byutvikling alene for å redusere bilbruk.

En kan videre tro at blandet arealbruk vil føre til mindre kjøring ved at lokaliseringen av boliger, butikker og arbeidsplasser tett sammen fører til kortere avstander og turer, slik at man kan besøke flere destinasjoner på en og samme tur eller til fots. Stevens studie viser her et

uventet funn der denne formen for fortetting faktisk fører til en økende grad av bilbruk, men igjen - minimale økninger (2017). Det er usikkert hva som er bakgrunnen for dette funnet. Funnene kan påvirkes av utvalget i undersøkelsen eller hvor beboere må bosette seg. Beboere må kunne bosette seg i områder som samsvarer med deres preferanser for transport. På grunn av økonomi eller for lite tilbud blir folk - som ønsker å bo i nært sentrum eller i tette bydeler - tvunget til å bosette seg i mindre tette områder der man er mer avhengig av bilbruk enn man foretrekker. Muligheten for boligutvelgelse og hensynet til hvem som bor i et nabolag er derfor viktig å ta i betraktning. Dette tilfellet kan vise til at det er viktig å utføre grunnleggende undersøkelser, som også kan styrke avgjøringsgrunnlaget til planleggere. Men samtidig finnes det ikke alltid universalløsninger til enhver situasjon.

Like viktig kan en mer effektiv arealutnyttelse bidra til å bevare ubebygde areal som f.eks. jordbruk, rekreasjonsområder og biologisk mangfold. Dersom strategien er å fortette i eller langs eksisterende kollektivknutepunkter vil man også kunne bevare andre småhusområder som ligger utenfor knutepunktene. Det er også viktig å nevne at fortetting øker variasjonen i boligstørrelser og boligtyper. Man vil på denne måten ha muligheten til å blant annet få seg en større leilighet eller hus uten å flytte til en helt annen bydel.

### FRAMVEKSTEN AV FORTETTING SOM STRATEGI

Brundtlandkommisjonens rapport (1987) introduserte begrepet bærekraftig utvikling. Denne rapporten startet en diskusjon om natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling (Næss et al., 2015), og utledet i et forskningsprosjekt kalt NAMIT. Prosjektet utforsket ulike strategier for byutvikling og viste at kompakt byutvikling gav flere miljøgevinster enn spredt utbygging (ibid.). En samordning av utbyggingsmønsteret og transportsystemet ble her anbefalt for å begrense transportbehovet. Samtidig ble det vist til at kompakt byutvikling kan dempe presset på nære friluft-, rekreasjons- og kystnæreområder og verdifulle jordbruksområder, og slik bevare natur og biologisk mangfold. NAMIT prosjektet medførte en implementering av kompakt byutvikling i norsk politikk. I St. Meld. 31 (1992-1993), «Den regionale planleggingen og arealpolitikken», ble kompakt byutvikling for første gang markert som den anbefalte formen for byutvikling i Norsk planlegging (ibid., s. 6). Etter dette har kompakt byutvikling blitt trukket frem i flere stortingsmeldinger og har blitt et virkemiddel og en strategi for å oppnå bærekraftig byutvikling.

Først i år 2000 ble knutepunkts utvikling anvendt som en arealbruksstrategi i kommuneplanen (Oslo Kommune, 2015a, s. 34). Her skulle utviklingen skje i og langs korridorane for infrastruktur i form av fortetting. «Slik byutvikling legger til rette for en energi-effektiv by hvor bilbruk begrenses til fordel for kollektivtrafikk, gange og sykling» (ibid., s. 34). I dag baserer Oslo kommunes utvikling både på en strategi om kompakt byutvikling

og knutepunkts utvikling. Der utviklingen primært skal skje i en rekkefølge innenfra og utover langs banenettet og i kryssningspunkter med ringgående transportårer. Dette legger opp til en kompakt by og vil oppnås gjennom fortetting i eksisterende bebygde områder.

### UTFORDRINGER MED FORTETTING I SMÅHUSOMRÅDER

Gjennomføring av fortetting i småhusområder er en krevende prosess og byr på flere utfordringer både for det offentlige og private. Det er komplekse eiendomsstrukturer, mange grunneiere og store interessekonflikter.

Fortettingsstrategien kan ses på som en drivkraft for utbygging, blant annet fordi en høyere arealutnyttelse vil resultere i at en tomt stiger i verdi. Dersom tomten har potensiale og mulighet for høyere arealutnyttelse vil dette øke private utbyggers interesse av å utnytte tomten. Dette kan ofte illustreres ved å sammenligne aktuell verdi av den mulige utviklingseiendommen, det vil si verdi i henhold til gjeldende regulering, med potensiell verdi. Altså den verdien man kommer frem til ved å endre reguleringen til høyere utnyttelse og så bygge nytt (Clark & Guldberg, 1997). Den markedsstyrte utviklingsbransjen kan så benytte seg av situasjonen og få maksimalt økonomisk utbytte ved å bygge så mye som mulig. Men utbyggerne er også avhengig av at det er stort nok marked for å få solgt de nye leilighetene som bygges på tomten. Vi kan slik si at dagens boligutvikling er markedsstyrt.



Samtidig åpner fortetningsplanene for verdigevinster til tomteeierne, på grunnlag av at det tillates en vesentlig høyere tomteutnyttelse. Dette kan være fordelene den gjennomsnittlige tomteeieren ikke har forutsetninger for å vurdere eller klarer/ønsker å nyttiggjøre seg av. Fortetningsplanlegging i småhusområder der beboere er selveiere utløser derfor et betydelig informasjonsbehov for at grunneiere skal kunne benytte seg av den høynede tomteutnyttelsen og eventuelt selv bidra til den ønskede fortettingen. Et annet problem i tilknytning til dette er at tomteeierne har gjerne større erfaring med å forstå ulempene ved fortetting, enn ved å utnytte og gripe fordelene. Dette har ført til at mange assosierer fortetting med negativitet.

Ved fortetting kan områdets særpreg gå tapt. Det sies derfor at det er viktig at nybygg tilpasses stedets karakter, struktur og skala. Det også fare for at byens grønne lunger bygges ned ved at man bygger på de «ledige» arealene i byen. En slik byutvikling kan også medføre redusert bokvalitet, som følge av for eksempel får dårlige solforhold, tap av utsikt, mer innsyn og støy. Det kan oppstå økt trafikkbelastning og forurensning, dersom privatbil prioriteres (Guttu et al., 1999). Disse mulige konsekvensene av fortetting er en av grunnene til at fortetting møter lokal motstand. Man kan tenke seg at den lokale motstanden blir mindre dersom fortettingen tilpasses den eksisterende karakteren, men fortetting skaper stort sett motstand uansett (Aarsæther et al., s. 212).

Det har oppstått et sosialt fenomen kalt NIMBYisme (Not In My Back Yard), det vil si at mennesker er åpne for og forstår nødvendigheten av fortetting så lenge det ikke skjer i nærområdet eller nabolaget deres (ibid.). Som nevnt blir utbygging i småhusområder sett på som et inngrep og en trussel mot grunneierne, beboere og mot bomiljøet generelt. Det er en endringsprosess mange ikke kjenner til, og det blir derfor stilt spørsmål og diskusjon til en slik utvikling. Dessuten kan en fortetningsprosess være uforutsigbar og oppstykket grunnnet mange involverte aktører, og har ofte ikke en tydelig plan for hvordan de skal komme fram til et mål, blant annet fordi kursen justeres underveis. Siden utbyggingen gjennom fortetting på en eller annen måte må tilpasses eksisterende strukturer, blir planleggings- og gjennomføringsprosessene gjerne kompliserte (ibid., s. 212).

Beboere har ikke muligheten til å forsikre seg mot uønskede effekter fra nabolaget slik man kan forsikre seg mot for eksempel brann og tyveri. Endringer i arealbruk i nabolag er slik sett en usikker risiko for beboere. Det å stille spørsmål, motsette seg endringer i lokalmiljøet er den eneste måten de kan prøve å påvirke uønskede nabolageffekter (Fischel, 2001). En bolig er et investeringsobjekt og kan således være det viktigste spareobjektet til folk flest. I et nabolag er en husholdning avhengig av andres handlinger for å opprettholde gatens prestisjeverdi. Hvis en i nabolaget selger til en utbygger som omformer eiendommen til flermannsbolig eller næringsbygg, kan naboer lide tap av velvære (Webster, 2003). Effekten

av endringer i lokalmiljøet kan derfor redusere eller påvirke verdien av en eller flere boliger i området.

Fischel belyser også det at de som allerede besitter noe har behov for å bli betalt en god del mer for å gi det opp i forhold til hva mennesker er villige til å betale for om de ikke allerede eier det. «You ask more (to give up something you own) than you offer (to obtain something not already in your possession)» (Fischel, 2001, s. 146). For utbygger vil dette vanskeliggjøre kjøp av eiendommer i utviklingsområder på grunnlag av at grunneier da kan forlange mer for å gi opp huset eller eiendelen sin.

Motstand i et boligområde er slik en form for forsvarsmekanisme som kan resultere i forsinkelse i utbyggingstempoet eller stanse hele utbyggingen. De kan gjøre motstand mot utbyggingen ved å nekte å gi fra seg tomten sin, og ved å stå sammen kan de stå sterkere og beskytte ett helt område mot utvikling. For å eksemplifisere hvordan de sammen kan sette en stopper for utbygging vil vise til et tilfelle ved Holmendammen i Oslo. Her gikk åtte naboer sammen om å kjøpe en nabotomt, for å hindre utbygging utstyrte de den med en klausul mot utbygging, og deretter solgte den videre (Godø, 2016).

Disse utfordringen har, med tiden, medført et større fokus på medvirkning innen planprosesser, og et bredt utvalg av fortetningsveiledere og retningslinjer som skal kvalitetssikre utbyggingen. For å nevne noen dokumenter:

- *T-1267 Fortetting med kvalitet* av Jon Guttu, Kine H. Thorén, Miljøverndepartementet (1998)
- *Fortett med vett* av Jon Guttu, Lene Schmidt, Husbanken, Miljøverndepartementet, NIBR (2008),
- *God fortetting i Oslo – Eksempelsamling* av Plan- og bygningsetaten (2013)

Det som går igjen i disse dokumentene er at fortetting i by skal skje som tilpasning til eksisterende omgivelser og med et helhetlig perspektiv. Derimot finnes det få veiledere eller lignende som tar hensyn til virkemidler til fortetting eller hvordan man skal få realisert fortetting i småhusområder.

Forskningsspørsmål 1: Hvordan kommuniserer planmyndighetene fortetningsstrategien til befolkningen og hva denne strategien vil innebære for berørte mer spesifikt?

## **VIRKEMIDLER FOR BOLIGUTVIKLING**

---

Spørsmålet videre blir hvilke virkemidler som finnes for å realisere fortetting og nok boliger. Jeg vil her presentere verktøyene kommunen har som kan iverksette boligutbygging fra plansiden. Altså verktøyene innenfor selve plansystemet, planleggingens myndighet og rolle og hvordan de kan skaffe arealer til ulike formål.

### ***FYSISK PLANLEGGING***

---

I Norge foregår boligplanleggingen i samhandling mellom flere aktører. Felles for alle disse aktørene er at de har et lovverk å forholde seg til. Plan- og bygningsloven (PBL) er sentral for all arealforvaltning og byggevirksomhet i Norge, og legger føringer og stiller krav til blant annet planutforming, planprosess, bestemmelser og rammebetingelser for omfang og utbygging.

Boligpolitikken blir gjerne fremstilt som et samspill mellom Staten, kommunene og private aktører (Nordahl, 2012). Staten er overordnet og tilrettelegger og legger langsiktige føringer for boligpolitikken. Videre utformer Staten boligøkonomiske virkemidler som kommunen og enkelthushold kan benytte seg av (ibid., s. 22). Skulle kostnadene til å skaffe seg egen bolig eller beholde eksisterende bli for store i forhold til privatøkonomien, kan dette dreie seg om tilskudd til kommuner for opprettelse av kommunale utleietilbud eller rimeligere boliger for de mest vanskeligstilte. Dette virkemiddelet brukes midlertid i begrenset omfang (ibid. s.113). Kommunene utfører politikken Staten legger rammer for og legger til rette for boligbygging gjennom arealplanlegging og byggesaksbehandling (ibid., s.

23). Kommunen har i dag tatt en mer tilretteleggende rolle. De tok før en større del i boligmarkedet ved å skaffe seg tomter og utviklet selv (ibid., s. 23).

Til slutt er det i hovedsak private utbyggere som står for gjennomføringen av byggeprosjekter. Det legges derfor et stort press på utbyggere: nok boliger må produseres, både fart og volum må derfor økes, samtidig må god boligkvalitet, bomiljøer og bærekraftig byvekst sikres. Klare retningslinjer, mål og god tilrettelegging fra kommunens side er derfor viktig, slik at prosessen blir enkel og tydelig for utbyggere.

### ***KOMMUNEPLANEN***

---

En av oppgavene til kommunen er å utarbeide kommuneplaner. Det er et sentralt styringsredskap for kommunen, og for statlige og fylkeskommunale organer med oppgaver i kommunen. Den omhandler planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen. Planen er også et verktøy for å skape en langsiktig og forutsigbar politikk og arealbruk for kommunens innbyggere.

Ved oppstart av en kommuneplan skal det utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet (PBL § 4-1). Planprogrammet skal redegjøre for blant annet formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere og opplegget for medvirkning. «Forslaget til programmet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig som varsling av planoppstart» (PBL § 4-1, 2. ledd). Ved igangsettelse av planarbeid skal da berørte offentlige organer og andre interesserte varsles om formål og viktige problemstillinger ved planarbeidet. Videre skal dette kunngjøres i en melding i minst en avis som er allment kjent på stedet og gjennom elektroniske medier (PBL § 11-12). En høring gir en mulighet til uttalelse om planforslaget. Forslaget skal da sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget (PBL § 5-2). Med offentlig ettersyn menes at minst ett eksemplar av forslaget skal være lett tilgjengelig for alle, slik at enhver kan sette seg inn i det. Ved utleggelse ut til offentlig ettersyn skal det følge med en planbeskrivelse som skal beskrive planens formål, hovedinnhold og virkninger (PBL § 4-2). Planbeskrivelse skal medfølge alle forslag til planer etter loven. For kommuneplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal det i tillegg utføres en konsekvensutredning i planbeskrivelsen, som skal gi en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn (ibid.).

Kommuneplanen er en samlet plan som skal inneholde en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel. Samfunnsdelen er et dokument som «skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon» (PBL § 11-2). Kommuneplanens arealdel er et juridisk bindende dokument som viser hva kommunen vil bruke ulike arealer til, med andre ord illustrerer den framtidig arealbruk innenfor hele eller deler av kommunen. Kommuneplanen skal baseres på en kommunal planstrategi som skal utarbeides minst en gang hver valgperiode. Etter Plan- og bygningssloven § 10-1 er det ikke krav om bred medvirkning og allmenn debatt i tilknytning til den kommunale planstrategien. Det skal innhentes synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner, videre skal også forslaget offentliggjøres minst 30 dager før kommunestyrets behandling (PBL § 10-1).

Videre består arealdelen av et plankart, bestemmelser og planbeskrivelse som beskriver hvordan nasjonale mål, retningslinjer og overordnende planer for arealbruk er ivare tatt (PBL § 11-5). Kommunen kan igjennom kommuneplanens arealdel fastsette hva som er tillatt arealbruk, og sette restriksjoner i et område gjennom arealformål, hensynssoner, planbestemmelser og retningslinjer. Etter § 11-8 skal ingen nye tiltak etter §1-6 være i strid med planens arealformål og generelle bestemmelser, samt bestemmelser knyttet til arealformål og hensynssoner. Etter vedtak er den derfor bindende for alle nye tiltak eller utvidelser av eksisterende tiltak som er nevnt i

§ 1-6. Det er her også viktig å nevne at vedtak av kommuneplan ikke kan påklages. Dette er en plan som inneholder rettigheter og eventuelt plikter til et ubestemt antall personer, og er derfor ansett som en forskrift, jf. Forvaltningsloven (FVL) § 2 c.

Kommunen kan i arealdelen derfor angi områder som ikke kan bebygges og hvilke områder som kan bebygges og hvordan. I eksisterende bebyggelse kan kommunen beskrive hvordan det skal fortettes, utvikles eller oppgraderes. De kan for eksempel åpne for en økt arealutnyttelse i et område ved å tillate oppføring av nye bygg opptil 30 meter gesimshøyde. Dette er et grep kommunen kan benytte seg av som kan påvirke utbyggingen i en ønsket retning. Gjennom kommunens økonomiplan kan kommunen også sette av midler for å prøve å sikre gjennomføring av de tiltakene de prioriterer i planarbeidet (Aarsæther et al., 2012, s.74).

Men det er her viktig å nevne at selv om kommunen utarbeider en kommuneplan er det ikke sikkert at de områdene de ønsker å utvikle blir gjennomført. Det finnes ikke noe redskap som sørger for at alle de regulerte områdene blir realisert. Derimot er hensikten med planlegging et ønske om at planene blir realisert ved gjennomføring av prosjekter, ved å åpne for dette i kommuneplanen.

Videre har kommuneplanens arealdel heller ingen gyldighetstid, sett bort i fra kravet om rullering. Det finnes derfor ingen tidsperspektiv for når eller om gjennomførelsen av de regul-

erte områdene blir realisert. Samtidig som den ikke vil ha noen tilbakevirkende kraft. Den er gyldig for nye tiltak - tiltak som allerede er godkjent før vedtak av planen må ikke endres. Med andre ord er arealdelen derfor gyldig og har rettsvirkning for alle nye tiltak frem til den blir erstattet med en ny plan - der den nye planen er gjeldende fra kommunestyrets vedtak. Ved rullering er det slik at kommunen skal i løpet av hver valgperiode vurdere hele kommuneplanen, og om det er nødvendig foreta endringer (Pedersen et al., 2010, s. 272).

Forskningsspørsmål 2: Hvordan har planmyndighetene kommunisert til innbyggere og beboere hvordan planen skal eller kan realiseres?

### UTVALG AV UTVIKLINGSOMRÅDER

Innenfor arealplanen kan kommunen altså peke ut områder til fortetting eller utbygging, og med dette tilrettelegge områder for utvikling. For at utbyggingen skal skje må områdene strategisk utpekes. Kommunen må da ta hensyn til blant annet hvor det er potensial for fortetting, hvor mange boliger som trengs, men også svingningene i markedet burde tas i betraktning.

Ut i fra prognoser og/eller politiske målsettinger lager kommunen normalt en beregning av behov for areal, offentlig tjeneste etc. (Oslo

kommune & Akershus fylkeskommune, 2015, s. 25). Slik finner de ut hvor mye areal de må regulere innen kommuneplanens arealdel.

I 2016 stod *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* klar. Dette er et samarbeid mellom Oslo og Akershus for å blant annet håndtere den store befolkningsveksten. Den gir overordnede retningslinjer og anbefalinger til kommunene, blant annet i form av strategier og utpeking av prioriterte vekstområder. Planen er ikke juridisk bindende men skal legges til grunn for statens, fylkenes og kommunenes planlegging og prioritering i regionen, og vurdering av innsendte planforslag (ibid., s. 24). Kommunenes arealplan skal derfor være i tråd med den regionale planen.

Utvalget av utviklingsområdene baserer seg derfor på kommunens og de regionale strategiene, diverse analyser for behov for ulike formål, samt en overordnet analyse av fortetningspotensial.

### **REGULERINGSPLAN**

En reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. For alle større bygge og anleggstiltak, andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn og der det er behov for mer detaljert planavklaring skal det utarbeides en reguleringsplan (PBL § 12-1). Kommunen kan gjennom kommuneplanens arealdel fastsette at det skal utføres reguleringsplaner for spesielle områder.

Det finnes to typer reguleringsplaner, område-regulering og detaljregulering. Områderegulering brukes der det behov for å gi mer detaljerte områdeavklaringer av arealbruken. Denne formen utarbeides i hovedsak av kommunen eller den kan overlates til andre myndigheter og private. Detaljregulering kan utarbeides av fagkyndige private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter. Dette er en utfyllende regulering for konkrete bygge- og anleggstiltak og arealendringer (PBL § 12-3). Reguleringsplanen skal vise hvordan arealene innenfor området kan utnyttes, vilkår knyttet til bruken og hvilke formål de skal brukes til. Detaljeringsgraden avhenger av formålet med planen. Det som fremstilles i en reguleringsplan skal i utgangspunktet være i samsvar med det som er vedtatt i kommuneplanen. Videre er det kommunestyret som vedtar disse planene. I 2011 var over 70 prosent av de utarbeidede reguleringsplanene i Norge basert på private planforslag (Miljøverndepartementet, 2011, s. 75)

Ved bruk av reguleringsplan vil man kunne oppnå forutsigbarhet og oppklaringer, både for planmyndigheter og for berørte personer. Som arealdelen skal slike planer kunngjøres ved oppstart, forslag legges ut på høring og offentlig ettersyn, samt gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. I og med at dette er en plan for et avgrenset område skal også registrerte grunneiere, festere andre rettighetshavere som blir direkte berørt i planområdet, informeres om oppstart av planarbeidet. Reguleringsplaner er et enkeltvedtak grunnet at det angår en eller flere bestemt personer, og



kan derfor påklages av alle parter i planområdet (jf. FVL § 2 b og § 28).

### MEDVIRKNING OG INFORMASJON

Med bakgrunn i at kommuneplanen er juridisk bindende og kan berøre flere grunneiere gjennom restriksjoner, begrensninger eller fremtidige endringer i eksisterende boligområder, er det svært viktig at berørte og befolkningen blir opplyst om planarbeidet og planprosessen, og får muligheten til å ta del i prosessen gjennom medvirkning.

Gjennom Plan- og bygningslovens §1-1, 5. ledd, kommer det frem at «planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter». Videre skal enhver som fremmer planforslag legge til rette for medvirkning. Kommunen har da i oppgave å påse at kravet om medvirkning er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private, jf. § 5-1. Kommunen har her et særlig ansvar for at grupper som krever spesiell tilrettelegging sikres medvirkning. Dette er blant annet barn, unge og grupper/interesser som ikke er i stand til å påvirke direkte. Samtidig er det viktig å nevne her at kravene som står i PBL er minimums krav for implementering av medvirkning i planlegging.

Medvirkning kan brukes som et hjelpemiddel for planmyndighetene og utviklere. Anvendelse av dette verktøyet kan belyse flere sider av et problem, bidra til bedre kunnskap og kan sikre at planer og tiltak samsvarer med befolkningens interesser og behov. Med dette

vil medvirkning sikre bedre saksgrunnlag og beslutningsgrunnlag, og slik sett gi planleggeren legitimitet. Tidlig medvirkning vil også minimere sjansen for motstand fra befolkningen eller kritikk i senere stadier, og vil på den måten kunne hjelpe til med en mer effektiv planprosess (Forester, 2006). Men også god nok informasjon til innbyggere og aktører vil ha stor relevans innen en slik situasjon.

Det at planforslag blir lagt ut til høring og på offentlig ettersyn er derfor vesentlig for planprosessen. Opplegget for medvirkning må fastlegges tidlig i planprosessen, samtidig må det åpnes for medvirkning så tidlig som mulig. Flere studier om medvirkning viser til at jo tidligere dette tas i bruk i en prosess, jo bedre blir resultatene. Hvis ikke informasjon og medvirkning kommuniseres på en grundig måte står planleggingen i fare for å skape frykt blant berørte i stedet for å danne grunnlag for kommunikasjon, dialog eller forhandling (Forester, 1989). Feilinformasjon kan her også svekke relasjonen mellom planlegger og beboer og skape mistillit. Informasjonsmaterialet og bruken av det vil her avhenge av hvilken rolle planleggeren påtar seg eller blir bedt om å besette. Informasjonen planleggere gir kan være med på å påvirke forholdene som gjør innbyggere i stand til å delta, handle og organisere effektivt i sakene som påvirker deres liv (ibid.). Det er derfor svært viktig at planleggingen er offentlig tilgjengelig, informerende og åpner for deltakelse.

Forskningsspørsmål 3: Hvordan kommuniseres kommunens strategier for etterfølgende planlegging og hvordan kommunen eller utbyggere vil samarbeide med berørte på forskjellige trinn?

### *ERSTATNING*

Den private eiendomsretten er vernet gjennom Grunnloven, men den beskytter ikke mot rådighetsinnskrenkninger. Plan- og bygningsloven er et eksempel på en form for rådighetsbegrensninger av fast eiendom, der eiere må få tillatelse fra det offentlige for å utføre tiltak på egen eiendom.

Det finnes en hovedregel om at grunneiere ikke har krav på erstatning som følge av rådighetsinnskrenkninger. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2009) skriver at «grunneiere må tåle redusert handlefrihet som følge av offentlige restriksjoner» og at «alle må i utgangspunktet tåle at kommunen bestemmer om et område skal bygges ut og i tilfelle hvordan og til hvilke formål». Grunneiere må derfor tåle rådighetsinnskrenkninger som følge av vedtatt kommuneplan og dette kan i utgangspunktet påføres erstatningsfritt. Med rådighetsinnskrenkninger menes inngrep i eierrådigheten vedtatt direkte i loven eller med hjemmel i lov (ibid.).

Strandlovdommen var en dom som også nå kan illustrere hvordan privat eiendomsrett

blir innskrenket. Saken gjaldt grunneier som krevde erstatning for en rådighetsinnskrenkning. Grunneiere hadde før muligheten til å bygge så mye de ønsket på egen eiendom i strandsonen. På grunnlag av miljøhensyn fikk Staten adgang til å forebygge bygging i strandsonen, og opprettet slik en bestemmelse i Plan- og bygningsloven som forbyr bygging i hundremetersbeltet langs sjøen (§1-8). Grunneieren ble derfor fratatt retten til fritt disponere sin egen eiendom, og fikk ikke erstatning med bakgrunn i at eiendomsretten må betraktes som dynamisk og beboere må derfor tilpasse seg de endringene samfunnsutviklingen medfører.

Det gis erstatning bare i særskilte unntakstilfeller, og disse er nedfelt i Plan- og bygningsloven kapittel 15. Dette er dersom hele eller deler av ubebygd eiendom i kommuneplanens arealdel blir lagt ut til de formål som er angitt i § 15-1. Formålene som inngår i denne paragrafen er offentlig trafikkområder, offentlige friområder, fellesområder fornyelsesområder, statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder. Vilårene som må være oppfylt for å kunne kreve erstatning er: hvis eiendommen ikke innen fire år blir regulert eller arealdelen blir endret slik at eiendommen ikke lenger er regulert til et av formålene nevnt ovenfor. Eller dersom eiendommen ikke lenger kan nyttes på «regningsvarende måte». Ved bebygd eiendom kan ikke eieren kreve erstatning før bebyggelsen er fjernet.

§ 15-2 gjelder grunneiers rett til å kreve innløsning ved reguleringsplan. Dersom det etter en reguleringsplan blir gitt adgang til å foreta



erverv av eiendom ved tvang av hele eller en vesentlig del av ubebygd eiendom til et formål tilsvarende ovenfor, kan grunneieren kreve innløsning av eiendommen straks. Det samme gjelder dersom ekspropriasjonen vil føre til at eiendommen ikke lenger anses skikket til å utnyttes eller etter «regningssvarende måte». Man kan altså framtvinge ekspropriasjonen for å slippe å vente på kommunens vedtak. Kravet må være satt fram senest tre år etter at reguleringsplanen er kunngjort.

Dersom reguleringsplanen av særlige grunner fører til at en eiendom blir ødelagt som byggetomt og den ikke kan brukes på annen «regningssvarende måte,» skal kommunen betale erstatning. Krav om erstatning må her også være satt fram senest tre år etter at reguleringsplanen er kunngjort, eller vedtak er gjort kjent. Hvis en eiendom blir bebygget i henhold til reguleringsplan som gir den en vesentlig bedre utnytting enn andre eiendommer i område, og verdien av de andre eiendommene slik blir «betydelig forringet», er det åpnet for en utjevningsordning. Der kan eieren av den førstnevnte eiendommen ved skjønn bli pålagt å betale erstatning til de mindre heldige naboene. Det bør her understrekes at det er mye som skal til før en eiendom ikke lenger kan nyttes på «regningssvarende måte» eller blir «betydelig forringet». Erstatning gis derfor bare i særlige tilfeller.

### **EKSPPROPRIASJON**

Det er ikke sikkert at eiere av fast eiendom frivillig vil selge eller forhandle de arealene som er best egnet til utbygging.

I medhold av Plan- og bygningsloven kan kommunen ekspropriere eiendommer. I kapittel 16 er ekspropriasjon definert som:

*«... når eiendomsretten til fast eiendom eller til bygning eller annet som har fast tilknytning til slik eiendom, blir ervervet ved tvang mot erstatning etter skjønn, eller når bruksrett, servitutt eller annen rett til, i eller over fast eiendom blir ervervet, endret, overført eller avløst ved tvang mot erstatning etter skjønn» (§ 16-1).*

Kommunestyret og staten kan ekspropriere til gjennomføring av reguleringsplan. Kommunestyret kan også med samtykke fra departementet foreta ekspropriasjon uten reguleringsplan for å sikre kommunen grunnarealer til ny tettbebyggelse. I medhold av denne lov har kommunen derfor rett til å overta en annens eiendom eller eiendel, eller overta kontrollen over hele eller deler av privat eiendom. Bruk av dette virkemiddelet er slik et inngrep i privat eiendomsrett, der det til gjengjeld skal det gis erstatning for inngrepet.

Utbyggere og private kan ved unntakstilfeller få samtykke til å foreta ekspropriasjon etter §§ 16-5 og 16-6. Dersom det er krav om opparbeidelse av atkomst, avløpsanlegg og fellesareal samt parkbelte i industriområder før bygging eller endring av eiendom kan skje, kan grunneier med samtykke fra kommunen foreta ekspropriasjon til disse formål. Kommunen kan også gi krav om at søkeren erverver ubebygd grunn for at tomten skal få

en mer hensiktsmessig grense eller form for å gi byggetillatelse.

Ekspropriasjon av enkelte tomter bør ikke utføres, med mindre kommunen har gitt eier en rimelig frist til å bygge i samsvar med planen (PBL § 16-2, 5. ledd). Ekspropriasjon er et uønsket og lite brukt virkemiddel til anskaffelse av arealer til bolig- og næringsformål innen eksisterende bebyggelse. Det er mer vanlig at kommunen benytter seg av denne rettigheten for å sikre seg offentlige interesser i byutviklingen, og erverv av grunn til vei og teknisk infrastruktur. Kommunen kan også bruke ekspropriasjon for gjennomføring av strategiske oppkjøp, for å sikre bedre utforming av byggetomter eller til et prioritert offentlig formål som for eksempel skole (Nordahl et al., 2007).

### ***KOMMUNALE TOMTER***

Imidlertid kan kommunen også erverve grunn ved kjøp av tomt. Kommunen kan stå for strategiske eiendomskjøp av tomter som for eksempel til kommunale formål som skole, barnehage og omsorgsinstitusjon eller bare kjøp av grunneiendom for å utløse boligbygging i transformasjonsområder og/eller fortetting/utbedring av eksisterende boligområder.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) er Oslo kommunes utøvende grunneier. Etaten ivaretar kommunens grunneierinteresser, ved blant annet å fremskaffe eiendom til sosial infrastruktur og inngår utbyggingsavtaler for å oppnå ønsket byutvikling. Etaten kjøper og selger eiendom, forvalter og leier ut, utvikler

arealer for bygging av boliger, næring og andre offentlige formål.

Kommunalt eide eiendommer kan hjelpe kommunen å styrke sin forhandlingsposisjon, og kan være et viktig virkemiddel for å bidra til ønsket gjennomføring og utvikling. Dersom kommunen sitter med et lite areal som en utbygger trenger for å realisere en plan, må utbyggeren forholde seg til kommunen på et annet vis enn der utbygger bare blir bedt om gjør det kommunen ønsker (Miljøverndepartementet et al., 2001, s. 28). Med bakgrunn i at kommunen besitter noe utbyggeren er avhengig av kan kommunen få en større maktposisjon og slik stille krav til utbyggeren gjennom for eksempel utbyggingsavtaler eller kostnadsfordelingen. Bruken av strategisk oppkjøp er derimot avhengig av om kommunen har budsjett til det.

Kommunen benytter seg av strategiske oppkjøp i mindre grad i dag. Dette kan skyldes begrensninger av ubebygde arealer, samtidig spiller økonomien, markedet og de private aktørene som eiendomsutviklere en stor rolle, og ikke minst at Oslo kommune allerede besitter mange eiendommer fra tidligere tider.

Forskningsspørsmål 4: Hvordan har kommunen forklart hvordan de vil sikre tilgang til utbyggingsarealer?

I tilknytning til utbygging og kommunens ønskede utvikling kan det oppstå tiltak som nødvendig må opparbeides i tilknytning til byggeprosjekter. Jeg vil her presentere hvilke virkemidler som kan anvendes for å sikre gjennomføring av ønsket utvikling og/eller nødvendige tiltak.

### *FELLESINNRETNINGER*

---

«Fellesinnretninger er fysiske konstruksjoner, bygg eller anlegg, som skal sikre befolkningen tilgang til territorielle goder» (Børrud & Røsnes, 2016, s. 295). Det kan være transportinfrastruktur, ledningsnett som vannforsyning og avløp, grøntanlegg eller bygninger til offentlig tjeneste som er nødvendig for samfunnets behov. Noen fellesinnretninger er nødvendig for å kunne bygge mens andre bare vil tilføre goder for området. Ved utbygging må det derfor stilles spørsmål om hvilke fellesinnretninger det er nødvendig å etablere og finansiering av dette. Selv om fellesinnretninger er offentlig eid, betyr ikke det at alle kostnadene for opparbeidelse av dette blir betalt av offentlige budsjetter (ibid.)

Det er de privates plikt å opparbeide vei, vann og avløp til og langs atkomst til eiendom, men også opparbeiding av fellesareal og av parkbelte i industriområder. Tilfredsstillende veg, vann- og avløpsforhold er en forutsetning for å kunne bygge og det er derfor naturlig å pålegge den aktuelle utbyggeren dette ansvaret. Finansiering av skoler eller andre bygg til offentlige tjenester, som er nødvendig for samfunnet, skal i hovedsak dekket av det offentlige budsjett. Sosial infrastruktur som barnehage, skole, helse (sykehus, sykehjem,

aldershjem), offentlige idrettsanlegg, og større infrastruktur som europaveier, riksveier og andre gjennomfartsveier, jernbane, T-bane og trikk er eksempler på tiltak som er det offentliges plikt å opparbeide (Pedersen, 2015).

Kommunen kan pålegge utbygger opparbeidelsesplikt av fellesinnretninger. Gjennom bruk av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler kan kommunen sikre opparbeiding og finansiering av teknisk infrastruktur. Rekkefølgebestemmelser kan fastlegge hvilke tiltak som må være opparbeidet eller sikret opparbeidet før utbygger igangsetter utbyggingen. Men slike påleggelses vil ikke nødvendigvis være en garanti for at det blir gjennomført. Spørsmålet om ressurser er her avgjørende for gjennomføring. Ved omfattende fortetting eller transformasjon kan derfor oppgradering og bygging av vei, ledningsnett, gater og plasser være en utfordring. Det er typisk at kostnaden er høyere enn nytten av fellesinnretninger, og derfor kan dette være en risiko for utbyggeren. Gjennomføringsverktøy som hjelpemiddel til sikring av tilførsel av ressurser til fellesinnretninger blir derfor svært viktig (Børrud & Røsnes, 2016).

## UTBYGGINGSAVTALE

En utbyggingsavtale er en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger. Avtalen omhandler utbygging av «et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan» (PBL § 17-1). Utbyggingsavtaler er slik avgrenset fra andre avtale typer, det er her snakk om avtaler som direkte knyttets opp mot gjennomføring av en konkret arealplan.

Utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunestyrevedtak «som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen» (PBL § 17-2). Kommunestyret kan i kommuneplanen bestemme at utbyggingsavtale skal være en forutsetning for utbygging i et bestemt område, men kan her ikke inngå bindende utbyggingsavtale før arealplanen for området er vedtatt.

Utbyggingsavtaler er et viktig og effektivt virkemiddel for gjennomføring av arealplaner. Avtaleformen er fleksibel og effektiv, det har derfor vært et enkelt og situasjons tilpassende gjennomføringsvirkemiddel (Asplan Viak, 2009, s. 2). Utbyggingsavtaler kan blant annet hjelpe kommunen å sikre boligpolitiske mål, de kan omhandle forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen, som for eksempel antall boliger, største og minste boligstørrelse, teknisk infrastruktur, grøntområder og utforming. Slik oppnår utbyggere og grunneiere forutsigbarhet fordi de får et innblikk i hvilke forutsetninger som stilles til

utbygging i de ulike områdene i kommunen. Den kan også være til hjelp for å klargjøre og håndtere ansvar, kostnadsfordelinger og kvalitet i utbyggingen, og kan slik sørge for oppfølging og gjennomføring av reguleringsplan.

## REFUSJON

Kapittel 18 i Plan- og bygningsloven omhandler opparbeidelsesplikt og refusjon. Dette er «myndighetsstyrte etteroppgjør» om fordeling og utligning av lovbestemte fellesinnretninger (Børrud & Røsnes, 2016, s. 312). Dersom en utbygger opparbeider vei, vann- og/eller avløpsforhold til en tomt, vil andre som også får direkte nytte av dette og slik forårsaker økt eiendomsverdi, naturlig måtte betale for denne utnyttelsen og bli refusjonspliktig. Det må her være mulig å påvise at tiltaket har en positiv nyttevirkning på eiendommen samt hvilke eiendommer som vil få nytte av fellesinnretningene. For å kreve refusjon må det gjøres en omfattende beregning av refusjonsbeløp med hensyn til areal, verdiøkning og hvordan tomten er nyttet eller potensielt kan nyttes som følge av fellesinnretningene samt fordelingsfaktorer. Dette verktøyet vil slik kunne sikre økonomien i gjennomføringen av fellesinnretninger.

## UFORMELLE PLANVERKTØY

Det finnes også noen virkemidler som ikke er nedfelt i loven. Det eksisterer blant annet flere former for avtaler som ikke går inn under lovens definisjon av utbyggingsavtaler. Som blant annet samarbeidsavtale, opsjonsavtale eller

intensjonsavtale. Denne oppgaven vil ikke gå inn på alle de forskjellige avtalene her, men nevne de mest kjente og brukte.

Samarbeidsavtaler kan strekke seg mellom flere private aktører, offentlig-privat samarbeid (OPS), og mellom grunneier og utbygger, eller grunneier og det offentlige. OPS er «en offentlig tjeneste som utvikles og/eller drives av private (eller sammen med det offentlige) etter forespørsel fra det offentlig, og der risiko fordeles mellom privat og offentlig sektor» (KPMG, 2003, s. 4). Det er en måte å organisere og finansiere store statlige utbyggingsprosjekter der det private selskapet får ansvaret for å bygge, finansiere, drifte og vedlikeholde prosjektet i en gitt periode. Prosjektet kan omfatte blant annet vei, jernbane, skole, gatebelysning, sykehus, fengsler m.m. Utbyggeren må da finne den mest hensiktsmessige og økonomiske måten å produsere tjenesten på, også med et drift og vedlikeholdsperspektiv (alt sett i sammenheng). Når prosjektet er på plass blir den avtalte leien betalt.

For å kunne finansiere og gjennomføre utbygging av felles offentlig infrastruktur innenfor et større område kan man benytte seg av ulike områdemodeller, og er et viktig redskap for å gjennomføre utvikling i komplekse områder. Kommunen kan gjennom avtale pålegge grunneier eller utbygger i et utbyggingsområde å opparbeide den offentlige infrastrukturen med vilkår om at kommunen kommer med bidrag og overtar etter ferdigstillelse. Kommunen kan også være den som bygger ut infrastrukturen, etter bidrag fra utbyggerne

(som for eksempel Ensjømodellen). I de tilfeller grunneier og/eller utbygger blir gjort ansvarlige, vil de kunne stille spørsmål om hva som skjer senere. Vil den oppgraderingen av infrastrukturen de har vært med på å bekoste være gratis å bruke og bidra til verdistigning på naboeiendommer samt for en eventuell senere utbygger, uten at verken naboer eller senere utbyggingsprosjekter har eller vil måtte bidra med noe som helst? Bruken av utbyggingsavtaler og til dels også refusjon vil følgelig åpne for spørsmål og «frirytteri», om noen betaler så de kan slippe.

Opsjonsavtale er en avtale mellom en grunneier og eiendomsutvikler som omhandler utvikling av en eiendom, der utvikleren får rett, men ingen plikt, til å kjøpe eiendommen. Kjøpet må da skje innenfor en bestemt tid og på visse vilkår. Denne avtalen kan inngås dersom det finnes en usikkerhet om eiendommens utnyttelse, for eksempel at eiendommen må omreguleres før den kan utvikles. Med bakgrunn i at grunneieren da må holde på eiendommen og vente på en avgjørelse får han en økonomisk kompensasjon, en opsjonspremie. Dette også for å sikre at grunneieren ikke blir sittende igjen tomhendt dersom opsjonen ikke blir gjennomført (Lid & Nyquist, 2008).

Forskningsspørsmål 5: Hvilke virkemidler bruker kommunen for å inkludere «tredjepart» i økonomiske oppgjør for bekostning av infrastruktur eller andre typer tiltak som ledd i gjennomføringen?

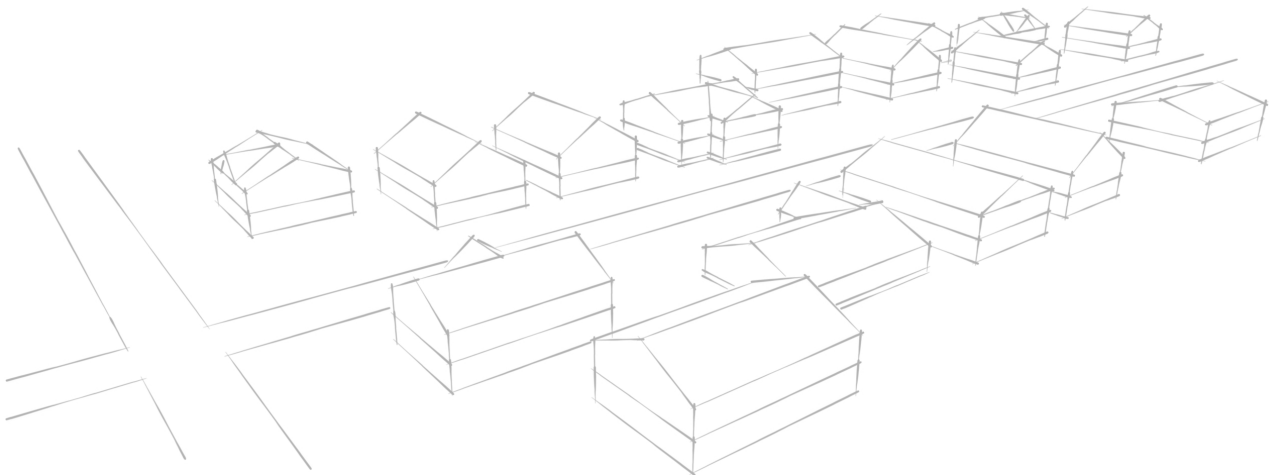
Nr.	Oppsummering av Forsknings spørsmål
1	Hvordan kommuniserer planmyndighetene fortetningsstrategien til befolkningen og hva denne strategien vil innebære for berørte mer spesifikt?
2	Hvordan har planmyndighetene kommunisert til innbyggere og beboere hvordan planen skal eller kan realiseres?
3	Hvordan kommuniseres kommunens strategier for etterfølgende planlegging og hvordan kommunen eller utbyggere vil samarbeide med berørte på forskjellige trinn?
4	Hvordan har kommunen forklart hvordan de vil sikre tilgang til utbyggingsarealer?
5	Hvilke virkemidler bruker kommunen for å inkludere «tredjepart» i økonomiske oppgjør for bekostning av infrastruktur eller andre typer tiltak som ledd i gjennomføringen?

# DEL 3

## - CASE - GREFSEN

---

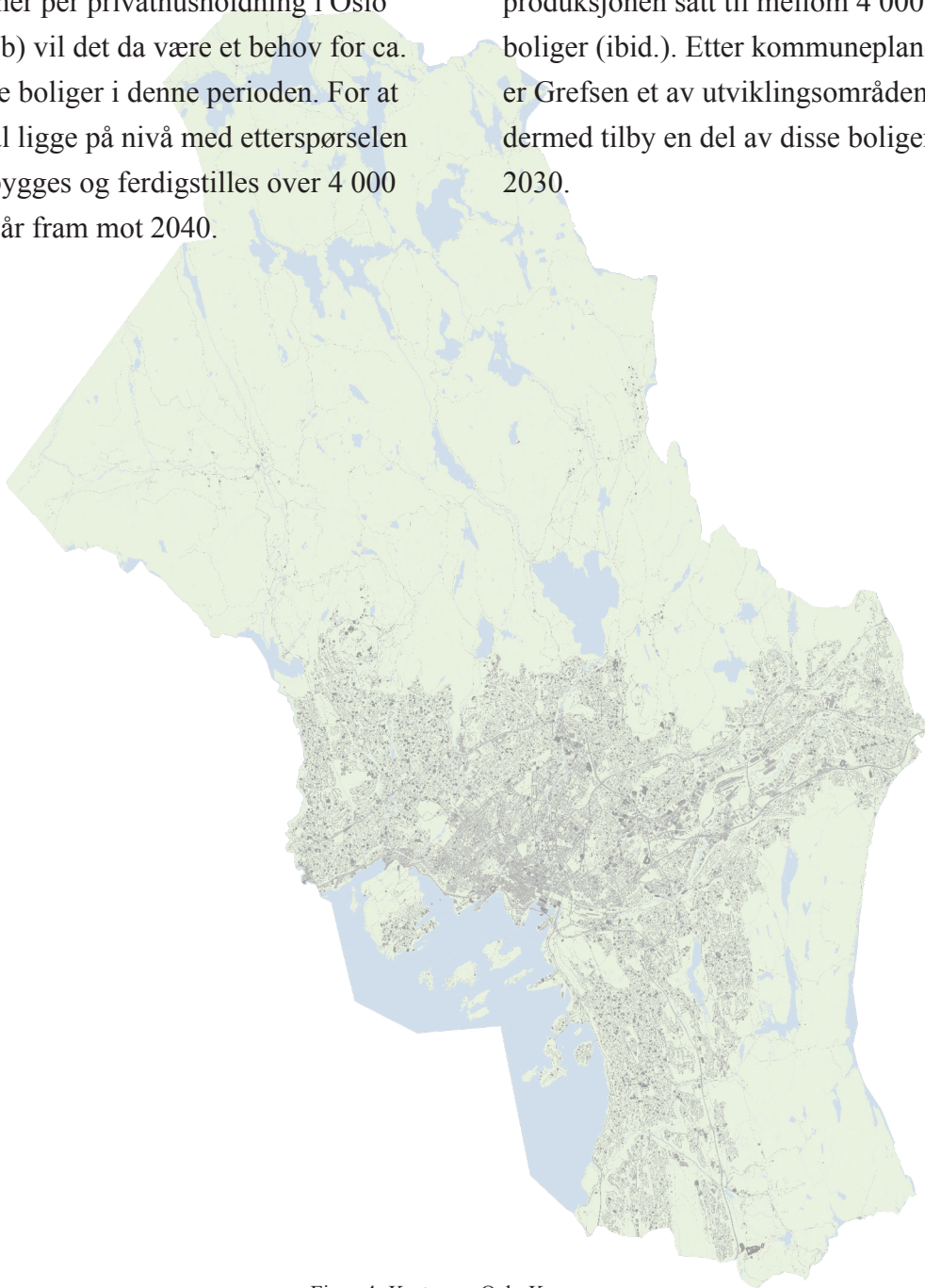
Dette er delen hvor jeg tar for meg case-området. Jeg vil her først starte med å presentere litt om Oslo kommune, deretter Grefsen delbydel og planene for området.





Oslo er Norges største by og hovedstad, med 658 390 innbyggere per 1. Januar 2016 (SSB, 2016c). Befolkningsframskrivingene tilsier at befolkningen vil nå 853 900 innbyggere innen 2040 (SSB, 2016c) altså en vekst på 195 510 innbyggere på 24 år. Med i gjennomsnitt 1,98 personer per privathusholdning i Oslo (SSB, 2016b) vil det da være et behov for ca. 100 000 nye boliger i denne perioden. For at tilbudet skal ligge på nivå med etterspørselen må det da bygges og ferdigstilles over 4 000 boliger per år fram mot 2040.

De siste 10 årene har det blitt ferdigstilt i gjennomsnitt ca. 2 800 boliger hvert år, i følge boligvekstutvalget (2016). Det er tydelig at det blir bygget for få nye boliger til å mette den kommende befolkningsveksten. Med denne bakgrunnen er det årlige måltallet for boligproduksjonen satt til mellom 4 000 og 5 000 boliger (ibid.). Etter kommuneplanen 2015 er Grefsen et av utviklingsområdene og skal dermed tilby en del av disse boligene fram mot 2030.



Figur 4: Kart over Oslo Kommune



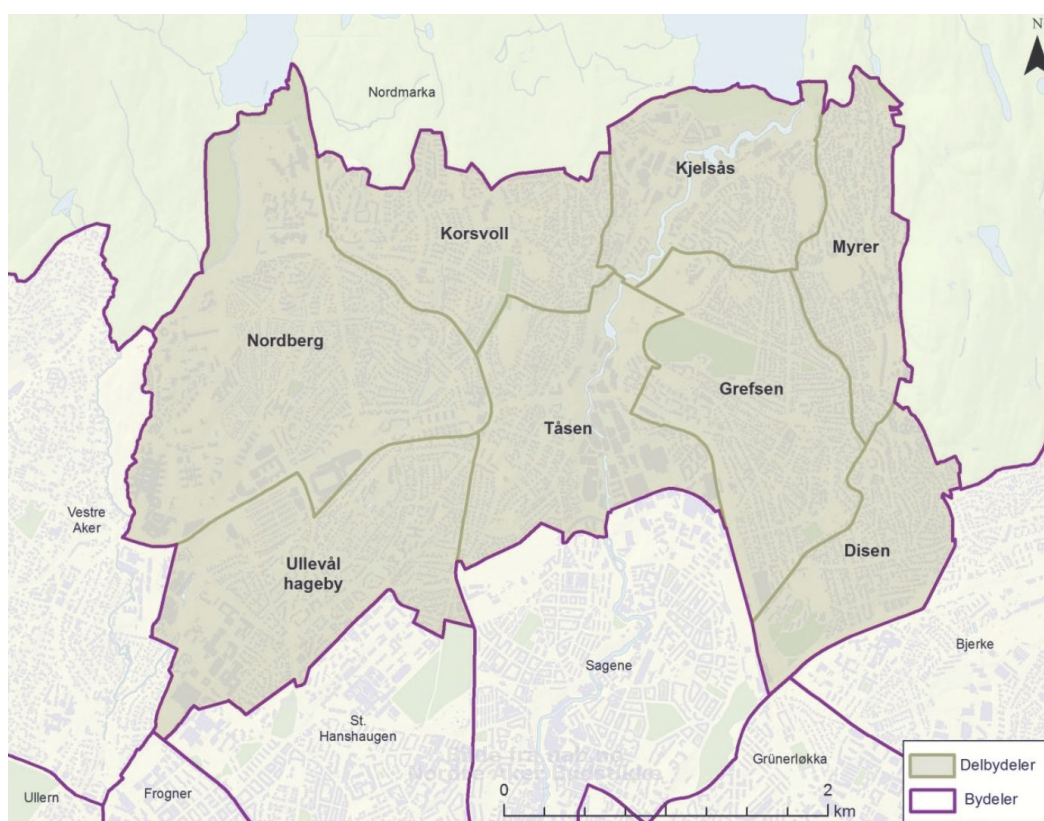
## GREFSEN

Grefsen ligger i bydel Nordre Aker i Oslo kommune, rett på oversiden av ring 3, øst for Akerselven og nord for Sinsen. Før i tiden tilhørte Grefsen Aker kommune og Vestre Aker sogn. Navnet kommer etter Grefsen-gårdene som har ligget der siden middelalderen. På slutten av 1800-tallet var Grefsen en ubebygget del av et større jordbruksområde (Riksantikvaren, u.å.). Jernbanestasjonen som kom i 1902 samt trikken som ble forlenget til Storo samme år gav en enkel forbindelse til den raskt voksende byen Oslo. Eiendommene ble så utparsellert og bebygget. Grunnen var at det på denne tiden var mer lønnsomt å selge jordareal enn å dyrke den (Kjeldstadli et al., 1990, s. 398). Grefsen fikk en klar villastruktur med en rekke alléer og ble bebodd av ansatte



Figur 5: Bydel Nordre Aker (Wikipedia, 2016)

i offentlig eller privat virksomhet i bykjernen (Riksantikvaren, u.å.). I 1940-årene kom det også noe blokkbebyggelse (Tvedt & Reisegg, 2000, s. 163).



Figur 6: Grefsen område (nab, 2016)

Området ligger i dag sentralt til med både flere T-banestasjoner, Grefsen jernbanestasjon samt trikk og buss i nærheten. Det tar bare 8 minutter med tog fra Grefsen stasjon til Oslo Sentralbanestasjon, og 11 minutter med T-bane fra Storo til Jernbanetorget. Det er også kort vei Storo storsenter og marka, med gode turmuligheter.

Grefsen er et boligstrøk som primært består av privateide tomannsboliger og villaer. De fleste eiendommene består av både hager, garasje og hovedhus. Husene er relativt lave og stekker seg mellom 2 og 3 etasjer. Boligene er godt vedlikeholdt og det finnes svært få boliger som er nedslitt og forfalt. Det eksisterer noe blokkbebyggelse i Grefsen delbydel; ved grensen til Kjelsås og Tåsen i nord og et lite felt ned mot Disen. En årsak til dette kan være at den høyere utnyttelsen i nabo delbydelene har smittet over i randsonen av Grefsen. Innenfor det regulerte området, i kommuneplanen 2015, finnes det bare eneboliger og tomannsboliger, bortsett fra ett lite område med rekkehus langs med ringveien i nord samt to store næringsbygg.

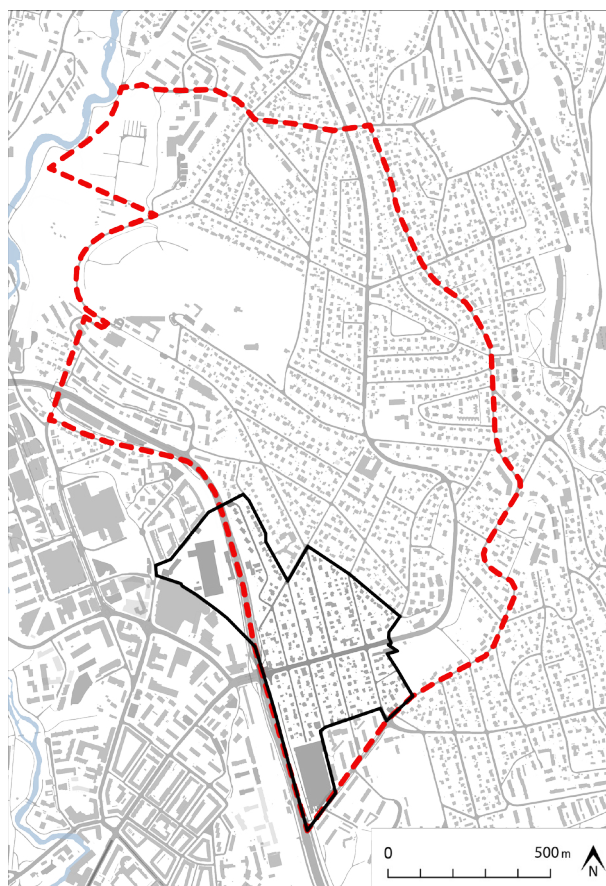
Tomtene strekker seg primært fra ca. 500 m<sup>2</sup> til rundt 1 dekar. Med tanke på vesentlig høyere arealutnyttelse er de jevnt over alt for små. En kan her også diskutere om avgrensingen av det regulerte området i 2015 er gjort fornuftig. Det er mange og små tomtegrenser å nøste opp i, dersom det skal tys til utvikling. Grensen går også midt i smågater der småhusene på hver side harmonerer godt sammen. Problemet er at eiendomsgrenser ikke blir behandlet i prosesser knyttet til vedtak av arealdelen.

I dag er feltet lite trafikkert generelt, sett bort i fra Grefsenveien og den trafikkerte ringveien. Området er svært attraktivt og er blant Oslos dyreste boligområder.

### *PLANENE FOR GREFSEN*

I kommuneplanen er et større område på nedre Grefsen regulert til utviklingsområde, jf. avgrensningen på figur 8. Det avgrensede området er på ca. 305 dekar og berører direkte ca. 260 eksisterende eiendommer. Med en slik sentral beliggenhet og så stor attraktivitet vil området være interessant å fortette.

Grefsen er ikke spesifikt nevnt i kommuneplanen. For å kunne se hva slags utvikling de ønsker her, må en trolig anse Grefsen som en del av kollektivknutepunktet Storo. Storo er

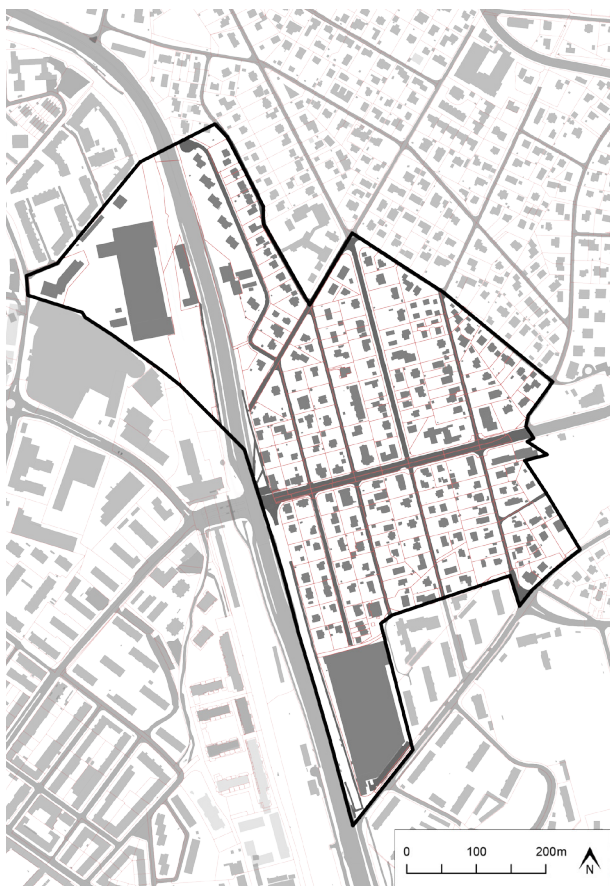


Figur 7: Grefsen delbydel i rødt og det regulerte området i svart



en del av indre by og kollektivknutepunkt i indre by og skal etter kommuneplanen 2015 ha en bymessig utvikling. I figur 10 (på neste side) i kategorien «XL-utnyttelse av områder tilknyttet indre by» kan en skimte det regulerte området på Grefsen. I tilknytning til denne kategorien informerer kommunen om at dette i hovedsak er lavt utnyttede næringsområder eller lavt utnyttede boligområder i ytre by, hvor det vurderes å være potensial for byutvikling (Oslo kommune, 2015a, s. 42), med et tilbud av både boliger og næring.

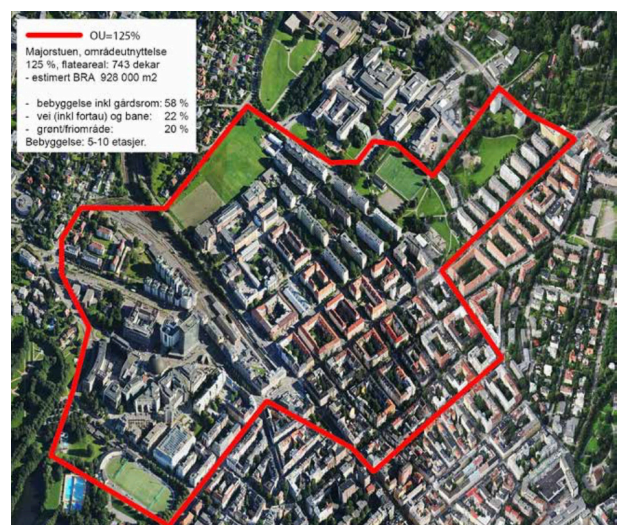
Grefsen ligger på den andre siden av Ring 3, og er på kommuneplanens arealbruksstrategi mot 2030 markert i mørke gult som tilsvarende utviklingsområder i ytre by. Det at man må studere figur 10 for å oppdage at utviklings-



Figur 8: Det regulerte området

området på Nedre Grefsen går under kategorien «XL-utnyttelse av områder tilknyttet indre by», kan være uklart og misvisende for de som ikke er kjent med planen. En må da anse det avgrensede området på Grefsen som utviklingsområde i ytre by men som er i tilknytning til indre by.

I knutepunkt og «XL-områder» åpner kommunen for 125 prosent områdeutnyttelse, og opptil 12 etasjer nærmest stasjonsområdet. Med områdeutnyttelse menes bruksareal (BRA) i prosent av områdeareal (Oslo kommune, 2015a, s. 42). Det legges til noen eksempelbilder som illustrerer utnyttelsesgraden. I eksempelet for 125 prosent utnyttelsesgrad viser de til Majorstua (se figur 9). For å få til denne områdeutnyttelsen må store deler av området slik det er i dag rives og eiendomsstrukturen endres. Denne illustrasjonen kan skremme befolkningen på Grefsen som nå er vant til romslige hager og villaer på 2-3 etasjer. Videre kommer det frem i flere nyhetsoppslag at området på Grefsen har et



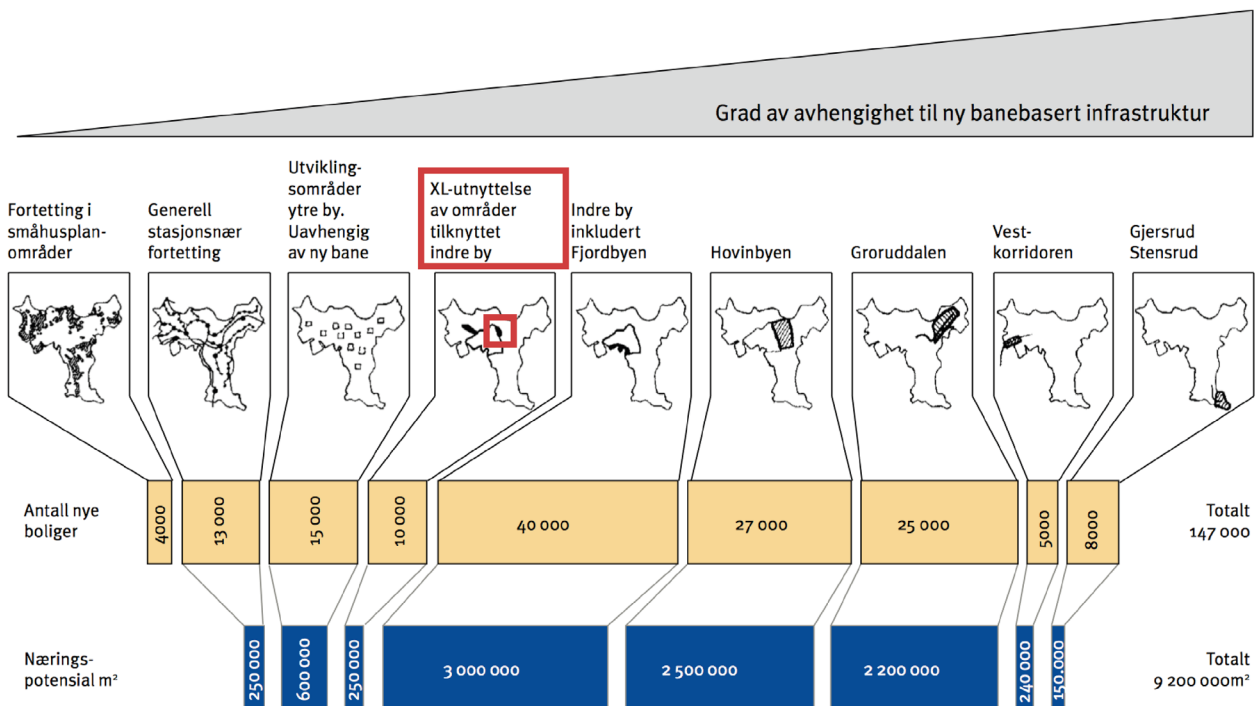
Figur 9: Eksempel: Majorstua med 125 % utnyttelsesgrad. Området består av kvartaler og blokker på mellom 4 og 8 etasjer. (Oslo kommune, 2015a, s. 51)

potensial for 2 500 nye boliger og 55 000 m<sup>2</sup> næring. Det vil si over 10 ganger så mange boliger som finnes der i dag. Det spesifikke potensialet for Grefsen står derimot ikke nevnt i kommuneplanen og må derfor anses å ha kommet frem i kommunikasjon med kommunen i etterkant av vedtaket. Kommuneplanen viser til en overordnet potensialberegning for både bolig og næring i ulike kategoriene og de store utviklingsområdene (se figur 10). Dette er et tilskudd av informasjon som kan skape forutsigbarhet for beboere og kan gi utbygger klare muligheter.

For å hindre ytterligere misforståelser og skape enda bedre klarhet og forutsigbarhet kunne det lønnet seg å nevne Grefsen samt andre utviklingsområder spesifikt i kommuneplanen. Først i et brev fra Plan- og bygningsetaten på bestilling fra byrådsavdelingen for byutvikling blir Grefsen spesifikt nevnt som et prioritert

vekstområde (Plan- og bygningsetaten, 2016). Storo/Grefsen står her oppført på en lise over «Nye områder der egenplanlegging er nødvendig eller kan bidra til raskere planavklaring». Videre skriver de at anslått oppstartsår er 2018, og antar at det er et behov for områderegulering. Det forklares også at Storo/Grefsen og Smestad prioriteres grunnet stort behov for avklaring av hva som skjer med dagens småhusområder, og vil gjennom kommunal egenplanlegging få økte ressurser i form av innspill til budsjett.

Gjennom arealdelen er det lagt til en hensynsone på Grefsen som viser at det er krav til felles planlegging av utviklingsområdet (Oslo kommune, 2015b, s. 30). De forklarer videre at det er normalt å inngå utbyggingsavtale i transformasjons- og utviklingsområder for igangsettelse av utbygging (ibid., s. 31), og dette vil derfor bli aktuelt ved utbygging på Grefsen.



Figur 10: Totalt bolig- og næringspotensial og grad av avhengighet til ny banebasert infrastruktur (Oslo kommune, 2015a, s. 43) Grefsen området markert i rødt.

## HVORFOR HAR REGULERINGEN MØTT SÅ STOR MOTSTAND?

Rett etter kommuneplanen ble vedtatt ble Grefsen mye omtalt i media. Det at Grefsen ikke ble nevnt i kommuneplanen og spørsmålet om hvordan reguleringen av Grefsen ikke ble fanget opp av lokalpolitikere før menighetsbladet Talefoten informerte om det ble store overskrifter i avisen. Og det har de rett i, Grefsen står ikke spesifikt nevnt i kommuneplanen. Dette skapte sjokk for beboerne. Samtidig synes mange det er sjokkerende at de vil rasere og transformere et velfungerende boligstrøk. Som protest mot reguleringen ble det laget en facebook gruppe kalt «Stopp ødeleggelsen av Nedre Grefsen» der det i dag er 3 345 medlemmer. Videre presenteres ulike momenter som som kan ligge til grunn for den store motstriden.

### Allerede fortettet

Området som i dag er regulert er allerede fortettet, og har vært preget av en gradvis utbygging i form av nye boliger, tilbygg og garasjer opp igjennom årene. Det finnes derfor flere relativt nye eneboliger i området. I følge det digitale verktøyet saksinnsyn er det blitt godkjent og gjennomført flere byggesaker, i området, mellom 2005 og 2016.

Det at kommunen har godkjent og latt beboere i området dele tomter og fortette, og nå vedtar en plan der de ønsker en bymessig utvikling kan ha vært svært uforutsigbart og misvisende for beboere. Reguleringen kan sånn sett ha kommet som en overraskelse for de som bor der i dag, som i nyere tid har delt og bygget på tomten sin eller som nettopp har



Figur 11: Forsiden på Talefotens menighetsblad (aftenposten, 2016)



Figur 12: Ikke til sags, nei til rasering. Dette skiltet er å finne på gjerder, husvegger, garasjer og søppelkasse-skur til nesten enhver tomt i området.

etablert seg i området. Videre henvises det til flere eksempler på tomter som nylig er blitt villahagefortettet, men også noen hus som er under oppføring. Byggene er markert i et kart på side 46.



For å kunne sammenligne når byggetillatelsen er gitt i forhold til den vedtatte kommuneplanen er det i saksinnsyn tatt utgangspunkt i datoen for når rammetillatelsen er godkjent. Søknad om rammetillatelse skal sendes inn til kommunen for godkjennelse. Denne angir de ytre rammene for byggeprosjektet, som for eksempel hva tiltaket gjelder, størrelse, fasade, forholdet til kommunal plan og avklaring i forhold til naboer. Det skal her avklares om tiltaket kan realiseres på det aktuelle stedet i forhold til gjeldende arealplaner eller fremtidig ønske om arealdisponering (Direktoratet for Byggkvalitet, 2016).

Langs Lettvintveien finnes det flere nye boliger. På nummer 50 og 52 er det bygget 8 nye boliger til sammen (se figur 13 og 14). I følge saksinnsyn er det gitt rammetillatelse for Lettvintveien 52 i 2012 og ferdigattest i slutten av 2014. Tomten hadde stått ubebygget i flere år grunnet tidligere brann. Gjennom fortettingen er her grunneiendommen bevart og heller delt opp i eierseksjoner. I Lettvintveien 50 ble det revet en tomannsbolig i 2014. Rivning av tomannsboligen fikk noen protester med bakgrunn i en omfattende restaurering av huset både utvendig og innvendig mellom 2011-2013. Her ble det også argumentert for at rivning av dette bygget vil det føre til en vesentlig forringelse av bomiljøet, som harmonerer så godt med omgivelsene. Salget ble trolig gjennomført grunnet et tilbud fra en utvikler som overgikk det økonomiske tapet ved restaureringen. Rammetillatelsen for utbyggingen ble gitt i september 2014 og ferdigattest i begynnelsen av 2016. Eneboligen



Figur 13: Lettvintveien 50 - Eksisterende bolig revet, tomt delt i fire og fortettet med 4 nye boliger



Figur 14: Lettvintveien 52



Figur 15: Engveien 31 – Rammetillatelse gitt i 2007. Opprettelse av ny bolig med seksjonering av tomt.



Figur 16: Kapellveien 11B – Et typisk eksempel på villahagefortetting der det fremste huset er opprettet i hagen til eksisterende enebolig og tomten delt opp i eierseksjoner. Rammetillatelse gitt i 2008.



Figur 17: Bjerkealléen 13 - Et eksempel hvor tomt blir delt og nye enebolig opprettes.



Figur 18: Bjerkealléen 9A - Gjenoppbygging etter brann.



Figur 19: Lettvintveien 34C – Bakerste bygg fikk rammetillatelse i 2012 og er ferdig bygget i 2014. Den eksisterende grunneiendommen er bevart ved seksjonering.



Figur 20: Kapellveien 23A – Rammetillatelsen for to nye boliger ble gitt i 2014 og ferdigstilt i 2015. Eiendommen er her seksjonert

måtte da vike for oppføringen av 4 nye boliger på samme tomt.

Et eksempel på en bolig som er under bygging er i Bjerkealléen 13. Byggesaken ble påbegynt i 2006 og rammetillatelse gitt i 2009 men igangsettingstillatelsen for selve boligen ble ikke gitt før i 2016. Boligen er enda under bygging (se figur 17).

En fellesnevner for alle disse byggesakene (samt de eksemplifisert gjennom figurene) er at rammetillatelsen er gitt før kommuneplanen ble vedtatt. Men litt lenger ned i Bjerkealléen finner vi også et hus som er under oppføring (Bjerkealléen 9A). Saken på denne tomten derimot ble påbegynt i slutten av 2015 og rammetillatelsen ble gitt i februar 2016. Søknad om bygging på denne tomten er altså sendt inn etter at kommuneplanen ble vedtatt. Likevel har kommunen gitt tillatelse til å bygge på tomten. Når en ser på tidligere saksdokumenter på denne eiendommen kan en derimot se at ett tidligere hus er revet grunnet brannskader. Søknaden om rammetillatelsen ble her godkjent med en begrunnelse i at saken gjelder et enkelt tiltak med gjenoppbygging av bolig etter brann som ikke vil vanskeliggjøre en helhetlig utvikling i tråd med planen.

Kommunen har i følge det jeg kan se ikke gitt rammetillatelse til oppføring av flere bolighus etter at kommuneplanen ble vedtatt. De har derimot tillatt seksjonering i flere av tilfellene som kan føre til en del ulemper og problemer ved senere utbygging og disponering av eiendom. For å endre seksjoneringen



må man reseksjonere eller søke om oppheving av seksjoneringen. Sistnevnte er en omfattende og tidkrevende prosess og det anbefales derfor oppretting av egen eiendom (gjennom deling) framfor seksjonering (Nittedal kommune, 2015). Seksjonering anbefales kun på leilighetsbygg og horisontaldelte to- og firemannsboliger.

Inntil nylig har kommunen tillatt gradvis utbygging i form av villahagefortetting, altså en utbygging med lav utnyttelsesgrad. Ved en slik gradvis utbygging har området oppnådd en variasjon av bebyggelsesstruktur, men volumet i de ulike enhetene er ivaretatt. Med kommuneplanen 2015 henviser de til bildet på Majorstua som består av kvartaler og bebyggelse på mellom 4 til 8 etasjer. Dette gir beboere en forståelse om at den lave eneboligfortettingen er ikke lenger tilstrekkelig. Samtidig er det opplagt at småhus og eneboliger ikke hører hjemme i en bymessig utvikling, og med få ledige arealer må derfor eksisterende bebyggelse rives for å oppnå en slik utvikling.

Vi kan her se en tendens til at kommunen ikke helt har hatt en langsiktig tankegang om utviklingen av dette området, eller at de ikke har hatt mulighet/myndighet til å behandle saker i en retning av en langsiktig tankegang, med bakgrunn i de mange rammetillatelsene som er gitt mellom 2005-2014. Dette tross for at Plan- og bygningsloven i og for seg har virkemidler som kan håndtere, det vil si stoppe byggingen med tanke på senere planlegging for høyere arealutnyttelse i denne type prioriterte områder (dette vil nærmere diskuteres i del 4).

## **Bevaringsverdig**

---

Området er i dag et godt bevart villastrøk som er med på å representere Oslos særegenhet med bynære småhusområder. Villaområdene gir Oslo en identitet og en karakter, som veldig mange er stolte over, samtidig utgjør de en vesentlig verdi for byen som boligkvalitet. Det å bo i enebolig i Oslo og spesielt i nærheten til et kollektivknutepunkt er svært attraktivt. De fleste vil bo så nært sentrum som mulig samtidig disponere egen hage. Flere eneboligområder i Oslo i dag føler seg truet, spesielt de som ligger nært kollektivknutepunkt. Dette blant annet fordi kommunen nå har satt i gang en potensialberegning for utbygging og utvikling i alle kollektivknutepunkt i Oslo, der minst to trikke-, tog- eller T-banelinjer krysses (Oslo kommune, 2016a).

Innenfor det regulerte området på Grefsen finnes det også flere hus som er på Byantikvarens gule liste, altså bevaringsverdige bygg som er kommunalt listeført. Dette er ikke fredede eller vernede bygninger, men er bygg som Byantikvaren ønsker å bevare. Blant disse er det flere hus som inngår i et miljø av handels-, nærings- og boligbygg som ble oppført på begynnelsen av 1900-tallet langs nedre del av Grefsenveien (Riksantikvaren, u.å.). De bevaringsverdige byggene er markert i kartet på side 46 og består av:

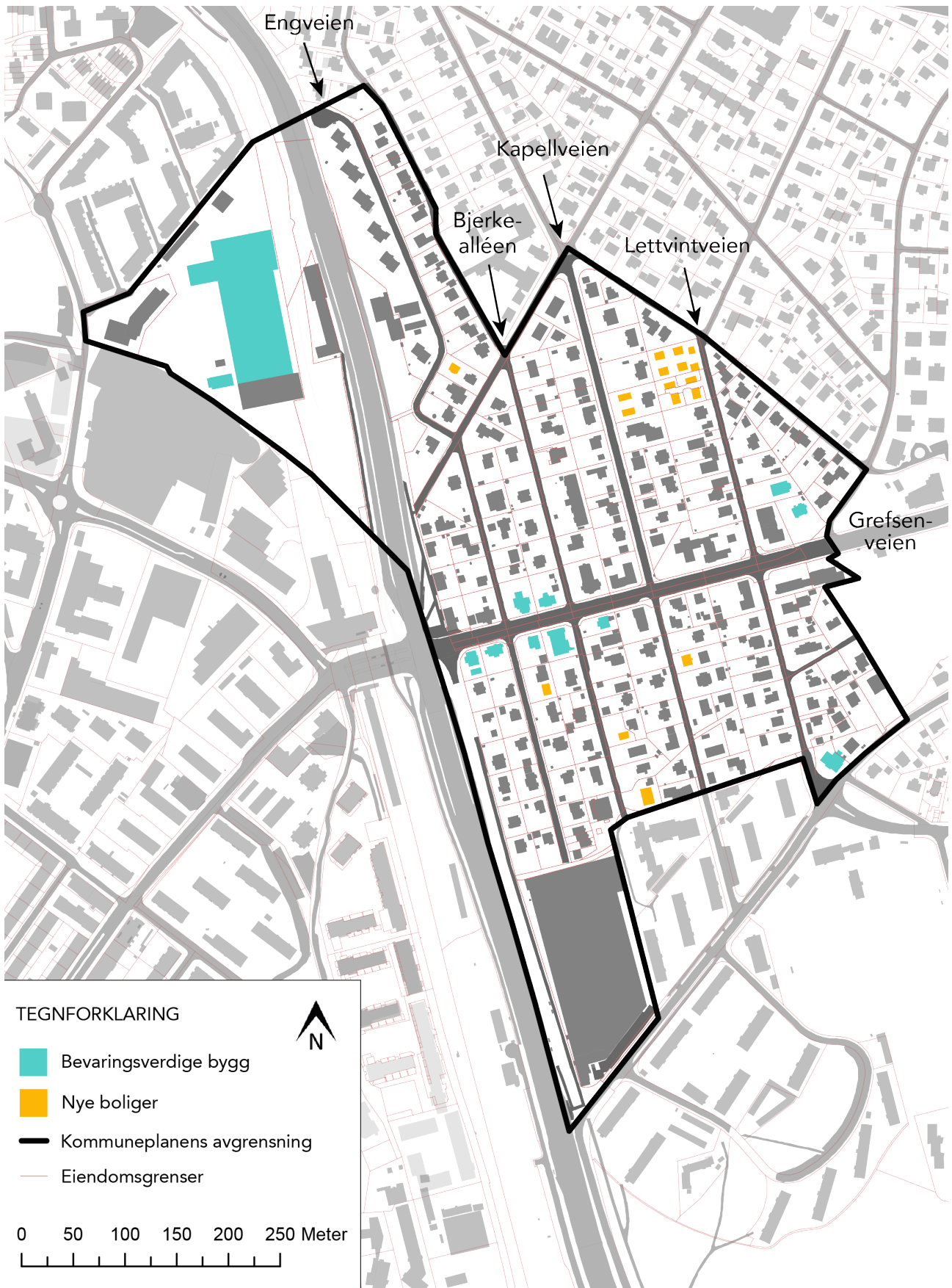
- Grefsenveien 55 – tidligere var Grefsen apoteket. Det er en toetasjes trevilla med tilhørende uthus som utgjør et viktig portmotiv fra Storo inn mot villabebyggelsen på Grefsen.
- Grefsenveien 57 – en toetasjes trebygning som tidligere var Kristiania Sparebank.
- Grefsenveien 61 – Tidligere Akers sparebank som er en toetasjes trebygning i nordisk nybarokk.
- Grefsenveien 59 – En frittliggende jugendinspirert trevilla, som er blant de eldste villaene på Grefsen.
- Grefsenveien 60 – Et forretnings- og boligbygg i to etasjer.
- Grefsenveien 62 – En toetasjes bolig.
- Grefsenveien 63 – En frittliggende trevilla i sveitserstil og er blant de eldste villaene på Grefsen.

Videre finnes det et bedehus fra 1925 ved Lettvintveien, samt en villa på nabotomten som sammen danner et historisk miljø med betydelig miljømessig verdi. Industrianlegget i nord i området er også bevaringsverdig. Det var tidligere Erik Ruuds mekaniske verksted fra 1912. Til slutt et forsamlingslokale i Kjelsåsveien 18.

Nedre Grefsen har derfor historisk og bevaringsverdig verdi som kan bli truet og i verste fall ødelagt ved utvikling.



Figur 21: Lettvintveien 43 – Tidligere bedehus - tilfører området historisk verdi



Figur 22: Bevaringsverdige og nye bygg



## Personlig tilknytning

Personlige tilknytningen til et bosted er også en mulig drivkraft bak ulike forsvarsmekanismer mot utbygging. Fischel (2001) påstår at den personlige tilknytningen til et område ikke er en pådriver for NIMBYisme. Dette på grunnlag av funn som tyder på at nykommere har utvist større motstand til endringer i lokalsamfunnet enn de som har bodd der i lang tid. Drivkraften bak motstriden blant nykommere kan komme av den nylige kjøpesummen, verdivurderingen av bolig/kjøp og plikten til et nytt boliglån. Selv om personlig tilknytning ikke er en pådriver for NIMBYisme, kan det være en drivkraft for en uønsket utvikling, fordi utvikling da utgjør en risiko for ødeleggelse av lokalmiljøet.

I Oslo har det i lang tid eksistert fordommer, klasseskiller og territoriell tilhørighet. Blant annet klasseskillet mellom øst og vest - der den øvrige middelklassen bodde i vest og lavere middelklasse i øst (Kjeldstadli et al., 1990, s. 293). Dette er et historisk skille der byen i hovedsak kunne deles i to med grunnlag i sosiale og økonomiske forskjeller. Det var store forskjeller i blant annet gjennomsnittsinntekt, boligstandard og utdanning men også språk. Skillet var mer tydelig før, men man kan enda se tendenser til dette på samfunnsnivå. Skillet gjenspeiles i boligprisene i de forskjellige bydelene og sammensetningen av befolkningen. Vestkanten inkludert Nordre Aker har fortsatt en gjennomsnittlig høyere utdanning



Figur 23: Bjerkealléen 28

og bruttoinntekt (Sandvik, 2015). Boligene på vestkanten av Oslo er dyrere enn de på østkanten, og dette gjør at de med høy lønn og formue vil kunne bosette seg i vest, mens de som med mindre råd må bosette seg i øst. Boligene på vestkanten var også mer romslige enn de som lå på østkanten før i tiden, og «størrelsen røpte status» (Kjeldstadli et al., 1990, s. 400). Slik har det også oppstått skiller mellom enkelte bydeler, men også delbydeler. Da Aker og Oslo ble slått sammen i 1948 var innbyggerne i Aker mot sammenslåingen, med en bakgrunn i en følelse av at villalivsformen ble truet og en redsel for at innlemming i byen ville true fristedet deres (Kjeldstadli et al., 1990, s. 474). Det å eie en villa i Oslo eller bo i et villastrøk er et stolthetsmoment samt det å være selveier gir status, sikkerhet og en frihetsfølelse. Eneboligstrøkene i Oslo har sterk tilhørighet til stedet og vil ofte ikke bli assosiert med høyere utnyttede områder. Folk som selv er oppvokst i et villaområde i Oslo vil kanskje gjenkjenne seg i dette. En slik tendens er det også på Grefsen, der mange ser på Kjelsåsområdet som et mindre attraktivt sted å bo. Kjelsås består i dag av mer rekkehus og blokker og var tidligere et fabrikkarbeidermiljø bebodd av arbeiderklassen med småhus og større arbeidsboliger (Kjeldstadli et al., 1990, s. 393). Da trikken ble forlenget fra Storo til Kjelsås i 1934 ble forskjellene mellom Grefsen og Kjelsås i noen grad utjevnet. Kjelsås ble brakt nærmere byen som resulterte i at en ny villautbygging skøyt fart etter krigen (Riksantikvaren, u.å.).

Blokker blir ansett som en lavere standard enn villa. Å bo i blokk vil ofte medføre mindre ar-

eal, sol, utsyn og uteareal og det private vil bli forringet. Dessuten vil folk som bor i leilighet i gjennomsnittet ha det samme bostedet i færre år enn de som bor i enebolig (SSB, 2016a). Det vil derfor bli mer gjennomtrekk i blokkbebyggelse og man vil ikke tilknytte seg til stedet på samme nivå som eneboligstrøk, som kan resultere i et mer ustabil bomiljø. Dette gjelder spesielt dersom det er snakk om utleieleiligheter. Leiligheter blir ofte kjøpt eller leid i startfasen og etter hvert som man etablerer familie, kommer inn i yrkeslivet, får høyere inntekt og formue vil man da ofte søke etter større og selveide enheter. Videre bor største delen av selveiere i enebolig, deretter småhus, tre- og tomannsboliger. Bare 11 % av selveiere bor i blokk (SSB, 2016a). Det at Grefsen i dag er regulert til et utviklingsområde med høyere utnyttelsesgrad, vil derfor ødelegge Grefsens fysiske stedsidentitet og særegenhet, som åpenbart verdsettes høyt sosialt av beboerne.

### **Vet hva de kan få i vente**

---

Fram til i dag har det foregått en stor transformasjon av Storo og Nydalen. Storo ligger rett på andre siden av Ringveien og var før et industriområde. I dag har det blitt et av Oslos største kollektivknutepunkt. Området består i dag av næring og boliger, og snart vil også by på Norges største kinosenter. Nydalen var fra tidlig av et industriområde og arbeiderforstad langs Akerselven. I dag har det blitt total transformert om til et levende bydelssenter for Nordre Aker. Her finnes det en blanding av næring, kontorer, studentboliger og leiligheter. Disse to områdene omringer småhusbebyggelsen på Grefsen og tar opp utsikten til Grefsenbefolkningen. Med denne utsikten



mot Storo i dag vet Grefsenbefolkningen hva de kan vente seg dersom byutviklingen kommer på den andre siden av ring 3. For beboerne har det vært enkelt å tilnærme seg kunnskap om hvilke ulemper de vil få av en slik fortetting, mens det er ingen som forklarer for dem hva som er fordelene er med en slik bymessig utvikling. Slik blir fortetting og planlegging i eget bomiljø sett på som en trussel i stedet for en mulighet. Den jevne tomte- og boligeier vil ofte ikke ha tilstrekkelig bakgrunn for å vurdere, langt mindre å kalkulere, hvilken verdi hans eller hennes eiendom vil kunne representere hvis kommunen lot dem og en mulig utbygger gjennomføre et utbyggingsprosjekt som øker utnyttelsen av deres tomt med for eksempel 200 prosentpoeng. De er heller ikke erkjent åpenhet i diskusjonen om en mulig fremtidig situasjon hvor salg av deres eiendom kan bli aktuelt.



Figur 24: Utsikt fra Bjerkealléen mot Storo



Figur 25: Utsikt mot Storo fra krysset mellom Engveien og Grefsenveien



Figur 26: Ett tydelig skille – Grefsen på den ene siden av ringveien og Storo på den andre. Grefsen har utsikt mot den høye blokkbebyggelsen, som forholdsvis har beholdt noe rom i mellom blokkene

### REFLEKSJON OG OPPSUMMERING AV DEL 3

---

I dette tilfellet har beboerne gått sammen mot et felles problem/trussel, som har kommet fra kommuneplanen, for å forhindre utbyggingen. Fortetting i småhusområder kan sies å være mer knyttet til menneskers følelser enn transformasjon av for eksempel industri- og terminalområder, fordi endringene i lokalmiljøet vil kunne påvirke etablerte beboers eiendeler og bomiljø. Ved bruk av motstand som en forsvarsmekanisme for verdiene sine vanskeliggjør de realiseringen av planen i kommunens ønskede retning. Motstanden kan ses opp mot NIMBY fenomenet der beboere ikke ønsker fortetting i sitt lokale miljø.

Drivkraften bak NIMBYisme kan også ha bakgrunn i økonomiske forhold (Fischel, 2001). Det kommer kanskje ikke fram i møter med befolkningen, på grunnlag av at svært få ønsker å snakke om sin egen økonomiske situasjon i en forsamling. Samtidig ønsker man ikke å framstå egoistisk og si at en annen manns endringer kan føre til økonomisk tap for hans eiendom. Det blir derfor ofte heller skyldt på forringelse av bomiljø, miljøhensyn eller annet. I denne situasjonen vil dette i størst grad angå de som bor utenfor det avgrensede området. Der vil ikke utbygging ha samme potensial for utbyggere. Tomteeiere innenfor det aktuelle området vil kunne få en «lottogevinst» ved å selge. Spørsmålet blir da om dette økonomiske tilbudet fra utbyggerne blir sett på som tilstrekkelig nok for beboerne. For grunneier vil dette spørsmålet måtte vektes opp mot følelsene om rasering av ens hjem og

nabolag. Eiendommer utenfor avgrensningen kan sådan lide størst tap av en slik utvikling. Samtidig som å informere de direkte berørte som bor i området hvordan de kan bidra til å realisere planen er det minst like viktig at beboere i fortettingsområdets randsoner blir gitt like mye oppmerksomhet.

Som vi har sett er også mange av boligene oppført i nyere tid og kan linkes opp mot Fischel sitt argument om NIMBYisme blant nykommere. Det at informasjonen fra kommunen ikke har vært tilstrekkelig og ufullstendig kan her ha forsterket motsetningen, og toppet det hele for berørte beboerne. Det har så ført til kommunikasjon gjennom media som i neste omgang bidrar til å gjøre meningsutvekslingen mer uforsonlig og mindre konstruktiv. Dersom Grefsenbeboerne har en så sterk tilhørighet til området sitt, vil det da være spesielt viktig å nevne Grefsen når det legges ut som utviklingsområde i kommuneplanen. Når man da hører eller skriver Storo vil man naturlig tenke på det området som er vest for ringveien. Det at det har vært en så stor utvikling på Storo fram til i dag vil også være med på å forsterke denne antakelsen.

Kan man her se en tendens til at kommunen ikke tar stilling til bevaringsverdige bygg ved utpeking av utviklingsområder? I kommuneplanen nevner de at tiltak ikke skal føre til rivning og vesentlig fasadeendring for viktige bevaringsverdige bygg og anlegg med nasjonal og vesentlig regional interesse, som



er angitt på temakart for kulturminnevern T5 (Oslo kommune, 2015b, s. 20). De nevnte bygningene er ikke oppført i dette kartet og anses derfor ikke som bevaringsverdige nok for å ta hensyn til dette på kommuneplan nivå. Oppfatningen fra kommunens side kan være at det passer bedre å ta stilling til dette på et mer detaljert nivå, det vil si at man utsetter å ta stilling til spørsmålet som kan gi større sikkerhet eller forutberegnelighet for både utbyggere og beboere. Men før det gjøres endrende tiltak i tilknytning til disse byggene kreves det en uttalelse fra Byantikvaren, og de vil som regel be om forbud mot rivning eller tiltak som vil ødelegge husets kulturminneverdi.

I situasjonen slik den er i dag er ikke området tilpasset kommunens ønskede utvikling med en bymessig utvikling og 125 prosent områdeutnyttelse. For å realisere dette må det derfor skje en transformasjon av den eksisterende strukturen. Utbyggeren må her skaffe seg flere tomter/arealbiter, rive eksisterende bebyggelse og sørge for at eierskapet til byggegrunnen omformes ved at eksisterende eiendomsforhold oppheves eller endres. Området vil slik gjennomgå en institusjonell omforming av eiendomsforhold samt en arkitektonisk transformasjon. Utbyggeren kan i prinsippet her være både offentlige eller private utbyggere som gjennomfører utbyggingsprosjekter, utviklerselskaper som anskaffer tomter for å selge videre til utbygger eller en grunneier som bruker egen eiendom til utbygging av prosjekter (Børrud & Røsnes, 2016, s. 284). I tillegg til dette må utbyggingen gjennomføres med en felles planlegging.

Det å rive småhus/eneboliger for å bygge blokker er noe som ikke tidligere har skjedd i så stort omfang, i Oslo, før. Smestad er ett av de stedene – i likhet med Grefsen - der det i kommuneplanen er foreslått bymessig utvikling i eksisterende småhusbebyggelse (her er den ønskede områdeutnyttelsen derimot 100 prosent). Prosessen på Smestad er kommet et hakk lenger enn Grefsen, utbyggere har allerede tilbudt beboere opsjonsavtaler, samt at Plan- og bygningsetaten har startet arbeidet med å lage et planprogram for området.

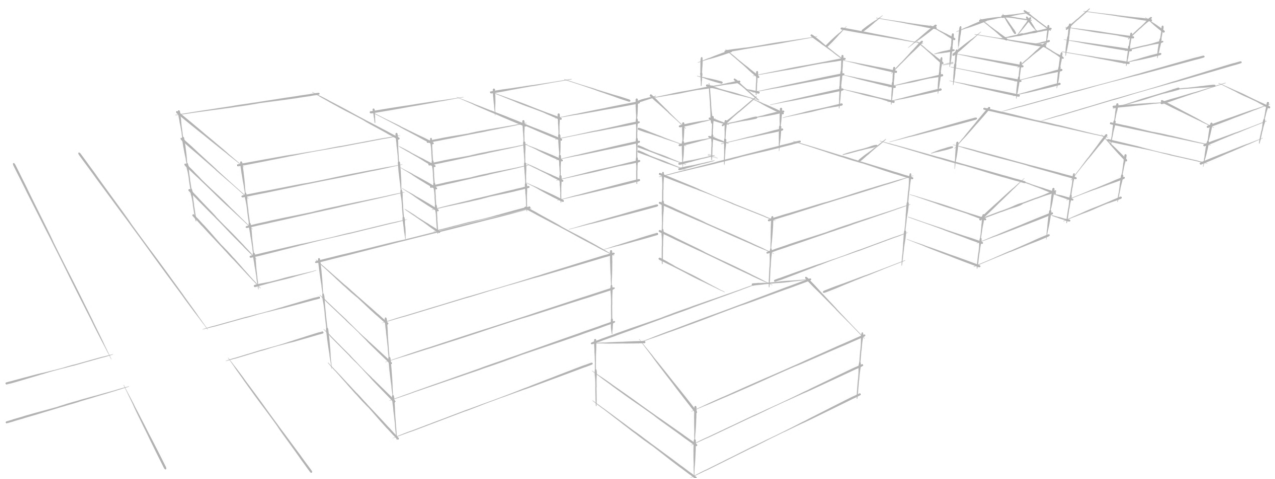
På den andre siden kan man også tenke seg at situasjonen slik den er i dag er en del av en modningsprosess og at denne utviklingen omsider vil smitte over på småhusområdet som ligger så nært ett av Oslos største kollektivknutepunkt. Utvikling av dette området vil være en naturlig utvidelse av indre by. Planen må omsider presenteres for beboerne, dessuten vil ikke vedtaket av planen føre til umiddelbar utbygging. Per dags dato står bomiljøet så sterkt sammen at trolig ingen tørr å selge til utbygger og sådan kan forbli en «bedrager». Men unntakstilfeller kan oppstå, deriblant skilsmisse og/eller arveoppgjør som kan stimulerer ønsket om å selge til høystbydende, uten at dette var intensjonen i første omgang. Dette vil kunne igangsette en enklere og raskere prosess for kjøp av de aktuelle tomtene. Den første som selger vil kunne vise hvor stor avkastningen blir, som igjen vil kunne lokke andre til å ta det samme valget.

# DEL 4

## - ANALYSE

---

I denne delen vil jeg analysere kommuneplanen 2015 – *Oslo mot 2030* opp mot mine forskningsspørsmål. Analysen vil suppleres med andre kilder der jeg ikke finner nok svar i kommuneplanen. Jeg vil starte med å si litt generelt om kommuneplanen.



## KOMMUNEPLANEN 2015

Kommuneplanen 2015 – *Oslo mot 2030* ble vedtatt 23. September 2015. «Den setter rammer, og gir forutsigbarhet overfor innbyggere, grunneiere og utbyggere» (Oslo kommune, 2015b, s. 6). Den baserer seg på strategien og planprogrammet som ble vedtatt 26.09.2012. Visjonen innen denne planen er «smart, trygg og grønn». Målet er en vekst gjennom kompakt byutvikling og banebasert fortetting, og prioriterer videre en «innenfra og ut» utvikling. «Innenfra og ut» vil si å utvide den tette byen i vest, øst og nord. Med dette vil den «indre by» utvides til dens randsoner. Intensjonen er å oppnå «mer bymessig karakter, i form av fysisk tetthet, funksjonell variasjon og mer finmaskede gate- og byromsstruktur» (ibid., s. 12). En slik byutvikling vil gi kortere avstander og øke potensialet for gange, sykling og effektiv kollektivtransport.

Boligutbyggingen skal holde tritt med befolkningsveksten, der variasjon og kvalitet skal vektlegges i boligområdene. Gjennom en beregning av potensielle bolig- og næringsareal har de identifisert i underkant av 150 000 boliger og 9 200 000 m<sup>2</sup> næringsareal inkludert sosial infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem, omsorgsboliger med mer. Noe som dekker behovet som ble nevnt innledningsvis i del 3.

I kommuneplanen omtales transformasjonsområder for områder som trenger ny gate- og byromstruktur, mens utviklingsområder bygger videre på eksisterende gate- og byromstruktur. Det skilles mellom transformasjons- og utviklingsområder i indre by, mens i ytre by er bestemmelsene for disse to områdene like, og alt vil derfor benevnes som utviklingsområder.



Figur 27: Plandokumentene (Oslo kommune, 2011, 2015a, 2015b)

## MEDVIRKNING OG INFORMASJON

Bystyret har ønsket en bred medvirkning i arbeidet med planen før utleggelse til offentlig ettersyn. Her presenteres medvirknings og informasjonsgangen i arbeidet med kommuneplanen 2015.

Ved oppstartskonferansen for planarbeidet med planstrategien deltok 270 personer. Videre ble utkastet til planstrategi og planprogram lagt ut til offentlig ettersyn der det kom inn 85 høringsmerknader.

I høringsperiodene ble det arrangert fire åpne bydelsvise medvirkningsmøter hovedsakelig om byutviklingsstrategien og arealdelen, i indre by, nordøst, vest og syd. Her ble det også arrangert verksteder med tema utviklingsområder, blågrønn, marka og gate- og byromstruktur. De tilrettela også for «åpen runde» slik at deltakere kunne stille spørsmål og komme med innspill til byutviklingsbyråden.

Under medvirkningskonferansen 24. mai 2013 ble skissen fremlagt og diskutert med ca. 250 personer fra interesseorganisasjoner, politiske partier, næringsliv, kommunale virksomheter, nabokommuner og privatpersoner.

Det er tatt stor hensyn til ungdom og barn. De holdt blant annet verksteder, konkurranser og arrangerte barnetråkkregistrering i regi av Norconsult.

Videre er det også holdt orienteringsmøter med nabokommuner og statlige innsigelsesmyndigheter, samt møter med interesseorganisas-

joner. Det kom til sammen 241 uttalelser til planutkastet, fra statlige og kommunale virksomheter, frivillige organisasjoner, interessegrupper og enkeltpersoner (Oslo kommune, 2015a, s 3).

**14.04.2011**

Oppstartskonferanse for arbeidet med planstrategien

**01.11.2011**

Høringsfrist for utkast til planstrategi og planprogram lagt ut til offentlig ettersyn

**26.09.2012**

Planstrategi og planprogram vedtatt

**2012**

8 kommuneplanverksteder om planstrategiens fokusområder for kommunens virksomheter og Sentralt ungdomsråd

**Høsten 2012 og våren 2014**

Medvirkningsmøter for fire byområder

**Våren 2013**

Konkurransen for ungdom «Hvordan vil du at Oslo skal se ut i 2030»

**24.05.2013**

Medvirkningskonferanse der skisse av kommuneplanen ble lagt fram og diskutert

**11.02.2014**

Forslag til kommuneplan ble lagt ut på høring og offentlig ettersyn

**25.04.2014**

Godkjenning av planstrategien av Kommunal- og moderniseringsdepartementet

**30.05.2014**

Høringsfrist for forslaget til kommuneplanen

**23.09.2015**

Vedtatt av kommuneplan

Figur 28: Tidslinje medvirkning

Forskningsspørsmål 1: Hvordan kommuniserer planmyndighetene fortetningsstrategien til befolkningen og hva denne strategien vil innebære for berørte mer spesifikt?

I kommuneplanen beskrives det hvordan strategiene vil gjøre godt for samfunnet som helhet. Men hvordan disse strategiene vil berøre innbyggere mer spesifikt står det lite om. Det at kommuneplanens arealdel er en juridisk bindende plan er en overordnet regel. Dermed vil også beboere få restriksjoner, det må for eksempel søkes om å bore energibrønner, det skal være byggefritt belte langs hovedvassdrag og sidebekker, restriksjoner for bygging i strandsonen og forbud mot bygging, bading, fiske og rastning innenfor nedbørsfeltet til drikkevannskilder (Oslo kommune, 2015b).

Som vi har sett fra del 2 legger Plan- og bygningsloven bare opp til å informere. Loven sikrer ikke at innbyggerne har forstått informasjonen eller at informasjonen i det hele tatt kommer fram til de berørte. Kommuneplanen blir bare lagt ut på høring og offentlig ettersyn. Når det sendes ut på høring gjelder dette bare statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner som blir berørt av forslaget. Det finnes derfor ingen plikt til å varsle andre enn berørte etater og organi-

isasjoner. Dokumentene legges ut til offentlig ettersyn, men må da oppsøkes av parter som ikke varsles. Videre er det slik at hvis berørte ønsker anledning til å følge opp hvordan innspill blir innarbeidet i planforslaget før planen legges ut til offentlig ettersyn, må det arrangeres flere høringer.

Gjennom offentlig ettersyn av kommuneplanen kan berørte og interesserte uttale seg og eventuelt fremme innsigelse. Ved utleggelse av forslaget er det bare et krav om at det skal kunngjøres en avis som er alminnelig lest på stedet og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Det blir her ikke påsett at informasjon kommer fram til de berørte og derfor heller ikke at den blir forstått. Videre er det bare et krav om at innkommende uttalelser til planforslaget skal vurderes og i saksframlegget skal det uttales hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket. Uttalelser som blir gitt under offentlig ettersyn blir slik informasjonsgrunnlag som kommunen kan velge å ta hensyn til i sin avgjørelse, det samme gjelder uttalelser under høring. Uttalelsen ved offentlig ettersyn kan bli siste sjans til innspill før planen vedtas. Dette fordi loven ikke inneholder flere krav om innhenting av uttalelser før endelig vedtak. Videre er det også slik at når kommuneplanen legges ut på offentlig ettersyn er allerede de viktigste premissene lagt. Kommunen legger da ut et forslag til kommuneplan som ofte allerede er godt utarbeidet og gjennomtenkt. Samtidig som kommunen selv velger om de vil ta uttalelsene med til videre vurdering, begrenser dette muligheten for

medvirkning både for det offentlige og borgere på dette stadiet.

Det kommer frem i kommuneplanen at det er lagt opp til bred medvirkning for ungdom og barn. Dette har blitt utført ved hjelp av kommuneplanverksted og konkurranse for ungdom og Barnetråkkregistrering ved fire Oslo skoler. Gjennom Plan- og bygningsloven er kommunen pålagt å sikre aktiv medvirkning for denne gruppen.

Videre opplyser de om at det er arrangert fire åpne bydelsvise medvirkningsmøter (i indre by, nordøst, vest og syd). Det er her da litt merkverdig at utviklingsområdet på Grefsen er blitt oversett av lokalpolitikere og innbyggere. Men dette kan tyde på at det bare er gitt generell informasjon på disse møtene og at den spesifikke informasjonen om utviklingsområdene er nedprioritert med bakgrunn i et overordnet perspektiv.

Man kan her se at kommunen i dette tilfellet har lagt større vekt på å informere og legge opp til skikkelig medvirkning til dem (her barn og ungdom) som ikke er nødt til å opptre forpliktet og ansvarlig for å realisere planen. På en måte vil da barn og unge lære om planprosessen og planlegging generelt, men på den andre har de kanskje ikke begrep om betydningen og realiteten med planlegging. Det ville her vært en fordel å ha størst fokus på å legge opp til bred medvirkning og informasjon i de aktuelle utviklingsområdene, for å sikre at informasjonen kommer frem og forstås av de som faktisk berøres av planen, og som i kraft av

tomteiere vil bli aktører eller medansvarlige for at planen skal kunne realiseres. Det å øke bevisstheten og fremme prosesser og prosjekter innen planlegging er vesentlig. Det er med på å gi borgere kjennskap til muligheter og forståelse av prosesser og vil videre hjelpe folk til å delta i avgjørelser som omhandler fremtiden for sin by eller tettsted. Kunnskap kan oppfordre folk til å ta ansvar for lokale saker. Det at folk får innsikt i hvilke muligheter som finnes, kan sette forventninger som oppmuntrer utviklere, lokale og sentrale myndigheter til å skape høy kvalitet innen prosjekter og miljø. Videre er det også avgjørende at informasjonsgrunnlaget er gyldig og pålitelig, samt hvordan informasjonen blir anvendt i begrunnelser og forklaringer for valg av løsninger. Dersom dette blir benyttet på riktig måte vil dette påvirke planleggerens legitimitet, og slik styrke tillitsforholdet mellom planleggeren og dem det planlegges for (Børrud & Røsnes, 2016, s. 325). Om dette hadde blitt anvendt på en tilstrekkelig måte innen kommuneplanen 2015 ville dette mest sannsynlig ha redusert den store omtalen og sjokket som senere ble skrevet om i media, slik som på Grefsen.

Bortsett fra høring og offentlig ettersyn finnes det ingen bestemte krav om inkluderingsformer i Plan- og bygningsloven. Det finnes derimot uendelige muligheter for samhandling i planlegging. Der PBL oppmuntrer til bruk av disse, men stiller bare et minimumskrav.

I dette aktuelle tilfellet har kommunen valgt en knapp minimumsvariant som verken sikrer at de berørte som vil bli involvert i gjennom-



føringen mottar planinformasjonen eller har forstått hva den innebærer for dem. Det gir heller ikke kommunen nødvendig informasjon om hvordan beboerne/eierne vil kunne reagere forutsatt at de hadde blitt forespeilt eller forklart hvilke virkninger realiseringen av planen vil kunne få for verdien på deres eiendom, på deres fremtidige økonomi og bosituasjon.

Informasjonsteknologien som finnes i dag har på den andre siden ført til at planmyndighetene har mindre makt/herredømme over samlingen av informasjon av saker. Berørte kan i dag finne fram dokumenter om eldre saker og saksprosessen for å få en bedre forståelse av prosjekter og mulige virkninger. Slik kan også den aktuelle planleggingen vurderes i lys av eldre saker, benyttes for å forsvare egne interesser og/eller vurdere informasjonsgrunnlagets relevans og pålitelighet i avgjørelser.

## REALISERING AV PLANEN

Forskningsspørsmål 2: Hvordan har planmyndighetene kommunisert til innbyggere og beboere hvordan planen skal eller kan realiseres?

Byutviklingsstrategien åpner for generell, løpende fortetting i indre og ytre by, innenfor den overordnede knutepunkts- og banebaserte

strategien. Samtidig åpner de for en enklere saksbehandling av byggesaker som er utenfor utviklingsområder i ytre by, kollektivknutepunkt, transformasjonsområder, hensynsone/båndleggingssone for kulturmiljø/naturmiljø og regulert til bevaring. Det er derfor mulig å fortette gjennom direkte byggesaksbehandling. Dette gjelder nybygg/påbygg/tilbygg og bruksendring for tomteareal under 1 500 m<sup>2</sup> og dersom det er innenfor nærmere bestemte kriterier (Oslo kommune, 2015b, s. 20). Dette åpner for at beboere kan oppføre nybygg, påbygg eller tilbygg i tråd med planen og dermed hjelpe til med flere boliger og slik bidra til å oppnå fortettingsstrategien i den grad de har mulighet til det.

I utviklingsområder åpner de for en områdeutnyttelse på opptil 100- eller 125 prosent. Det er her verdt å nevne at kommuneplanen ikke har gitt noe minimums krav for utnyttelsesgrad i disse områdene, så det å oppføre små boliger (som ikke oppnår den ønskede utnyttelsesgraden) kan i utgangspunktet ikke stoppes av kommunen. Det trengs en hjemmel for å avslå søknader. I forhold til hva kommunen ønsker av utnyttelsesgrad kan en tillatelse for slik fortetting (som på Grefsen) gjøre det vanskeligere for kommunen eller utbyggere i etterkant, ettersom flere tomter blir delt eller seksjonert og dermed mindre og flere tomter/enheter å forholde seg til. Kommunen har derfor ikke hatt myndighet til å avslå søknader med bakgrunn i sine langsiktige planer. Grefsen har på denne måten blitt mindre og mindre egnet for transformasjon de siste årene. En må også her tenke på at eiendoms-



grenser ikke blir behandlet i utarbeidelsen av arealdelen. Kommuneplanen er en overordnet plan og er ikke egnet til å ta opp spørsmålet om eiendomsgrenser, enkelteiendommer og enkelttomter (Røsnes, 2014, s. 187). Dette er noe som må tas stilling til i den videre reguleringsplanen for området.

Etter vedtak av planen er Grefsen og andre utviklingsområder i ytre by underlagt krav om felles planlegging etter PBL § 11-8 bokstav e. Hvert henyssonefelt skal her stå for en felles planlegging før gjennomføring av tiltak. Dette tyder på at kommunen nå har en hjemmel til å kunne avslå nye tiltak i det aktuelle utviklingsområdet dersom de ikke tar stilling til felles planlegging. Men kommunen har likevel mulighet til å gi unntak:

*«enkle tiltak, så som oppføring av mindre bygg, mindre tilbygg, påbygg, underbygg og vesentlig endring/reparasjon av bygning, konstruksjon eller anlegg, samt fasadeendring og bruksendring, som ikke vanskeliggjør helhetlig utvikling innenfor den aktuelle hensynssonen, samt er i tråd med føringene gitt for utviklingsområdene i ytre by i § 11.2, kan av kommunen unntas fra krav om felles planlegging» (Oslo kommune, 2015b, s. 30).*

Eneboliger vil her kunne anses som mindre bygg og kommunen kan derfor tillate dette dersom det ikke vanskeliggjør helhetlig utvikling etter kommunens skjønn.

Kommunen kunne videre ha begrenset utvikling i området ved å angi områder spesifikt til næring og bolig separat eller andre underformål, for å styre retningen av utviklingen mer detaljert. Derimot ville dette ødelagt kommunens hensikt med en åpen og overordnet plan. De skriver selv i arealdelen at de ikke har benyttet seg av noen underformål til arealformålet bebyggelse og anlegg grunnet hensynet til en robust plan (Oslo kommune, 2015b, s.8). Samtidig vil dette tilrettelegge for høy fleksibilitet og de unngår endring av kommuneplanen for å realisere tiltak på steder som per i dag ikke er regulert (Oslo kommune, 2015a, s.56) eller som er regulert til feil formål. Innenfor formålet bebyggelse og anlegg inngår også områder regulert til samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur. Omtrent hele byggesonen er vist med reguleringsformålet bebyggelse og anlegg der utviklings- og transformasjonsområder er markert med mørkere gul farge. Det at kommuneplanen kun har bebyggelse og anlegg som et overordnet formål vil slik frata kommunen plikten til å betale erstatning som følge av PBL § 15-1. Der grunneier kan kreve erstatning dersom hele eller deler av eiendommen blir lagt under formål som trafikkområde, offentlig friområder, fellesområder, kommunale bygg og ikke blir regulert innen 4 år eller dersom formålet blir tatt bort grunnet ny plan.

Kommunen har videre en mulighet etter PBL § 13-1 å nedlegge bygge- og deleforbud dersom de ser at et område bør undergis ny planlegging og for å hindre at nye tiltak kan vanskeliggjøre planarbeidet (Statlige bygge- og

deleforbud kan også gis etter § 13-4). Dersom området er underlagt hensynssone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer samt omforming og fornyelse «kan kommunen også bestemme at grunneier eller rettighetshaver ikke uten samtykke fra kommunen kan råde rettslig over eiendommen på en måte som kan vanskeliggjøre eller fordyre gjennomføringen av planen» (jf. PBL § 13-1). Tiltak kan da ikke settes i gang før planspørsmålet er avgjort. Slike byggeforbud varer vanligvis i 4 år, dersom den ikke forlenges i særlige tilfeller. Dersom planspørsmålet ikke er avgjort innen 4 år, faller forbudet bort. Da skal tidligere innsendte forslag til oppretting eller endring av eiendom tas opp til behandling og avgjørelse (PBL § 13-2). Kommunen kan likevel tillate byggesøknader der tiltak etter kommunens skjønn ikke vanskeliggjør planleggingen. Men det er her viktig å nevne at forbudet ikke gir grunnlag for å avslå søknader, men suspenderer bare kommunens plikt til å behandle søknadene innen saksbehandlingsfristene som ellers gjelder. Dette er en form for rådighetsinnskrenkning kommunen kan påføre beboere erstatningsfritt. I stedet for et miljøhensyn som kommer fram i Strandlovdommen, har denne formen rådighetsinnskrenkning et mer økonomisk bakteppe.

På den andre siden kan en også tenke seg at på grunnlag av usikkerhet vil ikke eksisterende beboere gjøre drastiske endringer med hus eller tomt i såkalte utviklingsområder. Alt i området blir på et sett satt på vent på ubestemt tid. Det kan ta flere år før utbyggingen på

Grefsen starter, samtidig er det ikke sikkert at det i det hele tatt vil bli realisert. En kan se til flere eksempler i eldre kommuneplaner der regulerte områder ikke er blitt realisert eller gjennomført.

Det blir i veldig liten grad informert om hvordan beboere og innbyggere kan bidra til å realisere planen. Historisk sett er det gjennom grunneierinitiativ at småhusbebyggelsen ble fortettet. Mens i dag, da det hovedsakelig er private og offentlige aktører som står for største delen av utbyggingen, vil det være naturlig å rette informasjon til dem. Ved å da rette informasjonen i hovedsak til utbyggere kan kommunen oppnå ønsket strategi, utvikling og utforming. Samtidig er det stort sett bare større utbyggere som har økonomi og kunnskap til å realisere kommunens ønsker.

Ut fra dette kan man vurdere kommuneplanen som et dokument som hovedsakelig formidler og tilrettelegger for utbyggere. Der de formidler hvor og hvordan byutviklingen ønskes, gir retningslinjer og bestemmelser som krav til boligkvalitet, utvidet maks grense for utnyttelsesgrad, hvor det skal utføres konsekvensutredninger, osv. I særskilte områder legger kommunen også krav til felles planlegging. For Storo/Grefsen nevner de kun at det skal gjennomføres med felles planlegging, og i ettertid kommer det fram at det skal lages en områdeplan for området samt gjennom kommunal egenplanlegging. Dette for å få tilgang til flere midler, raskere planavklaring og avklaring av hva som skal skje med småhusområdet.

Kommuneplanen er et overordnet dokument, og dersom de også skulle forklart spesifikt hvordan de forskjellige områdene skulle bli realisert ville ikke planen lenger vært overordnet, og aktørene ville fått begrensninger i valg av muligheter. Som de beskriver i arealdelens kapittel 4 («Bruk av plansystem og planverktøy») bør planbestemmelsene «ha preg av funksjonskrav, snarere enn angivelse av konkrete fysiske løsninger», med unntak av spesielle forhold som må behandles mer detaljert (Oslo kommune, 2015b, s. 14).

Videre hvordan planen skal realiseres må da tas opp som spørsmål eller gis i form av informasjon i etterfølgende møter, ellers vil det omsider komme frem ved arbeidet med reguleringsplan/områderegulering.

## ETTERFØLGENDE PLANLEGGING

Forskningsspørsmål 3: Hvordan kommuniseres kommunens strategier for etterfølgende planlegging og hvordan kommunen eller utbyggere vil samarbeide med berørte på forskjellige trinn?

Som tidligere nevnt legger de, i kommuneplanens samfunnsdel, fram potensialet for bolig og næring i de forskjellige arealkategoriene. Kommunen presenterer de store utviklingsområdene/innsatsområdene (Hovinbyen, Vestkorridoren, Gjersrud-Stensrud, indre by inkludert

Fjordbyen og Groruddalen), og de mindre regulerte områdene sortert etter fortetningskategori; kollektivknutepunkt for bymessig utvikling, stasjonsnære områder, utviklingsområder i ytre by og utviklingsområder i indre by. En slik potensialberegning vil gi klare føringer for hvor kommunen anser potensial for utvikling og som utbygger kan ta nytte av. Det skaper en bedre forståelse og forutsigbarhet, samt gir utbyggere klare valgmuligheter i henhold til hvor det ønskes utbygging.

Videre i kapittel 4, i arealdelen, henvises det til Plan- og bygningsloven og informasjon om planverktøy til etterfølgende planlegging. Blant annet at det skal utarbeides reguleringsplan, for større tiltak som kan få vesentlig virkning for miljø og samfunn, før det gis byggetillatelse. Kommunen kan her vurdere hva som utgjør større bygge- og anleggstiltak. Ellers kan kommunen stille krav til detaljregulering, områderegulering og felles planlegging i særskilte områder. Planprogram skal utarbeides for områdereguleringsplaner eller detaljreguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Områdeprogram, områdeplan, prinsipplaner eller veiledende planer for offentlige rom (VPOR) er eksemplifisert som uformelle planverktøy som kan brukes som veiledende verktøy for planprosessene. Samt beskriver de også hvordan det kan gis byggetillatelse direkte på grunnlag av arealdelen. Videre i arealdelen gir de konkrete overordnede bestemmelser og retningslinjer for etterfølgende planlegging som slik kan sikre at tiltak utføres i tråd med kommunens strategier.

Når det kommer til krav som stilles etterfølgende planlegging er dette mange og derfor en utfordring for utbyggere. I loven finner man krav om bærekraft, der man skal ta hensyn til blant annet tilgjengelighet, luftkvalitet, støy og energi men også vern, Naturmangfoldloven og Markaloven. Både boligene og tilknyttede områder stilles det kvalitetskrav til, og dette spesielt med tanke på fortetningsprosjekter og de mulige negative effektene ved dette. Alle disse kravene og målene kan vanskeliggjøre gjennomføringsmulighetene til prosjektene blant annet på grunnlag av begrensede utbyggingsmuligheter. En klar prioritering av krav og målsettinger kunne her ha hjulpet utbyggers valgmuligheter, men også sikre riktig bærekraftnivå og kvalitet i utbyggingen.

Videre i kommuneplanen informeres det om at kommunen vil ha tett samarbeid med grunneierne som skal bidra til helhetlig planlegging og økt boligbygging. Her skal det være dialog med involverte interessenter for å sikre tilstrekkelig areal til sosial, idrettslig, kulturell, teknisk og blågrønn infrastruktur, og gode byrom og møteplasser. De vil også satse på IKT-løsninger for å effektivisere saksbehandling, og øke kvaliteten på informasjon. Her blant annet økt selvbetjening, som skal automatisere saksbehandlingsprosesser.

Utover dette er det ikke nevnt noe mer, i kommuneplanen, angående hvordan kommunen eller utbyggere skal forholde seg til berørte på forskjellige trinn. Her må de forholde seg til krav som står i Plan- og bygningsloven der enhver som fremmer planforslag, skal legge til

rette for medvirkning. Etter at kommuneplanen er vedtatt vil da neste steg bli medvirkning på reguleringsplan nivå. På reguleringsplan nivå vil utbyggeren måtte forholde seg til de berørte individuelt, og medvirkning og uttalelser på dette stadiet vil derfor kunne få en større innvirkning på resultatet enn på kommuneplan nivå. I tillegg til at det kunngjøres i en avis samt gjennom elektroniske medier skal direkte berørte registrerte grunneiere, festere og rettighetshavere i planområdet samt naboer til planområdet varsles om planoppstart (PBL § 12-8, 2. ledd). Dette vil gi berørte en tettere tilknytning til den aktuelle utviklingen og i større grad vil utviklerne kunne påse at informasjonen blir fortsatt og kommer fram.

Dette tette samarbeidet med grunneierne på kommuneplannivå kan sies å ha mislyktes i Grefsen området. Spesielt i forkant av vedtaket er det lagt opp til lite medvirkning og informasjon for berørte personer. Det faktum at det ikke her er påsett at den informasjonen som er gitt har kommet fram og oppfattet av de berørte har ført til at beboere har mistet mulighet til å påvirke og komme med innspill om uønskede nabolageffekter. Det å sikre at spesielt berørte beboere har fått informasjon og forstått den er avgjørende for hvor samarbeidsvillige beboere er og hvor mye tillitt de har til planmyndighetene i etterfølgende planlegging. Dårlig informering og medvirkning i forkant av vedtaket vil medføre mer arbeid og vanskeliggjør den videre planleggingen. Dette har slik resultert i en forverret motstand og redusert anledningen til å få konstruktive uttalelser fra berørte i videre planlegging. Kommunen

må da bruke ressurser og tid på å nøste opp i konflikter.

## SIKRING AV UTBYGGINGSAREALER

Forskningsspørsmål 4: Hvordan har kommunen forklart hvordan de vil sikre tilgang til utbyggingsarealer?

I følge kommuneplanens dokumenter er det uklart hvilke planmessige grep kommunen vil benytte seg av i de områdene som er utpekt til fortetting og hvordan de skal sikre tilgang til de ulike utbyggingsarealene.

Som vi har sett eksproprierer kommunen primært arealer til nødvendige tiltak som vei og skole. I tillegg skal innskrenkninger i privat eiendomsrett være forankret i en lovhjemmel, og skal anvendes kun der det er nødvendig. En kan derfor si at den private eiendomsretten står sterkt i Norge. Kommunen ønsker heller å benytte seg av frivillige ordninger, som for eksempel forhandlingsløsninger. Likevel er ekspropriasjon en rett kommunen har anledning til å benytte seg av og kan slik oppfattes og i verstefall brukes som et pressmiddel.

Med denne bakgrunnen samt det at kommunen i mindre grad i dag benytter seg av strategiske eiendomskjøp blir det å skaffe seg byggegrunn

til boligutbygging stort sett opp til private aktører, og får da i oppgave å realisere utbyggingen i tråd med planen. Men for å realisere kommunens ønskede utvikling må utbyggeren ha råderett over arealer for å kunne bygge på den. I og med at utbygger eller andre private bare unntaksvis kan anskaffe seg tvangsmakt til erverv av arealer, må utbyggingen skje «frivillig». Tomteeieren har slik kontrollen over om det kan bygges eller ikke, gjennom avgjørelsen om salg eller inngåelse av avtale. Anskaffelse av byggegrunn må skje gjennom eksisterende tomtemønster og dermed ved kjøp av eiendom for eiendom. For at utbygger skal kunne realisere planen må tomteeierne være villige til å selge den potensielle byggegrunnen, dersom ingen er villige til å selge eller akseptere endringer vil det ikke bli noe utbygging. Dette gjør informasjon om planen og fordelene med den ønskede utviklingen svært vesentlig. Dette kan styrke grunneiernes kunnskap, og slik klargjøre hvilke valg som styrker fortettingsmulighetene samt motivere til frivillig samarbeid.

Reguleringen vil derfor i utviklingsområder, kollektivknutepunkt og transformasjonsområder bare åpne for at beboere kan selge tomten til utbygger, som så kan realisere planen. Videre må da utbygger produsere byggeklare tomter, sørge for at eksisterende eiendomsforhold blir opphevet og at det blir dannet nye som passer den planlagte utnyttelsen.

Det kan her sies at kommunen styrer gjennom å peke ut områder til fortetting, legger bestem-

melser, retningslinjer og krav til utbyggingen. Gjennom fortettingsstrategiene oppmuntrer kommunen private eiendomsutviklere til å bygge. Kommunen ønsker og håper at prosessen skal gå sin gang og håper slik at tomteeiere frivillig selger tomt til en eiendomsutvikler slik at utbygging kan skje i ønsket retning. En høyere utnyttelsesgrad gjør at utbygger får mulighet til å utnytte tomten til det tilnærmet maksimale ut fra det bygningstypologien og bebyggelsesmønsteret åpner for. Utnyttelsesgraden gir utbyggeren en anelse om hvor mye som kan bygges, og dette gir grunnlaget for å beregne inntjeningspotensialet for et prosjekt slik at de så kan se hvor mye de kan bruke på kjøp av byggegrunn. Tomteeieren kan her få tilbud om en enorm sum for å selge tomten sin til en utbygger. Svært få vil være den som kommer dårligst økonomisk ut av dette, og som da sitter igjen med en verdiløs bolig. Mens de utenfor området – på den andre siden av planstreken – vil ikke kunne utnytte tomten sin på tilsvarende måte og likevel må de tåle at det blir bygget en blokk på nabotomten, som kanskje vil føre til redusert markedsverdi. Det finnes ikke noen verktøy som kan sikre at utbygging blir realisert på en slik måte at eksisterende beboeres behov kan bli ivaretatt, for eksempel ved erstatning for slike tap eller mulighet for kjøp av ny bolig i området.

På et seminar om områdeutvikling og bytransformasjon for kommuner i Akershus holdt 27. april 2017 viser de til de kommunalt eide utviklingseiendommene i Oslo. Totalt eier kommunen 4 600 dekar som kan/skal benyttes til utvikling, mesteparten av dette er lokalisert

i Groruddalen (1 350 daa) og Søndre Nordstrand (2 250 daa), de resterende 1 000 dekar er fordelt på «mindre» eiendommer i øvrige bydeler (Solheim, 2017). Dette bekrefter at kommunen tar i bruk egne tomter til utvikling. Samtidig viser de også i kommuneplanen at de er villige til å benytte de kommunale tomtene langs strandsonen på Nordstrand for å oppnå fri ferdsel langs fjorden (Oslo kommune, 2015b, s. 62). På en annen side understreker dette at kommunen i andre utviklingsområder er avhengig av at tomteeierne er villige til å selge for å skaffe seg mer utviklingseiendommer. Samtidig vil kommunens begrensede budsjett gjøre kommunen bundet til at private aktører også tar del i tomteanskaffelse og utbygging for å oppnå boligbehovet. Alternativt må private tomteeiere selv stå for utbygging og fortetting på egen tomt.

Et eksempel hvor kommunen er mer aktivt involvert som utbygger og sikring av byggegrunn er ved skoleutbygging. For å få tilgang til utbyggingsarealer til skole kan kommunen benytte seg av strategiske tomtekjøp gjennom bruk av ekspropriasjon eller ved kjøp til markedspris. I byutviklingsområder blir det særlig vurdert strategiske tomtekjøp. De forsøker her å ha et langsiktig perspektiv i tomteinvesteringene slik at det vil kunne gi lavere kostnader for kommunen (Oslo kommune, 2016b). De lager en Skolebehovsplan som omhandler forventet behov for skoleplasser i en planperiode, basert på elevtallsframskrivninger. Den sier noe om hvordan dette behovet skal møtes, hvor og hvor mange skoler det skal bygges og eventuelt om det



trenge utvidelser eller endringer. For å gjennomføre bygging av skoleanlegg kan kommunen benytte seg av bygging i kommunal regi, offentlig-privat samarbeid eller innleieprosjekter. Som regel har det vært slik at kommunen selv står for utbyggingen av skoler, på egen eller ervervet tomt. Det er da Undervisningsbygg Oslo KF som utvikler, bygger, drifter og forvalter kommunale skolebygg i Oslo på bestilling fra Utdanningsetaten (Oslo kommune, 2014). Når det kommer til gjennomføring har Bystyret vedtatt føringer om bruk av Offentlig-privat samarbeid innenfor bygg- og anleggssektoren, spesielt for skolebygg (ibid., s.94). I skolebehovsplanen for perioden 2012-2020 nevner de at det var planlagt en betydelig etablering av skoleplasser i privat regi, her da ved bruk av OPS og innleie. Innleie benyttes dersom det er lite tid til å etablere nok skoleplasser i et område, dersom det er få eller ingen tomter til skolebygg eller så kan det brukes som tilleggsarealer til eksisterende skoler (Oslo kommune, 2014). Men i Skolebehovsplanen for 2016-2026 kommer det frem at bruk av OPS i nye prosjekter eller i forbindelse med rehabilitering eller bygging av nytt formålsbygg ikke er ønsket fra Byrådet (Oslo kommune, 2016b, s. 10). Kommunen må derfor benytte seg av bygging i kommunal regi for å gjennomføre nye formålsbygg.

## FELLESINNRETNINGER

Forskningsspørsmål 5: Hvilke virkemidler bruker kommunen for å inkludere «tredjepart» i økonomiske oppgjør for bekostning av infrastruktur eller andre typer tiltak som ledd i gjennomføringen?

Det kommer klart fram i kommuneplanen hva slags virkemidler kommunen ønsker å benytte seg av for å sikre gjennomføring av fellesinnretninger eller andre typer tiltak som ledd i gjennomføringen. I kommuneplanen refereres det til PBL § 17-3 og underretter om at hovedprinsippet for kostnadsfordelingen baserer seg på at: «Utbyggerne innenfor et utbyggingsområde bærer selv alle utbyggingskostnadene med tilrettelegging av teknisk og blå/grønn infrastruktur som er nødvendig for det enkelte prosjekt/tiltak» (Oslo kommune, 2015b, s. 31). Utbyggere må derfor selv stå for kostnadene som er nødvendig for det aktuelle prosjektet. Med krav om felles planlegging i særskilte områder vil man oppnå god kvalitet og gjennom koordinert planlegging vil man kunne avklare planspørsmål om teknisk, grønn og sosial infrastruktur.

Det kommer også frem at det skal vurderes rekkefølgekrav på reguleringsplannivå for sikring av nødvendig teknisk og sosial infrastruktur. Det skal da vurderes om det trengs ny infrastruktur i utviklingsområder og større boligområder før utbyggingen kan skje, og



dette skal da fordeles på utbyggerne i det aktuelle området. Slike reguleringsbestemmelser skal kun stilles til tiltak som er «nødvendig» og «tilstrekkelig» i tilknytning til reguleringsområdet (PBL § 12-7).

Videre legger kommunen fram at de vil benytte utbyggingsavtaler aktivt for å sikre gjennomføring av offentlig fellestiltak. Den vil bygge videre på erfaringer med bruk av ulike plantyper tilpasset konkrete situasjoner for å oppnå effektivitet og gode helhetsløsninger (Oslo kommune, 2015a, s. 19). Men utbyggingsavtaler løser bekostningsproblemet mot avtalepart der og da. Fordelingen av kostnader er her et spørsmål mellom kommunens planmyndighet og den som bekoster eller besørger. Dersom utbygger starter en utbygging etter at infrastrukturen er bekostet og bebygd må dette løses i henhold til Plan- og bygningsloven kapittel 18 om refusjon. Her kan den som har forskuttert byggingen kreve tilbakebetaling fra tredjepart ved oppgradering av fellesinnretninger. Derimot er anvendelsen av dette verktøyet begrenset og er lite egnet i transformasjonsområder. Beregningen av refusjonsbeløp, saksbehandlingen og sikkerheten for tilbakebetaling er ressurskrevende, samtidig som kostnadene som følge av saksforberedelse, innsamling og formidling av informasjon er omfattende (Børrud & Røsnes, 2016, s. 314). Kompleksiteten av dette verktøyet fører derfor til at andre avtaleinngåelser prioriteres. Samtidig vil den høye vektleggingen av felles- og helhetlig planlegging i dagens byplanlegging oppfordre aktører i større grad til å orientere og behandle spørsmålet om hvordan fellesin-

nretninger og andre tiltak i gjennomføringen skal bli løst før utbyggingen tar fatt. Siden det vil kunne påvirke salgsnettoen for de tomteeierne som kan tenke seg å selge kan det være viktig at også denne informasjonen tilflyter tomteeierne i en tidlig fase.

Den bymessige utviklingen på Grefsen vil medføre 10 ganger flere boliger enn i dag samt en stor økning i næringsareal. En slik transformasjon vil trolig bety at også vei, ledningssnett, gater og plasser må oppgraderes eller opparbeides. Å organisere gjennomføring av offentlig infrastruktur i områder med mange grunneiere kan også være vanskelig for private utbyggere. En slik utvikling kan derfor medføre stor risiko og utfordring for private utbyggere. Samtidig vil tomteeierne stort sett kreve en høyere sum for å gi opp noe de allerede har. Virkemidlene kommunen legger fram i kommuneplanen vil her ikke sikre oppgradering og opparbeiding av slike tiltak. Det avgjørende vil i førsteomgang vil være om utbyggeren har god nok økonomi og kapital til å gjennomføre dette. Tilførsel av ressurser for gjennomføring av fellesinnretninger, og informasjon om dette kan være utslagsgivende om utbyggeren i det hele tatt vil tørre å satse på det aktuelle området. Blant annet områdemodeller med bistand fra kommunen kan her være aktuelle virkemidler.

I samfunnsdelen kommer det frem at hvis byutviklingspotensialet skal utnyttes til det fulleste og på en klimavennlig måte vil T-baneutbyggingen og jernbanetiltak i Osloregionen kreve store statlige bidrag. Videre at manglede

statlig satsing vil føre til at noe av den ønskede utbyggingen ikke vil realiseres, at bolig- og næringsutbyggingen ikke vil oppnå ønsket klimavennlighet eller at boligbyggingen ikke kan imøtekomme den antatte befolkningsveksten (Oslo kommune, 2015a, s. 53). De viser her til at fortettingsstrategien er avhengig av statlig støtte for å kunne oppnå kommunens ønskede utvikling. På lik line vil også utbygere være avhengig av kommunal støtte i transformasjonsområder/utviklingsområder for å oppnå alle kravene kommunen setter.

## **I ETTERKANT AV PLANVEDTAKET**

I etterkant av planvedtaket, samt i arbeidet med planen, kan en se at kommunen og andre innenfor planvirksomheten selv ser at tiltak og virkemidler ikke har vært tilstrekkelig. De har også innsett at vi nå står ovenfor en utfordring der det trengs å implementere nye tiltak og virkemidler.

## **FORSLAG TIL TILTAK**

Boligvekstutvalget laget i 2016 en rapport som tar for seg forslag til tiltak for å øke boligutbyggingen med kvalitet. Her finnes det flere forslag som er relevant i henhold til denne studien.

Blant tiltak som de ønsker å gjennomføre umiddelbart foreslår de; at større boligreguleringer med over 100 boliger og fortettingsprosjekter på mer enn 30 boenheter skal prioriteres (Boligvekstutvalget, 2016, s. 6). At det fastsettes mål for hvor mange boliger som skal være detaljregulerte og klargjort for

byggesaksbehandling hvert år. Et godt grunnlag for potensiale i antall boliger i det enkelte prosjekt kan gi en mer strategisk og langsiktig satsing på boligutbygging, og slik sette mål for områder og når det skal påbegynnes og realiseres. Slik kan man også vise til ulike tiltak og virkemidler som kan anvendes for å nå målene og hvilke juridiske verktøy man kan benytte for å sikre gjennomføring.

For tiltak som bør gjennomføres snart foreslår de at kommunen skal satse på strategiske tomtekjøp for å sikre tomter til teknisk og sosial infrastruktur og boligbygging. For å oppnå dette må Eiendoms- og byfornyelsesetatens budsjetter styrkes. I områder med økt risiko ønskes det at kommunen går foran med koordinering av egne planer og investeringer. Dette innebærer at Plan- og bygningsetaten gir opplysninger om planlagt områdeutnyttelse, tomteutnyttelse og utearealer i enkelte utviklingsområder, og gjør dette elektronisk tilgjengelig for brukere og innbyggere i løpet av 2017.

Andre tiltak som anbefales vurdert er et samarbeide mellom utviklerbransjen og Plan- og bygningsetaten om å utvikle gode arenaer og verktøy for å oppnå bedre involvering og medvirkning fra interessert og berørte i planprosessene. Det gjelder blant annet tidlig medvirkningsmøte etter kunngjøring av planoppstart (med tiltakshaver, fagetater, statlige sektormyndigheter og berørte, inkludert bydelspolitikere) samt lovfesting av krav om dette i Plan- og bygningsloven ved utarbeidelsen av planprogram.

Kompetanse bør også gjøres tilgjengelig slik at folk som ønsker å oppføre egen bolig, enten enkeltvis eller i grupper, kan få profesjonell hjelp angående prosjektering og anbud og på den måten kan beboere bidra i kommunens fortetningsstrategi.

### **GJENNOMFØRTE TILTAK**

I løpet av det siste året har det også blitt produsert nye verktøy som kan hjelpe både beboere og berørte. Verktøyene og de selvbetjente tjenestene er med på å effektivisere og forenkle planprosessene, gi innbyggere bedre innsikt i planer og avlaster kommunen.

Det finnes blant annet et nytt elektronisk verktøy kalt «Hva gjelder eiendommen», der hvem som helst kan gå inn og se hva som gjelder for en eiendom, informasjon og hvilke farer som finnes her, samlet i ett kart. Kartene omhandler ting som man ikke ser, som forurenset grunn, skredfare, dreneringslinjer, grenser og fare for brann, m.m. Med dette verktøyet kan det bli mer forutsigbart og tydelig hva som kreves av tiltak innenfor de ulike hensynssonene (Røed, 2016). Dette planverktøyet gjør det enklere for både private og aktører å vite hva som må til for å kunne bygge på tomten og gjør derfor byggeprosessen litt enklere. Men tilbyr ikke profesjonell hjelp angående prosjektering og anbud.

Det har også blitt mulig å abonnere på saker i ditt eget eller andre interessante områder på Saksinnsyn. Slik kan man følge med på om det skjer noe i nærmiljøet ditt, og få e-postvarsel dersom det kommer inn nye byggesaker i

området. Dette gjør at beboere og berørte får bedre mulighet til å delta, følge med og gi sin mening i utviklingen (Isaksen, 2016).

I tilknytning til revideringen av kommuneplanen har kommunen også forbedret kunngjøringen av offentlig utleggelse av forslaget til samfunnsdelen, der kunngjøringen også ble tilsendt på SMS. Slik sikrer de at flere innbyggere får det med seg og innbyr til deltakelse.

Forslaget til samfunnsdelen ble lagt ut i slutten av april dette året. Informasjonen som er lagt ut i forbindelse med samfunnsdelen er i stor grad mer detaljert og fyldigere. Sammen med forslaget følger det med flere vedlegg, blant annet et dokument som presenterer utviklingsområdene, kollektivknutepunkt og prioriterte stasjonære områder - alle nye og eksisterende som videreføres. Områdene presenteres hver for seg med konkret planavgrensning. De legger også ved en rapport fra gjennomgangen av alle stasjonære områder langs Oslos banenett for å identifisere fortetningspotensial. Denne rapporten beskriver arealpotensialet i alle de gjennomgatte stasjonære områdene.

Nedre Grefsen er i forslaget til samfunnsdelen kategorisert som «Utviklingsområde kategori B – Områder med i hovedsak småhusbygging» (Oslo kommune, 2017, s. 64). Det skal her tilrettelegges for bymessig utvikling med stedstilpasset måte som ivaretar og utvikler eksisterende kvaliteter. Det skal legges stor vekt på medvirkning, og kommunen skal her sitte i førersetet av planleggingen og påse en helhetlig utvikling av området, i samråd

med beboere, grunneiere og andre interessenter. Videre informerer de at «hovedregelen skal være at byutvikling i et småhusområde skal gjøre stedet til et minst like godt sted som det er i dag, for flere mennesker enn det som bor der i dag» (Oslo kommune, 2017, s. 64). Bevaringshensyn i eksisterende bebyggelse skal også vektlegges, der det skal oppnås et samspill mellom nytt og gammelt. For utviklingsområdene skal den kommunale planleggingen skje gjennom områderegulering, det skal utarbeides mulighetsstudier med ulik utnyttelsesgrad, kartlegging av verneverdier, biologisk mangfold og miljø- og klimaeffekter og grundige medvirkningsprosesser. Samtidig opplyser de om at fortetting skal baseres på frivillighet og bekrefter at kommunen ikke vil ekspropriere eksisterende boligbebyggelse til nye boliger. I tillegg til dette har de lagt inn en spalte om medvirkning og hvordan man kan påvirke byutviklingen i de ulike plantypene, samt en spalte som forklarer hva felles planlegging vil si.

Planforslaget tar i tillegg til dette for seg begrepet områdeutnyttelse og hva dette tilsvarer i tomteutnyttelse. Der en områdeutnyttelse på 125 prosent legger til rette for en tomteutnyttelse mellom 200- og 400 prosent BRA og legger ved noen illustrasjoner til hvordan ulike tomteutnyttelser ser ut i praksis.

Denne informasjonen som er gitt her viser til en betydelig økning av kommunikasjon ut til de som faktisk bor i de aktuelle områdene. I stedet for å bare utpeke områder til bymessig utvikling og vise til hvor høy utnyttelse om-

rådene kan få, kan dette informasjonsgrunnlaget skape mer klarhet og være mer beroligende for berørte beboere. Kommunen har her benyttet seg av kommuneplanen som et virkemiddel for å kommunisere med beboere i større grad enn å kun kommunisere med utbyggere slik kommuneplanen 2015 primært gjorde. Det kan også her nevnes at de har tatt med en ordliste i slutten av dokumentet som beskriver begreper som kanskje en ordinær person ikke forstår.

Sammen med de nye verktøyene er dette en start på en forbedring innen kommunikasjon med innbyggere, og gjør det enklere for beboere å følge med på planprosessen samtidig som det kan skape bedre forutsigbarhet og tillitt til planleggerne.



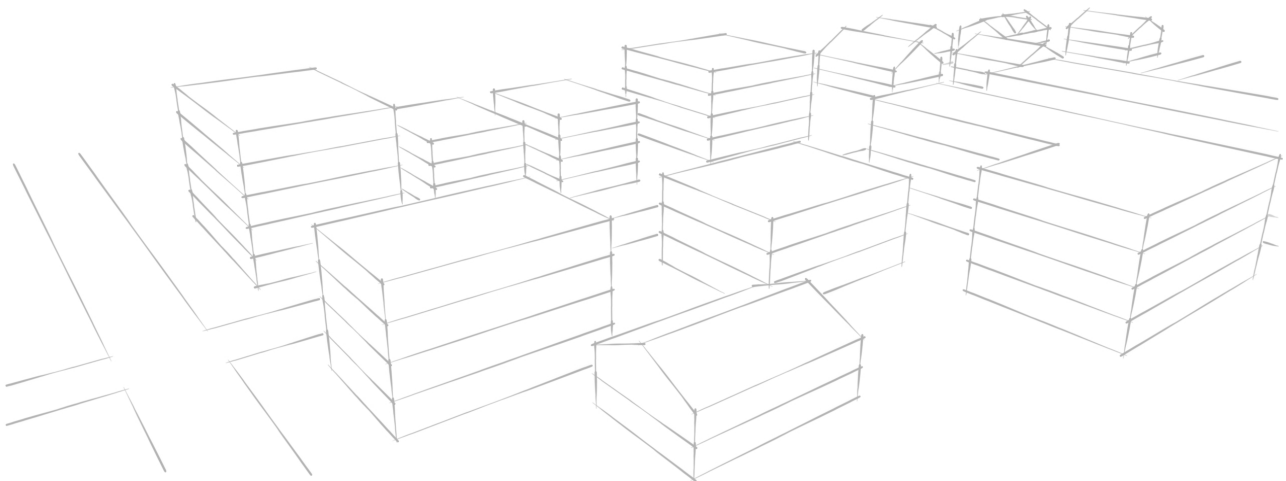
Figur 29: Forside til kommuneplan forslaget for Oslo 2017 Samfunnsdel (Oslo kommune, 2017)

# DEL 5

## - KONKLUSJON

---

Dette er oppgavens siste del, her vil jeg presentere kort de viktigste funnene i studien og avslutningsvis komme med en egen refleksjon av oppgaven.





Utgangspunktet for denne masteroppgaven var å se på hvilke virkemidler kommunen benytter seg av for å oppnå sin fortetningsstrategi. For å belyse dette er det tatt utgangspunkt i kommuneplanen 2015 og hvordan virkemiddelbruken her har utspilt seg i ett av de utpekte villaområdene for bymessig utvikling. Nedre Grefsen som case-område belyser de problemer og utfordringer man kan støtte på ved fortetting i småhusområder. I oppgaven er det blitt vektlagt om planmyndighetens bruk av virkemidler gir de berørte en bedre forståelse av hva fortettingen innebærer slik at de kan gjøre valg som styrker fortetningsmulighetene og gir utbyggerne klare valgmuligheter når de skal gjennomføre fortetningsprosjekter. Problemstillingen for oppgaven er stilt slik:

*Hvilke virkemidler tar byplanmyndighetene i Oslo i bruk for å oppnå sin fortetningsstrategi, og hvilke virkemidler gir Plan- og bygningsloven kommunen adgang til å bruke eller pålegger kommunen å bruke i sin planlegging og gjennomføring av prosjekter for en «tettere» by?*

Studien viser at kommunen tar i bruk de lovpålagte virkemidlene. Det blir utarbeidet strategier, planprogram, samfunnsdel og arealdel som både blir lagt ut til høring og offentlig ettersyn. De sikrer at barn og unge blir tilrettelagt bred medvirkning, men kommunikasjonen ut til beboere er i stor grad begrenset. Eksempelet på Nedre Grefsen viser at virkemiddelbruken i tilknytning til kommuneplanen 2015 ikke har vært tilstrekkelig. Vi kan her se en mangelfull kommunikasjon

til de som direkte berøres av planvedtaket og som vil bli involvert i forbindelse med en mulig realisering av planen. Uten bevissthet om at ens hjemområde blir omregulert mister beboere sjansen til å komme med innspill og meninger om plan. Beboernes eneste sjanse for å bevare sitt nabolag blir derfor å stå sammen mot utbyggingen og nekte salg. Kommunen tar ikke i bruk sin rettighet til ekspropriasjon av boligområder til boligformål, og påtar seg i få tilfeller rollen som boligutbygger. Uten tvangsmidler er det ikke gitt at kommunen kan realisere sin ønskede boligutvikling. Utbyggingen er derfor avhengig av private aktører og beboernes frivillighet. På bakgrunn av dette er det derfor svært vesentlig at tilstrekkelig informasjon og kommunikasjon til utbyggere og andre berørte blir formidlet samt påsett at det blir forstått, slik at kommunen i det hele tatt har en mulighet for å oppnå sin ønskede byutvikling.

Gjennom kommuneplanen gir kommunen utbyggeren klare valgmuligheter i hva og hvor det kan bygges. En kan se en tendens til at kommuneplanen i størst grad anvendes som et virkemiddel for å kommunisere med utbyggere om kommunens ønskede boligutvikling. For å oppnå denne utviklingen benytter kommunen seg da av virkemidler som planbestemmelser, retningslinjer, hensynssoner, utbyggingsavtaler og rekkefølgekrav i reguleringsplaner. For de berørte derimot, er det i liten grad informert om hva fortetting innebærer og hvilke valg de kan ta som styrker fortetningsmulighetene. Det er ikke nok å vise til at vi har et behov for flere boliger, regulere og slik eksplisitt invi-

tere beboere til å selge. For at utbyggerne skal kunne realiser utbyggingen må de anskaffe seg utbyggingsarealer, og dette må da gjøres gjennom avtaleinngåelse med den eksisterende grunneieren. For at beboere skal være villige til å selge og gi fra seg sitt (og i mange tilfeller det eneste) investeringsobjekt(et) og kanskje det vesentligste materielle objektet som sikrer dem sosial tilhørighet, er det avgjørende å gi dem kunnskap om hvorfor de skal gå med på dette og hva godt vil komme ut av det. God kommunikasjon kan her også redusere sjansen for motstand og unødvendig bruk av ressurser og tid i etterkant.

Kommunen har selv innsett at de må legges opp til bedre medvirkning og informasjon. Noe som i etterkant av kommuneplanen 2015 har resultert i en forbedret kommunikasjon med innbyggere generelt samt utvikling av nettbaserte verktøy som er tilgjengelig for alle.

## **EGNE REFLEKSJONER**

---

Arbeidet med denne masteroppgaven har vært både interessant, frustrerende, spennende og lærerikt. Under prosessen med å skrive masteroppgave har jeg blitt bedre kjent med hvordan jeg selv arbeider på egenhånd. Jeg har fått en større forståelse for utfordringer innen fortetting i småhusområder og hvor kommunen har et forbedringspotensial i tilknytning til dette.

Opgaven fikk en litt interessant og uventet slutt da kommunen faktisk har tatt til følge problemet om formidling og bearbeidet dette

i arbeidet med revidering av kommuneplanen. Selv om noen av forbedringspotensialene oppgaven belyser har blitt tatt til følge vil studien fortsatt kunne klargjøre hvilke utfordringer man står ovenfor ved fortetting i småhusområder og dersom kommunikasjon ikke blir tatt på alvor.

Samfunnsutviklingen er bevegelig og utfordringer innen fortetting er subjektivt og varierende. Nettopp derfor er det viktig å belyse hvilke utfordringer vi i dag og i fremtiden vil stå ovenfor og med dette belyse, utvikle og bearbeide nødvendige virkemidler som kan brukes til å oppnå det beste resultatet i byutviklingen.

Det skal derfor bli interessant å følge med på utviklingen videre og spesielt det videre arbeidet med kommuneplanen 2017, samt planleggingen og prosessen angående Nedre Grefsen for å se hvordan bruken av virkemidler utspiller seg.

# LITTERATURLISTE

---

- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (2012). *Utfordringer for Norsk Planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl.
- Asplan Viak. (2009). Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbygging-savtaler. Regjeringen.no: Kommunal- og Regionaldepartementet.
- Boligvekstutvalget. (2016). Økt boligvekst i Oslo - Rapport fra boligvekstutvalget 2016. Oslo.kommune.no.
- Børrud, E. & Røsnes, A. E. (2016). *Prosjektbasert byutvikling: mot en kvalitativ, prosjektrettet byplanlegging*. Bergen: Fagbokforl.
- Clark, E. & Guldberg, A. (1997). Power struggles in the making and taking of rent gaps. Källtorp, O., Elander, I., Ericsson, O. & Franzén, M. (red.). *Cities in Transformation, Transformation of Cities: Social and Symbolic Change of Urban Space*. Aldershot: Avebury. 248-265.
- Direktoratet for Byggkvalitet. (2016). Byggesaksforskriften (SAK10) – Veiledning om byggesak.
- Fischel, W. A. (2001). Why are there NIMBYs? (Not-in-my-back-yard attitude toward land use change). *Land Economics*, 77 (1): 144-152.
- Flyvbjerg, B. (2004). Five misunderstandings about case-study research. *Sosiologisk tidsskrift*, 12 (02): 117-142.
- Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power*. London: University of California Press.
- Forester, J. (2006). Making Participation Work When Interests Conflict: Moving from Facilitating Dialogue and Moderating Debate to Mediating Negotiations. *Journal of the American Planning Association*, 72 (4): 447-456.
- FVL. (1967). *Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*.
- Godø, M. (2016). *Eplehagen fylles av høyblokker*. Dagbladet. Dagbladet.no. Tilgjengelig fra: <http://www.dagbladet.no/kultur/eplehagene-fylles-av-hoyblokker/60320335> (lest 08.03.2017).
- Guttu, J., Thorén, A.-K. H. & Norge, M. (1999). *Fortetting med kvalitet: bebyggelse og grønnstruktur*. Rev. utg. utg. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Isaksen, T. (2016). Følg med i ditt område. Tilgjengelig fra: <http://byplanoslo.no/content/folg-med-i-ditt-omrade> (lest 30.03.2017).
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utg. Oslo: Abstrakt forl.

Kjeldstadli, K., Langholm, S., Helle, K. & Benum, E. (1990). *Den delte byen: fra 1900 til 1948*, b. 4. Oslo: Cappelen.

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. (2009). Kapittel 15. *Innløsning og erstatning*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger\\_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i/kapittel-15-innlosning-og-erstatning/id556726/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i/kapittel-15-innlosning-og-erstatning/id556726/)

KPMG. (2003). Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS). Regjeringen.no: Nærings- og handelsdepartementet.

Lid, F. & Nyquist, T. (2008). Sentrale utfordringer ved bruk av opsjonsavtaler. *Estate Magasin*, 5/2008: 92-95.

Miljøverndepartementet. (2011). Reguleringsplan - Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven. Regjeringen.no.

Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet, Kommunal- & Regionaldepartementet. (2001). Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder: sluttrapport, 8245703133. Oslo: Miljøverndepartementet.

Nittedal kommune. (2015). *Deling (opprettelse av ny grunneiendom) og seksjonering*. Nittedal.kommune.no. Tilgjengelig fra: <https://www.nittedal.kommune.no/om-nittedal/organisasjonskart/miljo-og-samfunnsutvikling/deling-opprettelse-av-ny-grunneiendom-og-seksjonering.30713.aspx> (lest 02.05.2017)

Nordahl, B. I. (2012). *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim: Akademika.

Nordahl, B., Ruud, M. E. & Barlindhaug, R. (2007). *Markedsbasert utbyggingspolitikk. Møte mellom kommune og utbygger i pressområder*. Oslo: Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF-Byggforsk.

Næss, P., Saglie, I.-L. & Thorén, K. H. (2015). Ideen om den kompakte by i norsk sammenheng. I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer*, s. 36-47. Oslo: Universitetsforl.

Oslo Kommune. (2014). Skolebehovsplan 2014-2024. Oslo.kommune.no.

Oslo Kommune (2015a). Kommuneplan 2015 - Smart, Trygg og Grønn - Oslo mot 2030 Del 1: Samfunnsdel og byutviklingsstrategi. Oslo.kommune.no.

Oslo Kommune (2015b). Kommuneplan 2015 - Smart, Trygg og Grønn - Oslo mot 2030 Del 2: Juridisk arealdel. Oslo.kommune.no.

Oslo Kommune (2016a). Planstrategi for Oslo 2016-2019 - Planprogram for revisjon av kommuneplanen. Oslo.kommune.no.

Oslo Kommune. (2016b). Skolebehovsplan 2016-2026. *Budsjettdokument. Vedlegg til budsjett 2016*, Tilleggsinnstilling. Oslo.kommune.no.

Oslo Kommune. (2017). Vår by, vår fremtid – En grønnere, varmere, og mer skapende by med plass til alle – Høringsutkast. Oslo.kommune.no

Oslo kommune, & Akershus fylkeskommune. (2015). Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Akershus.no

PBL. (2008). *Lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*

Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2010). *Plan- og bygningsrett: Del 1: Planlegging og ekspropriasjon*. 2. utg. utg., b. Del 1. Oslo: Universitetsforl.

Pedersen, T. (2015). *Utviklingsprosjekt - infrastruktur og finansiering*: KLUGE. Tilgjengelig fra: [http://estatekonferanse.no/wp-content/uploads/2015/06/KLUGE\\_Tarjei\\_Pedersen.pdf](http://estatekonferanse.no/wp-content/uploads/2015/06/KLUGE_Tarjei_Pedersen.pdf) (lest 06.03.2017).

Plan- og bygningsetaten. (2016). *Oppfølging av kommuneplan 2015 - Oslo mot 2030*. oslokommune.no. Tilgjengelig fra: <http://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2016070842&fileid=6394194> (lest 14.03.2017).

Riksantikvaren. (u.å.). *Finansinstitusjon - Grefsenveien 57 - Kristiania sparebank*. kulturminnesok.no. Tilgjengelig fra: <https://kulturminnesok.no/minne/?queryString=https://data.kulturminne.no/askeladden/lokalitet/175420> (lest 20.03.2017).

Røed, L. L. (2016). Nye nettkart for økt trygghet. Tilgjengelig fra: <http://byplanoslo.no/content/nye-nettkart-okt-trygghet> (lest 29.03.2017).

Røsnes, A. E. (2014). *Arealadministrasjon*. Oslo: Universitetsforl.

Sandvik, S. (2015). *Ti grafer som viser Forskjells-Oslo*: NRK. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/norge/ti-grafer-som-viser-forskjells-oslo-1.12521009> (lest 16.03.2017)

SNL. (2014). *Fortetting*. Store Norske Leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/fortetting> (lest 22.01.2017)

Solheim, A. L. (2017, 27. april). *Hvordan gjennomføre? Gjennomføring av byutvikling i områder med mange grunneiere - erfaringer fra Oslo* [PowerPoint-presentasjon]. Seminar om Områdeutvikling og bytransformasjon for kommuner i Akershus: Eiendoms- og byfornyelsesetaten. Tilgjengelig fra: <http://www.akershus.no/file/3607802f2762ba803cde8e87a2b3c1e8/Anders%20L%20Solheim%20-%20Gjennomf%C3%B8ring%20erfaringer%20fra%20Oslo>.

SSB. (2016a). *Dårligere boforhold for leiere enn for eiere*. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/darligere-boforhold-for-leiere-enn-for-eiere> (lest 16.03.2017).



SSB. (2016b). *Familier og husholdninger, 1. januar 2016*. ssb.no. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/familie> (lest 14.03.2017).

SSB. (2016c). *Folkemengde i kommunene 1. januar*. Registrert første år. Framskrevet i tre alternativer i 2040. Befolkningsframskrivinger, 2016-2100. ssb.no. Tilgjengelig fra: <https://ssb.no/befolkning/statistikker/folkfram/aar/2016-06-21?fane=tabell&sort=nummer&tabell=270429> (lest 10.03.2017).

Stevens, M. R. (2017). Does Compact Development Make People Drive Less? *Journal of the American Planning Association*, 83 (1): 7.

Tvedt, K. A. & Reisegg, Ø. (2000). *Oslo byleksikon*. 4. utg. utg. Oslo: Kunnskapsforl.

Webster, C. (2003). The nature of the neighbourhood. *Urban Studies*, 40 (13): 2591-2612.

Yin, R. K. (1994). *Case study research: design and methods*. Rev. ed. utg. Applied social research methods series, b. 5. London: Sage.

# FIGURLISTE

---

Figur 1: Former for fysisk-institusjonell eiendomsdannelse. Hentet fra: Røsnes, August E. (2014) Arealadministrasjon 2014, s.35

Figur 2: Eksempel på transformasjon, ekspansjon og konsolidering. Hentet fra: Røsnes, August E. (2014) Arealadministrasjon. s. 219

Figur 3: Fordeler ved fortetting. Egenprodusert

Figur 4: Kart over Oslo kommune. Egenprodusert

Figur 5: Bydel Nordre Aker. Hentet fra: [https://no.wikipedia.org/wiki/Bydel\\_Nordre\\_Aker](https://no.wikipedia.org/wiki/Bydel_Nordre_Aker) (11.03.2017)

Figur 6: Grefsen område. Hentet fra: <http://nab.no/nyheter/sa-mange-nye-naboer-far-du-om-fa-ar/19.12072> (11.03.2017)

Figur 7: Grefsen delbydel i rødt og det regulerte området i svart. Egenprodusert

Figur 8: Det regulerte området. Egenprodusert

Figur 9: Eksempel Majorstua med 125% utnyttelsesgrad. Hentet fra: Oslo Kommune (2015a). Kommuneplan 2015 - Smart, Trygg og Grønn - Oslo mot 2030 Del 1: Samfunnsdel og byutviklingsstrategi. s. 51

Figur 10: Totalt bolig- og næringspotensial og grad av avhengighet til ny banebasert infrastruktur. Hentet fra: Kommuneplan 2015 - Smart, Trygg og Grønn - Oslo mot 2030 Del 1: Samfunnsdel og byutviklingsstrategi. s. 43

Figur 11: Forsiden på Talefotens menighetsblad. Hentet fra: <http://www.aftenposten.no/osloby/Villastrok-kan-bli-til-blokker---men-det-fikk-ikke-politikerne-med-seg-14807b.html> (10.03.2017)

Figur 12: Ikke til sags, nei til rasering. Egenprodusert

Figur 13: Lettvintveien 50. Egenprodusert

Figur 14: Lettvintveien 52. Egenprodusert

Figur 15: Engveien 31. Egenprodusert

Figur 16: Kapellveien 11B. Egenprodusert

Figur 17: Bjerkealléen 13. Egenprodusert

Figur 18: Bjerkealléen 9A. Egenprodusert

Figur 19: Lettvintveien 34C. Egenprodusert

Figur 20: Kapellveien 23A. Egenprodusert

Figur 21: Lettvintveien 43. Egenprodusert

Figur 22: Bevaringsverdige og nye bygg. Egenprodusert

Figur 23: Bjerkealléen 28. Egenprodusert. Egenprodusert

Figur 24: Utsikt fra Bjerkealléen mot Storo. Egenprodusert

Figur 25: Utsikt mot Storo fra krysset mellom Engveien og Grefsenveien. Egenprodusert

Figur 26: Ett tydelig skille. Egenprodusert

Figur 27: Plandokumentene. Hentet fra: Oslo Kommune (2011). Kommuneplan 2013 – Planstrategi og planprogram, høringsutkast August 2011. s.1, Oslo Kommune (2015a). Kommuneplan 2015 - Smart, Trygg og Grønn - Oslo mot 2030 Del 1: Samfunnsdel og byutviklingsstrategi. s.1, Oslo Kommune (2015b). Kommuneplan 2015 - Smart, Trygg og Grønn - Oslo mot 2030 Del 2: Juridisk arealdel. s. 1.

Figur 28: Tidslinje medvirkning. Egenprodusert

Figur 29: Forside til kommuneplan forslaget for Oslo 2017 Samfunnsdel. Hentet fra: Oslo Kommune. (2017). Vår by, vår fremtid – En grønnere, varmere, og mer skapende by med plass til alle – Høringsutkast. Oslo.kommune.no

Alle egenproduserte kart: Kartdatene er FKB-data og Matrikkeldata i UTM32 Euref89 og er lastet ned fra Norgedigital2016.



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

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway