



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

Masteroppgave 2017 30 stp.  
Institutt for Landskapsplanlegging

# **Kulturminner i Oslos byutvikling: Et strategisk perspektiv på Byantikvarens praksis med alternative planforslag**

Cultural heritage in the spatial development of Oslo:  
A strategic perspective on the Oslo Cultural  
Heritage Management Office use of alternative land  
use plans

Kristian Alexander Svendsen  
By- og regionplanlegging





Sammenfatning:

Samordningsspørsmålet i arealplanlegging har fått mye oppmerksomhet blant planteoretikere og lovgivere de senere årene. Spørsmålet omfavner flere aspekter, som planidealer og plankulturer, men også forholdet til konflikt og forholdet imellom planleggingens aktører.

Oppgaven ser nærmere på hvordan en spesifikk sektor, Byantikvaren i Oslo, praktiserer for å innarbeide sine sektorhensyn i noen tilfeller, i byutviklingen i Oslo. Igjenom arbeidspraksis har jeg blitt oppmerksom på at en av metodene etaten benytter seg av for å innarbeide slike hensyn, er en ordning hvor etaten i ytterste konsekvens, ved publisering for offentlig ettersyn, kan fremlegge sitt eget planforslag til politisk behandling, parallelt med en privat forslagstillers hovedforslag, hvis etaten mener kulturminnehensyn ikke er tilstrekkelig innarbeidet i det opprinnelige (hoved-) forslaget. Det reiste seg da spørsmål om hvorvidt dette er en formålstjenlig måte å søke innordning/samordning av sektorhensyn i plansaker på.

Ved en nærmere gjennomgang fremgår det at ordningen med alternative planer stammer fra tidligere lovgivning (plan- og bygningsloven av 1985) og videre undersøkelser knytter ordningen til planidealer fra denne lovens tidlige gyldighetsperiode. Ordningen bærer preg av å ha oppstått under et inkrementelt forhandlingsplanleggingsideal.

Oppgaven viser videre at vi med ny planlov har fått nye muligheter til å drive og oppnå samordning på, og at andre planidealer har en mulighet for å produsere planprosesser som kan innebære at man ikke får behov for å produsere et alternativt forslag, for å få innarbeidet sektorhensyn i plansaker.

Med en strategisk tilnærming til planleggingsarbeid og planprosesser får man mulighet til å avklare nødvendige hensyn i forkant av konkrete reguleringsarbeider som er knyttet til prosjekter.

## Abstract

Coordination of interests in spatial planning processes have gained increased attention among planning-theorists and law-makers. The related problems are comprised of multiple aspects, such as planning-ideals and planning cultures, as well as the approach to conflict and relationship between actors in planning.

This thesis examines the use of one specific practice for coordination and consideration of its sectorial tasks, by the Oslo Cultural Heritage Management Office, in some spatial zoning cases in the urban development in Oslo. Through work-practice I became aware of one of the methods used to reach inclusion of such sectorial tasks, is a practice where the Cultural Heritage Management Office in the ultimate consequence can make their own alternative spatial plan, to compete with an original privately promoted spatial plan, if the office finds the consideration to given cultural heritage in the given spatial area, are insufficient. I raise questions about whether this is an expedient method of coordinating their demanded considerations, into a spatial planning process.

On closer inspection it becomes obvious that the arrangement of making alternative spatial plans came in to practice under the influence of an earlier planning legislation and an earlier ideal for planning. The arrangement better suits an existence under this older law and an older set of ideals.

The thesis finds that our newest planning legislation produces other tools for coordination in spatial planning processes, which gives the opportunity to produce planning processes that may give less chance of the need for alternative spatial plans.

By a strategic approach one could clarify a spatial plans needed considerations in advance of a specific spatial planning project.

Del I Bakgrunn	s 7
Kapittel 1 Introduksjon	
1.1 Introduksjon	s 9
1.1.1 Følger av fortetting	s 9
1.1.2 Byantikvaren i Oslo	s 13
1.1.3 Forskningsspørsmål	s 14
1.2 Oppgavens teoretiske perspektiv	s 16
1.3 Oppgavens oppbygning	s 16
1.4 Oppgavens avgrensning	s 17
1.5 Metode	s 17
Kapittel 2 Teori	
2.1 Planleggingsteori	s 21
2.1.1 Om planteorier og planformer	s 21
2.1.2 Planlegging og det norske plansystemet	s 21
2.1.3 Fremstilling av planteori	s 22
2.2 Annen teori	s 26
2.2.1 Arealene som palimpsest	s 26
2.2.2 En strategisk vending i planleggingen	s 26
2.2.3 Teoretisk forståelse av kulturminner	s 27
Del II Institusjonelt-analytisk del	s 29
Kapittel 3	
Fortettingspolitikk og helhetlig byplanlegging	s 31
3.1 Arealene fortettes, presset på eksisterende bebyggelse øker	s 31
3.2 Fortetting som praksis i arealplanleggingen	s 31
3.3 Bærekraftig utvikling	s 33
Kapittel 4	
Byantikvarens kulturminnebegrep og rolleavklaring	s 35
Kapittel 5	
Byantikvarens planarbeid	s 38
5.1 Byantikvarens planarbeider	s 38
5.2 Alternative planforslag	s 39
Del III Empirisk-analytisk del	s 43
Kapittel 6	
Sammenligning av plan- og bygningslovene av 1985 og 2008	s 45
6.1 Områderegulering	s 45
6.2 Forskjeller imellom de to lovverkene i forhold til krav om planprogram og konsekvensutredning i et samordningsperspektiv	s 46

6.3 Oppsummering	s 48
Kapittel 7 Analyse av case	
7.1 Innledning analyse	s 50
7.1.1 Valg av case	s 50
7.1.2 Erfaringer med alternative planforslag	s 51
7.2 Planområdets eksisterende situasjon	s 51
7.2.1 Planprosessens gang som ledet til alternativt forslag fra Byantikvaren	s 52
7.2.2 Oppsummering av prosess	s 56
7.3 Det opprinnelige planforslaget	s 58
7.4 Byantikvarens alternative planforslag	s 65
7.5 Oppsummering av forskjellen på de to planforslagene	s 71
7.6 Andre forhold omkring caset	s 72
7.6.1 Pågående planarbeid i området	s 72
7.6.2 Eksisterende overordnede planer	s 73
7.6.3 Eierinformasjon	s 74
Del IV Avsluttende del	
Kapittel 8 Drøfting	
8.1 Planprosessens utfoldelse med blikk på samordningsoppnåelse	s 79
8.2 Samordningspraksisen i et planteoretisk og juridisk rammeverks perspektiv	s 80
8.3 Samordningspraksisene i et perspektiv av et strategisk planleggingsideal	s 82
Kapittel 9 Slutninger	s 84
Kilder	s 86

# DEL I Bakgrunn

Kapittel 1 Introduksjon og metode

Kapittel 2 Teori





## Kapittel 1: Introduksjon

### 1.1 Bakgrunn for Oppgaven

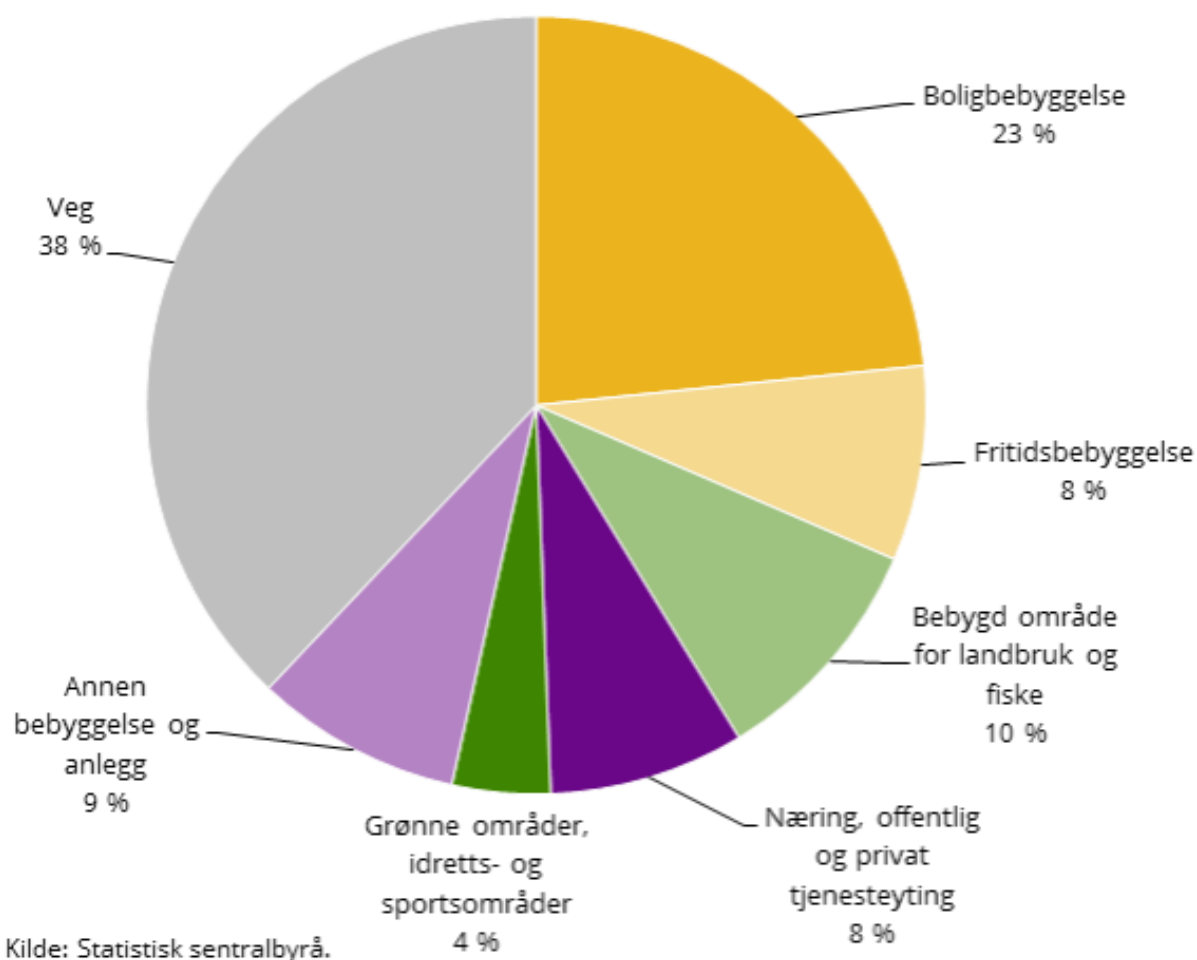
#### 1.1.1 Følger av fortetting

Som student i arealplanlegging (By- og regionplanlegging) får man et teoretisk grunnlag for å håndtere arealbruk og problemer knyttet til areal som et knapphetsgode. Vi lærer hva som kan skape gode by- og bomiljøer, håndtering av transportproblematikk, arkitektur, arealfunksjon og mer. Vi lærer blant annet å finne muligheter og konsekvenser, hvordan man benytter seg av og forholder seg til lovverket, og hvordan planprosesser foregår.

I studiet er det gjennomgående nettopp det at arealene våre er knapphetsgoder. Strengt talt gjelder dette først og fremst i byområder for Norges del, kun i underkant av 2% av Norges landarealer er bebygd (SSB, 2016), men samtidig er det et fremtredende problem med befolkningsvekst i byene våre, spesielt i hovedstaden. Det er her innledningsvis for oppgaven interessant å bemerke at areal brukt til vei står for nesten 40% av denne arealbruken. Men samtidig er det vesentlig å påpeke at byer, både våre egne og ellers i verden, ligger i nærheten av dyrkbar jord, og at i Norge er kun ca. 1 % av det totale landarealet egnet for dyrking av matkorn. Byspredning er følgelig ikke ønskelig av flere årsaker.

([https://www.miljolare.no/tema/konflikter/artikler/jordvern\\_og\\_byvekst.php](https://www.miljolare.no/tema/konflikter/artikler/jordvern_og_byvekst.php))

Figur 1. Andel bebygd areal, etter arealbruksklasse. Hele landet. 2016. Prosent



Figur 1: Arealbruk for hele Norge (SSB, 2016).

Selv om vei er det største arealformålet for må det understrekes at den andel areal som er nedbygget av bygninger, øker jevnt og trutt hvert år. Siden 2011 har denne andelen økt med ca. 8,5 kvadratkilometer i året. Dette representerer en by på størrelse med Horten i Vestfold eller Os i Hordaland. Norges totale fastlandsareal er 323.781 km<sup>2</sup> (kartverket.no). Samtidig er 17,1 % av dette verneområder (Miljøstatus.no). Om dette er en voldsom utvikling og nedbygging kan diskuteres, men dette spørsmålet blir ikke behandlet i denne oppgaven. Uansett hvordan man ser på det, er det å ha kontroll på arealbrukens utvikling av høy interesse. Bevisstheten rundt arealenes knapphet har resultert i at man søker å bevare ubebygde areal, utenfor allerede bebygde områder, igjennom det vi kjenner som fortetting. At dette innebærer en vesentlig trussel for eksisterende bebyggelse er allerede kjent, men jeg skal komme tilbake til dette videre i oppgaven.

### 1.1.2 Byantikvaren i Oslo

Igjennom studiet var det stadig en tilbakevendende tanke å skaffe seg praksis i offentlig forvaltning før endt utdanning. En praksisperiode ville for det første være styrkende ved jobbsøking, men kanskje viktigst er at man får opparbeidet arbeidserfaring med- og realisert hva man har lært igjennom en lang skolegang.

Høsten før studietidens siste semester, som i utgangspunktet var vårsemesteret 2016, undersøkte jeg muligheten for praksisplass hos Byantikvaren i Oslo. Jeg visste lite om etatens praktiske virkemåte, foruten at de drev med bevaring av miljøer eller bebyggelse som har visse egenskaper. Det viste seg at etaten har sin egen planavdeling, bestående av én enkelt person, som utarbeider reguleringer for bevaring av bygg, elementer eller miljøer som er av vesentlig betydning for strøk, gater o.l. i byen, eller som er viktig for byen som helhet. Det viste seg også at de hadde behov og ønske om en praktikant for semesteret.

Jeg ble satt til å bistå deres planmann i å utarbeide slike planforslag, og utarbeidet tre-fire slike planforslag i løpet av semesteret og fikk igjennom dette bidra til å bevare elementer i Oslos bylandskap som er av vesentlig betydning for by- og lokalmiljø og kulturelle kvaliteter.

Etter endt semester fikk jeg tilbud om å fortsette til høstsemesteret og masteroppgaven ble utsatt enda en gang. Antallet planer behandlet vokste utover høsten. Det var også på denne tiden jeg ble kjent med *etatens andre tilnærming til reguleringsverktøyet*. Der Byantikvaren mottar en byggesak til vurdering (av tiltakets innvirkning på kulturminner/-miljøer) kan etaten fraråde at Plan- og Bygningsetaten gir rammetillatelse og samtidig be om at det nedlegges et midlertidig forbud mot tiltak etter PBL § 13 -1, i påvente av at Byantikvaren lager et eget planforslag med formål om å regulere objektet tiltaket gjelder, til bevaring. Disse plansakene har altså sin opprinnelse i bygge- eller rivesaker som gjerne dreier seg om en enkelt eiendom eller et enkelt hus.

Men når Byantikvaren vurderer *andres planforslags* innvirkning på kulturelle kvaliteter, og finner at den foreslåtte reguleringen ikke hensyntar disse kvalitetene, kan etaten fremme sitt eget *alternative planforslag*, som et slags konkurrerende reguleringsalternativ. Store arealer i byen, med mange tusen planlagte nye kvadratmeter bebyggelse, blir behandlet i disse planforslagene. Etatens alternative planforslag fokuserer på helt andre kvaliteter enn hva private forslagsstillere gjør (sannsynligvis lite overraskende), men samtidig etterstrebes

det å oppnå den samme mengden nye kvadratmeter i planområdet, noe jeg for øvrig har funnet svært interessant i et byutviklingsperspektiv, i en by som igjen opplever landets sterkeste fortettingsutvikling.

Ordningen med alternative planforslag er særlig interessant; sett fra mitt faglige ståsted handler den om **samordning (eller innordning – av sektorhensyn)**. Ordningen kan *ses og forstås* i et planteoretisk perspektiv, der den gjenspeiler hvordan man *i praksis innordner et sektorfaglig hensyn, og løser sektoroppgaver i byutviklingsprosesser*. Her oppstår en problemstilling som er sentral innenfor all planlegging: hvordan sektorhensyn innarbeides i (by- eller eiendoms-) utviklingsprosjekter. En sektormyndighet er her prisgitt de virkemidlene som til enhver tid er tilgjengelige, og de ordningene som er etablert. Fra et planfaglig perspektiv kan man derimot stille spørsmål ved om det finnes alternative praksisformer som ville gitt en bedre samordning, i betydningen mer smidig forvaltning av arealbruken. Jeg tenker da spesielt på at en siste plan- og bygningsloven som ble vedtatt i 2008 innførte virkemidler for å styrke samordning i tidlig fase av et planarbeid, særlig planprogram, men også kommunal planstrategi eller nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Ordningen som praktiseres av Byantikvaren, med alternative planforslag, ble etablert før den nye loven. Spørsmålet er da om det kanskje også i praksis kan tenkes at det finnes ubrukte måter å arbeide med sektorhensyn i plansaker på.

Men jeg skal dvele litt ved hva den ordningen som Byantikvaren praktiserer innebærer i planfaglig sammenheng. Byantikvaren utarbeider alternative planforslag for å møte et privat planforslag (i tilfeller også offentlige, ordningen med alternative planer er ikke formelt begrenset til private) som ut ifra et sektorhensyn mangler visse egenskaper; i Byantikvarens tilfelle kulturminnefaglige hensyn. Er dette en hensiktsmessig måte å innarbeide sektorielle hensyn på i en planprosess? Målet med samordning er å kunne løse sektoroppgaver og samtidig oppnå en helhetlig løsning gjennom planlegging. Gjøres det best ved å legge frem et alternativt forslag? Ordningen kan framstå som ressurskrevende og konfliktorientert, men for å forstå hvorfor den er der, må vi gå kort inn i konteksten den oppsto i. Praktiseringen av alternative planforslag har bakgrunn i den juridiske og politiske konteksten som oppsto i rammen av plan- og bygningsloven av 1985, som det vil fremgå senere i oppgaven. Dette lovverket erstattet plan og bygningsloven av 1965, og førte til tre vesentlige endringer i struktur og fokus i praktisk planlegging. For det første var den del av en **desentralisering av**

**makt:** arealmyndighet ble i stor grad konsentrert til kommunene. For det andre var loven et ledd i en **liberalisering:** verdiskaping generelt, og byutvikling (og distriktsutvikling som sådan) skulle drives frem av markedskreftene, etter markedets tilbuds- og etterspørselsmekanismer. Dette forandrer på forståelsen av hva planlegging handler om i Norge, særlig på forholdet mellom offentlig og privat. I tillegg til at lokale myndigheter får en sterkere myndighet, så legges det vekt på markedsaktørens rolle, og muligheten for å fremme private planforslag styrkes. Dette har implikasjoner for planleggerrollen som sådan, der planmyndighetene i større grad blir en «tilrettelegger» for byutvikling, og i stor grad legger sin rolle som proaktiv, retningsgivende planlegger bak seg. Med private initiativer menes ikke bare privat næringsliv, men også enkeltpersoner, stiftelser og organisasjoner. For det tredje, på bakgrunn av fokuset på lokal myndighetsutøvelse og private initiativer i byutviklingen, blir **samordning og medvirkning en mer sentral oppgave innen planlegging:** ettersom reguleringsplaner nå kunne – og skulle – fremmes av «hvem som helst», i motsetning til situasjonen under tidligere lovverk som fremholdt reguleringsarbeid som et hovedsaklig offentlig myndighetsansvar, og ettersom statlige og fylkeskommunale sektormyndigheter nå måtte forholde seg til kommuneadministrasjonens arealbruksavklaringer, måtte det fokuseres på prosesser som inkluderte «alle berørte» av et gitt planarbeid. Det er i rammen av denne lovgivningen vi har fått høringsinstituttet så tydelig fram, med sin samordning av myndighetsansvar i arealutviklingen, og offentlig ettersyn og innspillmuligheter i plansaker.

Det er i denne juridiske og politiske konteksten at ordningen med alternative planforslag blir til, og det er i den konteksten den må forstås. For å kunne forhandle med private forslagsstillere utviklet først planmyndigheten, dvs. Oslo kommune Plan- og bygningsetaten, en praksis der de på offentlig side utviklet et alternativt planforslag. Dette som et av de siste ledd i en planprosess hvor etaten mener det ikke er tatt tilstrekkelige hensyn, et eksempel kan være hensyn til kulturminner. Fra myndighetenes side var dette et ledd i saksbehandlingen av private planinitiativer, i prosessen mot framlegging av saken for politisk vedtak. Parallelt med dette har interessegrupper sett en mulighet for å fremme sine interesser i plansaker, etter samme mønster, Innen kulturminnefeltet ser eksempler på dette blant aktører som har tilgang på tilstrekkelige ressurser til å lage et selvstendig planforslag, som Fortidsminneforeningen og Oslo byes vel. I 2003 ble denne måten å

forholde seg til en plansak på også innført som en ordning hos Oslos antikvariske myndigheter, da politikerne ga Byantikvaren mandat til å fremme alternative planforslag i plansaker som berørte antikvariske interesser. Ordningen ble første gang anvendt i 2004. De faktiske forholdene bak denne historikken vil bli håndtert i denne oppgavens empiriske kapitler. Poenget her er at siden ordningen ble etablert, så har konteksten forandret seg: plan- og bygningsloven av 2008 representerer en systemjustering, og spørsmålet da er hvilke implikasjoner det får for samordning i plansaker, og spesifikt innordning av sektorfaglige hensyn. Gir den for eksempel bedre vilkår for å ivareta Byantikvarens sektorrolle i byutviklingen, igjennom en ny tilnærming til samordning, innenfor nytt rammeverk?

For å belyse dette nærmere stiller jeg derfor som problemstilling for denne oppgaven følgende spørsmål:

### **1.1.3 Gir Byantikvarens ordning med alternative planforslag en optimal planprosess for innarbeidelse av hensyn igjennom samordningsprosessene, innenfor dagens rammeverk ?**

Spørsmålet er mangefasettert. Det handler om hvor vidt det juridiske rammeverket som ble innført i 2008 kan styrke håndhevingen av antikvariske myndigheters ansvar for sektoroppgaver, og, gjennom denne styrkingen, hvordan de kan bidra til helhetlige løsninger i byutviklingen. For komme nærmere inn på problemstillingen må vi få oversikt over en rekke forhold som best lar seg belyse hver for seg. Det første og mest innlysende er at vi må få en oversikt over hva som faktisk er Byantikvarens sektoroppgave, underforstått hvilket begrep om kulturminner de opererer med på faglig og institusjonelt grunnlag. En underproblemstilling blir da:

## **1. Hva er Byantikvarens mandat i forvaltningen av Oslo by?**

Et ledd i å belyse dette er å få en oversikt over hva som er deres kulturminnebegrep. Og videre, hvordan håndteres mandatet i dag, med hvilke virkemidler? Dette for å beskrive *hva Byantikvaren har ansvar for og hvordan de håndterer dette*. Jeg stiller disse spørsmålene med perspektiv *på deler av Byantikvarens planarbeid*, som vil si behandlingen av andres planforslag som har innvirkning på elementer i byen som faller inn under Byantikvarens mandat og videre Byantikvarens egne alternative planforslag. Et neste spørsmål blir da:

## **2. Hva var anledningen til at ble ordningen etablert?**

Her vil jeg utdype hva ordningen er, hvordan den oppsto, med en beskrivelse av historisk kontekst. Med visshet om at ordningen Byantikvaren benytter seg av i dag (ordningen med alternative planer), stammer fra en eldre lovgivning enn dagens, og at en systemoppdatering har funnet sted, vil jeg se nærmere på hvilke virkemidler ny lov gir og om disse utnyttes godt av etaten. En neste underproblemstilling er derfor:

## **3. Hvilke nye virkemidler for samordning kom i med systemoppdateringen i 2008?**

Av teksten i den nye plan og bygningsloven av 2008 kan man se et fokus på samordning som er relativt mye mer fremtredende enn i loven av 1985. Man kan tolke endringene som en *strategisk vending* i utfoldelsen av planarbeid, når man sammenligner med tidligere lover. Disse lovverkene skal jeg analysere senere i oppgaven, for så igjen å se etter alternative tilnærminger til samordningsspørsmålet (i rammen av systemoppdateringen). Siste underproblemstilling blir da:

## **4. Kan man i rammen av lovverket se for seg alternative tilnærminger til interesseavklaring enn den som praktiseres i dag?**

Etter å ha fremstilt og analysert hvilke virkemidler som brukes i dag og hvordan de brukes, videre sett hvilke nye virkemidler eller fremgangsmåter (for samordning av sektorhensyn) man har anledning til å benytte seg av igjennom det nye lovverket (plan og bygningsloven av 2008) og forankret dette i planteori, ønsker jeg å se om man igjennom en ny tilnærming gitt av nytt lovverk vil kunne oppnå en sterkere, tydeligere og mindre konfliktfylt innordning av Byantikvarens sektorielle hensyn i planprosesser.



## 1.2 Oppgavens teoretiske perspektiv

Jeg besvarer oppgavens forskningsspørsmål først og fremst i et perspektiv av noen visse planteoretiske idealer, spesielt planidealene som kan knyttes til samme kontekst hvor ordningen med alternative forslag oppstod, og planidealene som kan sies å betegne ny planlov av 2008. Her utpeker spesielt teori om inkrementell planlegging, strategisk planlegging og forhandlingsplanlegging seg.

## 1.3 Oppgavens oppbygning

Oppgaven er inndelt i fire deler:

Del 1 presenterer bakgrunnen for oppgaven, som leder frem til forskningsspørsmålene. Forskningsspørsmålene kan stilles fordi en sektormyndighet har etablert en bestemt praksis for å løse sitt myndighetsansvar (samordning/innordning av kulturminnehensyn i byutviklingen). Videre presenterer den et teoretisk perspektiv å tilnærme seg disse spørsmålene på. Her utmerker spesielt teori om et inkrementelt-, et strategisk- og forhandlingsorientert planideal seg.

Del 2 er en institusjonelt empirisk del som påpeker det institusjonelle i situasjonen: Hva gjør sektormyndigheten aktuell i byutviklingen? Blant annet fortettingspolitikk bidrar sterkt til å aktualisere et vern om kulturminnene våre, for å sikre de fra å forsvinne pga. sanering og utbygging.

Videre må jeg ha forståelse av hva kulturminner er, for å forstå hvorfor de skal sikres. Bevissthet rundt dette underbygger igjen forståelsen av hvorfor Byantikvaren har den konkrete myndigheten, og hvorfor de har ordninger eller verktøy for å sikre kulturminner fra å bli sanert vekk i en by- utviklings/fortettingssituasjon. Dette gir svar på hva som er Byantikvarens konkrete mandat.

Så går jeg inn på hva ordningen/verktøyet deres er (i dette konkrete tilfellet ordningen med alternative planforslag), i hvilken historiske og juridiske kontekst ordningen oppstod, og videre hvordan den er tenkt å bidra til å løse sektormyndighetens oppgave, og ivareta sitt mandat.

Del 3 er en analytisk-empirisk del som først analyserer forskjellen mellom lovverkene PBL 1985 og PBL 2008, som for eldste lovs del sier oss hva som var tilbudet av samordningsverktøy da ordningen oppstod. Av 2008- loven vil jeg se om det tilbys andre verktøy og om det er åpnet for nye tilnærminger til samordning. Videre i del 3 presenteres et konkret eksempel på bruk av sektormyndighetens ordning (Byantikvarens bruk av alternativt planforslag i et konkret case), og av en analyse av caset vil det være mulig å hente ut konkret

informasjon om hvordan samordningsprosessen har forløpt, og videre gi muligheten til å underbygge hva slags planideal en slik ordning kan gjenkjennes i.

Del 4 er siste del, og her drøftes funnene gjort i analysene og det empiriske materialet opp mot de teoretiske kapitlene, for å gi svar på forskningsspørsmålene, og i hovedsak utrede om ordningen med alternative planforslag gir en optimal samordningsprosess i plansaker i sammenheng med ny planlovgivning og relevante planidealer, samtidig som det vil reise seg ytterligere spørsmål om hva som kan være en videre utvikling av samordningspraksis.

#### **1.4 Oppgavens avgrensning:**

Undersøkelsene i denne oppgaven er avgrenset til å omfatte en samordningspraksis hos planmyndigheter i Oslo kommune *generelt*, og Byantikvaren som en av disse planmyndighetene *spesielt*. Denne praksisen er gjengitt i oppgavens case, og selv om dette caset stammer fra 2007 har det vært under arbeid helt til slutten av 2016, og samme praksis brukes fortsatt i lignende reguleringsstilfeller, for eksempel i reguleringsprosessen for Teisenveien 5 (PBE saksnummer 201416451). Praksisen i caset som blir presentert i oppgaven er således betegnende for dagens bruk av virkemidler for samordning.

#### **1.5 Metode**

Samfunnsvitenskapelig metode er læren om hvordan man bør tre frem for å finne informasjon om et fenomen. Videre at man analyserer informasjon man henter om virkeligheten. Samfunnsvitenskapelig metode deles inn i kvalitativ og kvantitativ metode.

##### Kvantitativ metode

Den kvantitative metoden egner seg for å studere en problemstilling knyttet til kvantitative verdier, det vil si verdier (informasjon) som er tallfestet. Dette kan være som for eksempel hvis man ønsker å finne ut antall vedtatte reguleringsplaner innenfor en geografisk avgrensning og bestemt tidsperiode.

##### Kvalitativ metode

Kvalitativ metode benytter man seg av når man ønsker å belyse en problemstilling som ikke lar seg beskrive eller forklares med tall, men når jeg må trekke forklaringer ut av dokumenter. Dette kan være som for eksempel hvis man ønsker å finne ut av hvorfor noen reguleringsplaner blir vedtatt, og hvorfor noen ikke blir vedtatt.

Min oppgave går ut på å studere fremgangsmåten til Byantikvarens forvaltning av sitt mandat i reguleringsplansaker, i Oslo kommune. Her henter jeg informasjon og dokumentasjon på denne fremgangsmåten ut av eksisterende dokumenter knyttet til deres forvaltning. Dette kalles en dokumentanalyse. Som dokument regner man lyd, bilde og tekst. Begrepet dokument er dermed brukt i en vid forstand i denne sammenhengen.

## Empiri og Dokumentanalyse

For å finne ut av forskningsspørsmålene i denne oppgaven valgte jeg dokumentanalyse som metode. I en dokumentanalyse studerer man dokumenters innhold og informasjon, og analyserer dette. Et dokument kan være alt fra et tekstdokument, brev, lydinnspilling eller bilde.

Først vil jeg studere og analysere hva som legger rammer for byutviklingen i dag, for så å se nærmere på hvilken rolle Byantikvaren er gitt i byutviklingen, og hvordan de selv tolker sin rolle og mandat. Videre må jeg se på hva den bestemte ordningen med alternative planforslag går ut på og finne forklaringer på hvorfor de benytter seg av nettopp en slik ordning. For å forstå dette er det også vesentlig å se forholdene rundt opprettelsen av ordningen.

Så vil jeg ved å gå igjennom, registrere og tolke dokumenter som viser Byantikvarens involvering og bruk av dette virkemiddelet i plansaker, der de har innsigelser basert på sin sektoroppgave, som vil vise hva som er etatens fremgangsmåte for å få innarbeidet hensyn til sine sektoroppgaver i plansaker. Dokumenter som belyser dette vil først og fremst være dokumenter som knytter til plansaker fra planprosessens tidligste fase, med utredende, innvendende uttalelser til et planforslag, til det faktiske alternative forslaget som legges på bordet. Parallelt må jeg altså analysere det opprinnelige forslaget, og med hvilken utforming dette ønsker å skape utvikling i planområdet. Dette vil forklare hvorfor Byantikvaren har funnet det nødvendig å fremme et alternativt forslag.

Jeg fremstiller så et case med et planforslag øverst i Lodalen / Kværnerdalen på den såkalte Jøtulomt. Her har et eiendomsutviklingsselskap ønsket å sanere og å utvikle nye boligarealer. Jeg har da gått igjennom alt saksmateriale tilgjengelig i Plan og Bygningsetatens innsynsløsning, og trukket ut og gjengitt kommunikasjonen imellom forslagsstiller, Plan- og Bygningsetaten og Byantikvaren, som jeg har funnet relevant for å vise *hvordan planprosessen utfoldet seg*; på hvilken måte man forsøker å oppnå samordning, med fokus på Byantikvarens sektorhensyn. Dette viser hvilke sektorhensyn man oppnådde å få innarbeidet i planforlaget igjennom den prosessen med samordning som fant sted. Det er spesielt planprosessen som kan fremskaffe denne informasjonen. Jeg må her bemerke at jeg ikke gjengir all kommunikasjon og alle saksdokumenter som kan bidra til å belyse dette, men har gjort et utvalg som viser disse aspektene på en representativ måte. Jeg har i tillegg holdt fokus på Byantikvarens perspektiv, som en relevant sektormyndighet, for planprosessens gang.

Videre gjengir jeg og går igjennom selve planforlaget som ble produsert og levert av forslagsstiller, for å dokumentere hva man oppnådde av dialogfasen som var før innlevering av et endelig forslag. Til sammenligning gjengir jeg til sist Byantikvarens alternative forslag, for å finne ut hva Byantikvaren ønsket at forslagsstillers planforslag skulle resultere i av type inngrep på eiendommen i praksis, før jeg oppsummerer funn av Byantikvarens intensjoner og vurderingen av mangler som ledet til det alternative forslaget.

Byantikvaren vurderer det slik at dette planforslaget ikke tar hensyn til kulturhistoriske elementer, både innenfor og omkring planområdet, og fant det etter en lang planprosess nødvendig å stille med eget alternativ.

I det empiriske kapittelet presenterer jeg også en sammenligning av gjeldende og forrige planlovverk (plan- og bygningslovene av 2008 og 1985) for å trekke ut informasjon knyttet til de respektive lovverkernes tilnærming til samordningsspørsmålet i planleggingen.



## Kapittel 2 Teori

### Planleggingsteori

#### 2.1.1 Om planteorier og planformer

Det er utviklet mange teorier om hvordan man kan eller skal utøve planleggingsfaget, teoriene blir ofte videreutviklet og man kan finne igjen elementer fra en teori i en annen. Det er også typisk at planinstituttet forholder seg til flere tilnærminger igjennom en planleggingsprosess, der for eksempel ideer og formål om medvirkning er hentet fra teorier om den kommunikative planleggingsmetoden, mens man har en rasjonalistisk eller prosessorientert tilnærming samtidig i en planprosess. Nedenfor går jeg kort igjennom og forklarer essensen av forskjellige tilnærminger, disse er valg ut i fra oppgavens kontekst, for å utbrodere bruken av alternative planer i en planleggingsprosess, og forankre denne bruken i teorien.

#### 2.1.2 Planlegging og det norske plansystemet

Planlegging som samfunnsinstitusjon er vårt verktøy for å «planlegge og samordne faktorer av økonomiske, sosiale kulturelle og fysiske faktorer», slik det defineres av Erik Langdalen (1994 s.17). Som en del av og virkemiddel for å oppnå mål innenfor samfunnsplanlegging har vi Arealplanleggingen. Denne registrerer, analyserer, vurderer mulig bruk og fatter valg av løsninger knyttet til arealressurser. Dette innebærer forskjellige arealressursers omfang, tilstand, lokalisering og bruk.

Det norske plansystemet reguleres av plan- og bygningsloven av 2008, og plansystemet er delt inn i tre forvaltningsnivåer: statlig/nasjonal planlegging – regional planlegging – og kommunal planlegging.

Loven beskriver etter hvilke prosesser planleggingen skal og kan foregå og hvilke plikter og ansvarsområder de tre planmyndighetene har. Det nasjonale nivået står øverst i hierarkiet, over det regionale nivået som igjen står over det kommunale nivået.

Den statlige planleggingen ligger til kommunal- og moderniseringsdepartementet, regional planlegging utøves av fylkeskommunen, mens den kommunale planleggingen utøves av kommuner. Samtidig påpeker Erik Langdalen at det er på det lokale/kommunale nivået vi finner den «mest utviklede form for planlegging» (s.17) og Gro Sandkjær Hanssen påpeker videre i en doktoravhandling at det kommunale planleggingsnivået opererer med en «betydelig grad av autonomi» (2013, s. 12).

Det nasjonale planleggingsnivået legger overordnede føringer som tolkes igjennom det regionale og kommunale nivået, hvoretter disse føringene skal utfolde seg i overordnede kommunale planer. Der en nasjonal politikk legger føringer om for eksempel at vi skal bo tettere og bygge mer arealeffektivt, vil det nasjonale plannivået kunne utarbeide føringer, retningslinjer og krav som den videre planleggingen nedover i hierarkiet skal forholde seg til.

### 2.1.3 Fremstilling av planteoreti:

Her presenteres teorier jeg vil gå igjennom for å kunne belyse forskningsspørsmålene, teorier om forskjellige planidealer, spesielt forhandlings- og det strategiske idealet er relevant for å belyse oppgavens spørsmål. Fremstillingen av de øvrige planidealene og teoriene er videre nyttig for en bredere forståelse i oppgavens drøftende kapittel.

#### Oversiktsplanlegging/Rasjonell planlegging

Denne planleggingsformen har tidligere hatt en dominerende posisjon i planinstituttet. Metoden er utpreget rasjonalistisk og prosessen retter seg mot å fremarbeide en oversikt over ressurser, muligheter og å utarbeide alternativer som vurderes opp mot hverandre, med en kvantifiserende tilnærming til de gitte forholdene og faktorene som gjelder for planen og dets virkeområde. (Langdalen s27) Fainstein og Campbell (2012) setter en sammenheng imellom den rasjonelle planleggingen og økonomiske modeller fra etterkrigstidens militære tenkning og næringslivet, de betegner det videre som en «kvantifisering av goder» der verdier (for eksempel av en park i et nabolag, eller antall brannstasjoner per innbygger) overføres til tallverdier, og legger planleggingen under et kost- /nytteprinsipp.

#### Inkrementalistisk planlegging

(steg- for- steg- planlegging) kan defineres som en skrittvis, gradvis og forsiktig modell med «tillemping til eksisterende forhold». Dette er planlegging der målet søkes oppnådd «med de midler man har for hånden» (s. 27 Langdalen), altså at håndteringen av et gitt problem er dynamisk og rulleres etter hvert som forholdene rundt endres. Med denne tilnærmingen tar en ikke sikte på de store målene med et langt tidsperspektiv, men heller en evolusjon av den felles forståelsen av problemet som gjelder, og hvilken løsning man skal møte det med. Avgjørelsene tas ikke på grunnlag av større registreringer og analytisk arbeid, men på grunnlag av konsultasjon med berørte, erfaringer og intuisjon. Søker å oppnå en konsensus rundt forståelsen av problemet og dets intermediære løsning. ([Freie Universität Berlin](#))

#### Kommunikativ planlegging

Av det rasjonelle planleggingsidealet oppstod det en motreaksjon mot et ensidig fokus på «rasjonell prosess» (som en balanse mellom *godt nok resultat fra god nok innsats*), med

kostnadseffektivitetsmodeller hentet fra etterkrigstidens militære organisering og næringsliv, som beskrevet i avsnittet over.

Mot slutten av 1970- årene fant det sted en kommunikatv vending, som ville fordele makten fra de mektige aktørene, som for eksempel offentlige myndigheter eller pengesterke entrepenører og næringsaktører, til argumenters holdbarhet («the power of the better argument confronts and transforms the power of the state and capital» Healey 1995)

Det var en vesentlig målsetting for det kommunikative idealet å oppnå inkludering av flest mulig berørte parter i en prosess. Alle som i noen grad ble påvirket av en planprosess skulle få anledning til å ytre seg og sitt syn, og alle de forskjellige problemforståelsene og meningen som forekom rundt planprosessen skulle veie like tungt, og møte samme anerkjennelse og respekt. Det kommunikative idealet fikk også et sterkt fokus på prosess og metode, som for å skape debattarenaer som produserte størst mulig engasjement hos flest mulig forskjellige aktører og meningsholdere rundt et problem. «This ... inclusionary communicative approach to strategic argumentation emphasizes the direct involvement of community members» (Healey 1995). Idealet fordrer altså et høyt nivå av involvering av alle berørte parter, og legger til grunn at alle parter respekterer sine med- og motdebatanters mening som likeverdig. Slik skulle man kunne oppnå en konsensus rundt den riktige problemforståelsen knyttet til en planprosess.

Videre i oppgaven er det spesielt to planteoretiske tilnærminger som er relevante, beskrivelsen av disse følger nedenfor. De øvrige planteoriene som er beskrevet har også en viss grad av relevans, men det vil fokuseres spesielt på de følgende i analysen og drøftingen.

### Forhandlingsplanlegging

Denne fremgangsmåten for planlegging utviklet seg i USA, der forhandling og meglings mellom aktørene var virkemidler man tok i bruk for å oppnå en planprosess som la til rette for medvirkning og kommunikasjon, først og fremst slik at private interesser i sterkere grad fikk være med på å diktere betingelsene for sitt planarbeid.

Erik Langdalen beskriver hvordan denne formen for planlegging fikk sitt inntog i Norge først og fremst i 1980-årene, der byggebransjen var misfornøyd med et langtekkelig og tungrodd byråkrati. Frem til da hadde man en rasjonalistisk tilnærming til planleggingen, med en tekno- og byråkratisk «ovenfra og ned» styring av planarbeidene. De private aktørene måtte



forholde seg til offentlige krav som ikke nødvendigvis ga det nødvendige spillerommet som trengtes for å iverksette større utbygginger. Et utgangspunkt for planarbeidet i en forhandlingsprosess, skulle bidra til å finne problemer og løsninger som både det offentlig og de private aktørene kunne enes om, samtidig som det bidro til en mer tidseffektiv gjennomføring av prosjekter. På denne måten fikk man høyere fleksibilitet i realiseringen av en plan, for både det offentlige og utbyggere, i motsetning til hva det mere rigide og byråkratiske rasjonale planleggingsparadigmet la opp til. Dette innebærer en delvis forføyning mot økonomisk liberalistisk teori, der privat initiativ i utfoldelse under et reguleringsfritt marked med fri konkurranse er det som oppnår høyeste «samfunnsmessige gevinst».

Denne tilnærmingen til planlegging fikk tydelig utslag i plan- og bygningsloven av 1985, der eiendomsutvikling og planlegging ble gjort til «alles» anliggende, altså at planforslag nå kunne fremmes av interesser som ikke bare inkluderte offentlige myndigheters interesser.

### Strategisk planlegging

Strategi dreier seg om å identifisere muligheter ut ifra gitte rammer, med et bredt og større perspektiv i tid og rom for virkeområdet. Når fenomenet «strategisk planlegging» skal utgreies er det vesentlig å forklare hva begrepet strategi betyr. Strategi defineres av Websters ordbok som en øvelse i å mobilisere politiske, økonomiske, psykologiske og militære aspekter av et samfunn (som i et univers) til å yte støtte for virkemidler og mål:

“the science and art of employing the political, economic, psychological, and military forces of a nation or group of nations to afford the maximum support to adopted policies in peace or war”

eller

“-an adaptation or complex of adaptations (as of behavior, metabolism, or structure) that serves or appears to serve an important function in achieving evolutionary success”

(Merriam - Webster)

Strategisk *planlegging* som *planmessig tilnærming* har også funnet sin vei inn i planleggingsinstituttet, slik for eksempel den «rasjonelle tilnærmingen» har, fra det militære igjennom forretningsverdenen til det offentlige.

Healey (2009) påpeker at all planleggingsarbeid har sin grad av «strategisk dimensjon» ettersom slikt arbeid forholder seg til et vidt spekter av forhold og problemer, som er flettet inn i hverandre og må håndteres samtidig i større eller mindre grad. Av dette kan vi lese søken om en «helhetlig tilnærming/planleggingen». Også Albrechts påpeker at det «ikke finnes en bestemt og riktig måte å utøve «strategisk planlegging» på, og det finnes flere definisjoner og dimensjoner av begrepets bruk i arealplanmessig sammenheng. Kort forklart kan man definere formålet med «strategisk planlegging» som «et foretak man gjør for å dirigere andres aktiviteter i en viss retning», ifølge Mastop, som det gjengis av Albrechts (20.01.2004).

Videre tydeliggjør Albrechts hva strategisk planlegging går ut på ved å tydeliggjøre strategisk planlegging som det motsatte av prosjektplanlegging, der strategiske planer defineres som et rammeverk med et større rom for forskjellige mål og handlinger, mens prosjektplaner er utvetydige i form av å dirigere bestemte og fastsatte mål og handlinger. Healey 2009 skriver også at strategisk planlegging kan foretas ved å skape en diskurs og ramme rundt en viss forståelse av prioriteringer, kvaliteter og forhold. Dette må videre forstås som for å oppnå helhetlige løsninger, der man oppnår forståelse for flere hensyn på en gang. Av dette forstår jeg videre *strategisk planlegging* som en prosess med fokus på oppnåelse av *samordning*. Healey har også poengtert slik planlegging som «en mulighet til å produsere nye ideer og prosesser som kan bringe dem til livet» (1997). Samordning av felles aktører rundt en problemstilling / et planområde vil kunne gi «en orientering og referanseramme som deles av aktørene i en byutviklingsprosess» (Healey 2009, s4). Healey påpeker videre at dette setter utfoldelsen av et gitt planarbeid i en videre kontekst, der planleggingen må forstås (av de forskjellige aktørene) som en aktivitet som skal søke å forbedre tilværelsen i et mangfoldig samfunn. I slike mangfoldige samfunn fremholder Healey at man må kjenne planområdets komplekse og flerdimensjonerte sammensetning.

---

Denne teoretiske fremstillingen av planleggingsidealer er ment å gi en forståelse av hvilke idealer man har handlet etter i oppgavens case-fremstilling, og skal videre gi en forståelse av idealer man har søkt implementert i plan- og bygningsloven.

## 2.2 Annen teori

Nedenfor følger teori om territoriet (2.2.1) som representerer arealene der arealplanlegging skal utfolde seg. Denne gir et teoretisk perspektiv på hvordan man kan forholde seg til arealenes historiske laginndeling, og hva dette kan representere av ressurs i en byutviklingssituasjon. 2.2.2 beskriver en utvikling av planidealene vi driver planlegging i lys av, og presenterer teori om en «strategisk vending» i måten å tilnærme seg planlegging på. Det forventes at man etter en lang periode med planlegging under en liberalistisk-ideologisk tilnærming, ønsker å oppnå en noe sterkere styring av arealene og planleggingsprosessene knyttet til dem, enn det man har (eller har hatt) under et mer markedsorientert planinstitutt.

### 2.2.1 Arealene som palimpsest

Ordboksdefinisjon (wikipedia):

1. Palimpsest: Pergament der gammel tekst eller bilde er mekanisk skrapet vekk og erstattet med ny. Mange historiske tekster er blitt gjenoppdaget ved hjelp av ultrafiolett lys og andre teknikker slik at den slettede teksten kan leses.

Andre Corboz (1983) skriver i sin artikkel «The Land as Palimpsest» (fr: «Le territoire comme palimpseste») at territoriet (arealene) er et lerret som i det uendelige får sin bruk endret, altså at en aktivitet på et gitt sted avsluttes og får en ny. I denne «bruken» ligger også vår (brukernes) kulturelle dybde. Denne evige dynamikken etterlater seg fysiske spor fra de forskjellige formene for aktivitet, og disse akkumuleres over tid i forskjellige «lag» i terrenget. Corboz mener at å tilnærme seg territoriet som et rent, statistisk kart, innebærer stor fare for å redusere den lagvise og flerdimensjonerte kulturelle dybden i territoriet.

### 2.2.2 En strategisk vending i planleggingen

Luigi Mazza, som gjengitt av Marius Grønning (2015) beskriver to systemer som omkranser planleggingen: det territorielle (den materielle, sosiale og fysiske virkelighet) og styringsverket (det som styrer hva som skjer på territoriet). Videre beskriver han *planleggingen* som broen imellom disse to.

Mazza presenterer virkemiddelene under planleggingen som tre funksjoner: lage regler for arealbruk (*regulering*) –*regulatorisk*-, beskrive et fremtidsbilde (*prosjektering*, et kart med fremtidig situasjon) –*operativ*- og det tredje er å sette forskjellige aktører inn i en beslutningsprosess på en bestemt måte i en bestemt rekkefølge for å utforme og nå målsetninger (*strukturering*) –*strategisk*-.

Styringsverket legger føringer (for eksempel statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, fortettingsmål, bærekraftig utvikling) for hva som skal skje på territoriet. Når det kommer inn et prosjekteringsforslag fra territoriet, skal planleggingen innordne disse føringene i prosjekteringen, og samordne forslagsstillers prosjekteringsformål med føringene og sektorhensyn. Ifølge Grønning (2015) skriver Mazza at det har funnet, og finner fremdeles, sted en «strategisk vending» i planleggingen. «After decades of individualism, to reconstruct a republican culture might be necessary...». Grønning bringer igjen dette inn i en norsk sammenheng og viser spesielt til et sterkere strategisk perspektiv i plan- og bygningsloven av 2008.

### 2.2.3 Teoretisk forståelse av kulturminner

Forståelsen av *hva kulturminner er* er relevant for å forstå hvorfor Byantikvaren har en ordning som går ut på å levere alternative planforslag. Det er nettopp kulturminner og kulturarv som behandles i Byantikvarens alternative planer, og den følgende teoretiske fremstillingen av hva kulturminner og kulturarv betyr, vil bidra til å forstå caset med de to reguleringsforslagene, hovedforslaget og Byantikvarens alternative forslag, senere i oppgaven. Oppgavens presentasjon av kulturminneteori er en videreutvikling av rapporten over min egen praksis hos Byantikvaren, fra vårsemesteret 2016.

---

Kulturarvbegrepet er omfattende og innehar et mangfoldig spekter av elementer. Kulturarven forbindes gjerne med storslåtte byggverk som har en rik historie knyttet til et samfunn eller identitet, som for eksempel stavkirker eller slott, men begrepet omfatter også mye mere hverdagslige elementer. For eksempel er mattradisjoner en form for kulturarv, folkedans, folkemusikk, språk, tradisjonell byggeskikk eller høytidsantrekk likeså. Hendelser av historisk eller kulturell vesentlig betydning, og gjerne steder der disse har utspilt seg er også en del av kulturarven, inkludert fysiske bygg eller spor av slike. Kulturarven består dermed av både materielle og immaterielle elementer. Laurajane Smith beskriver overordnet fysiske kulturminner som et bevis på et kulturminnes eksistens (2006). Som Francoise Choay påpeker i «The invention of the historic monument» (Cambridge University press, 2001), har kulturarvbegrepet gått fra å kun omfatte monumenter som er reist med intensjonen om å være et kulturelt samfunnsmessig viktig element, som for eksempel Det

Kongelige Slott, til også å omfatte elementer som opprinnelig ikke hadde noen annen betydning enn helt hverdagslige funksjoner som arbeiderboliger eller lyktestolper.

Bebyggelsesstrukturer og «byvev» er andre eksempler på kulturarv som opprinnelig ikke var tiltenkt noen rolle som et monument, men som har blitt gitt rollen som en forteller om tidligere tiders utfoldelse av liv, ting og samfunn. Lyktestolper er nevnt, og som eksempel vil en lyktestolpe fra 1890-tallet vise oss blant annet hvilke utsmykningskrav man satte til elementer i det offentlige rom i sin tid, slik en lyktestolpe fra 1980 forteller oss at man ikke lenger satt krav til utsmykning, kun funksjonalitet. Lyktestolpene er på denne måten dokumenter over sine tiders forskjellige tilnærminger til samfunnet de ble oppført under. Kulturarven erkjennes som viktig for identitetsfølelse, samfunnsbygging og kulturell tilhørighet. Den er et bevis på nær eller fjern fortids sosial- og kulturell historie (Choay 2001). Den forteller et «oss» (som i et samfunn eller en nasjon) om våre røtter, knytter oss til fortiden og gir omgivelsene og livsutfoldelsen vår historisk forankring i samfunnets fortid. Samtidig kan kulturarven representere viktig dokumentasjon om samfunn, klasser og nasjoner på den ene siden, og tekniske og arkitektoniske ideer på en annen side (Laurajane Smith, *Uses of Heritage*).

Denne kulturminneteorien beskriver et *kulturminneparadigme* og bidrar til å definere hva som er kulturminner og hvorfor det er viktig å bevare dem. Dette bidrar til å belyse spørsmålet om hva som er Byantikvarens mandat og rolleforståelse.

# DEL II

# Institusjonelt- analytisk del

Analyse av rammer rundt byutvikling og Byantikvarens mandat og ordning

Kapittel 3 Fortetting og helhetlig byplanlegging

Kapittel 4 Kulturminner: begrep og rolleavklaring

Kapittel 5 Etablering av praksis med alternative planer



## Kapittel 3: Fortetningspolitikk og helhetlig byplanlegging

Fortetting er ikke den eneste årsaken til at det utøves press på eksisterende bebyggelse, herunder også kulturminner og –miljøer, men fortetningspolitikken er en vesentlig foranstalter av behovet for et bevisst forhold til vår kulturarv og våre kulturminner. Følgende er det relevant for oppgaven å forstå bakgrunnen for fortetting, og å presentere hvilke følger fortetningspraksis har på det allerede bebygde miljø.

### 3.1 Arealene fortettes, og presset på eksisterende bebyggelse øker

For å opprettholde en viss kontroll over bruken av landets areal, har den offentlige forvaltningen lovverk og et byråkratisk apparat for å regulere hvilke arealer som brukes, og til hva de benyttes. I og med at vårt totale landareal ikke kommer til å øke er det som nevnt altså vesentlig å kontrollere arealbruken.

De siste årene, hovedsakelig etter Brundtlandkommisjonens rapport i 1987, har også miljø- og klimaforhold vært lagt stor vekt på, når man vurderer arealbruken, og temaet har fått stadig større oppmerksomhet de senere årene. Forholdene som adresseres med fortetningsstrategien er mange, og de er viden kjent og omtalt. For å forklare bakgrunnen med oppgavens tema skal jeg her kort påpeke noen følger av fortetting som arealbruksstrategi.

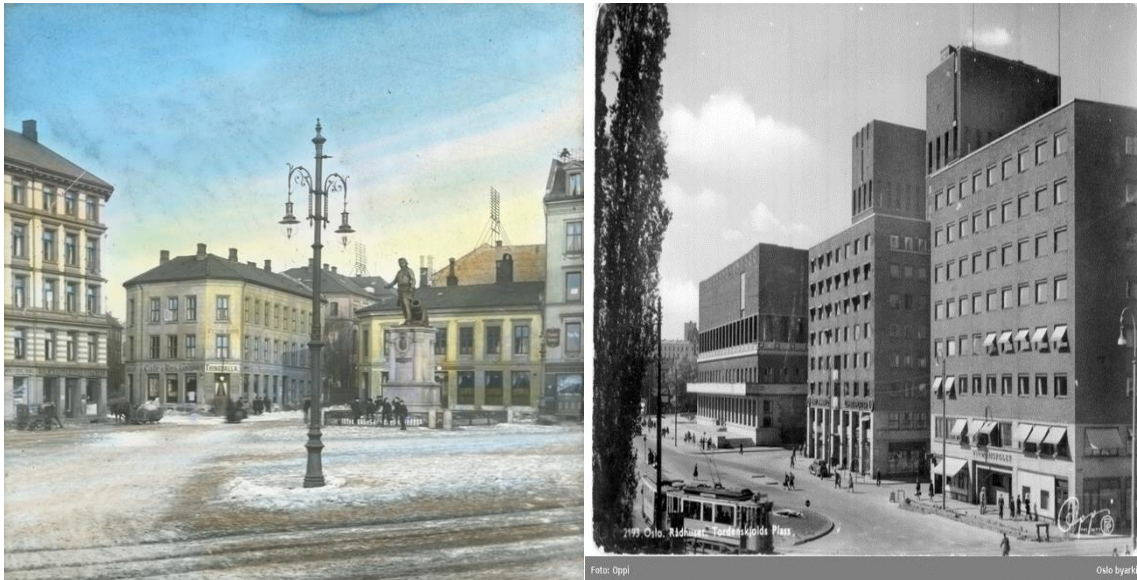
Fortetting fører som kjent med seg at det bebygde miljøet endrer seg, og det gir følger for et steds opplevelse og opplevelsen av et steds identitet. Det vesentlige her er at bebygde miljøer opplevde store endringer over relativt kort tid. Miljøer endrer seg drastisk, byen blir tettere, bebyggelse med historiske kvaliteter forsvinner for å bli erstattet av ny bebyggelse som ofte oppfattes som et fremmedelement i det eksisterende miljøet. I sin artikkel «Kulturarv som ressurs i en fortetningsstrategi» påpeker Elin Børrud (2014) nettopp det at fortetting også representerer en vesentlig trussel mot vår kulturarv og forskjellige steders særpreg og identitet. Fortettingen aktualiserer dermed sterkere enn noen gang, en godt gjennomført arealplanlegging, som avklarer og avveier hensyn opp mot hverandre, som for eksempel kulturminnehensyn.

### 3.2 Fortetting som praksis i arealplanleggingen

I plansammenheng betyr fortetting at byggevirksomheten skal foregå innenfor allerede utbygde områder. Fortetting skal frembringe en høyere arealutnyttelse for en gitt



områdeavgrensning, og kan innebære riving og erstatning av eksisterende bebyggelse (transformasjon av for eksempel et villaområde til blokkområde), til- eller påbygging av eksisterende bebyggelse og ny bruk av ubebygde arealer.



Eksempel på fortetting: Tordenskiolds plass ved siden av Rådhuset. «Sjøhelten fra Dynekil» (Tordenskiold) har byttet plass flere ganger, sist da torvet oppkalt etter han syd-øst for rådhuset ble bebygget i 1936.

(Fotografier: Anders Beer Wilse, Oppi, Oslobilder.no)

Anne Skovbro ved Danish Centre for Forest, Landscape and Planning, Department of urban and regional planning, påpeker at slik fortetting også innebærer en urbanisering (Anne Skovbro, 2002). Fortettingen innebærer følgelig flere effekter foruten at man får en mer effektiv arealutnyttelse, som at flere innbyggere kan oppnå gåavstand til sine daglige gjøremål (skole, jobb, handel, fritidssysler). Det konsentreres et økt grunnlag for kollektivtilbud som igjen kan bidra til å senke mengden privatbilisme og minske forurensning. Grunnlaget for handels-, tjeneste- og kulturell virksomhet økes også, etter hvert som nedslagsfeltet for fortetningspolitikk får flere kunder og brukere. Slik sett kan man si at fortetting er en strategi man benytter seg av for å oppnå urbane kvaliteter. En tett og urban by kan igjen være miljøvennlig og bærekraftig i form av lavt energibruk og i form av å bygge ned mindre nytt areal. Fortettingen som strategi innebærer altså å høste fordeler av å konsentrere mange mennesker på et samlet areal, som for eksempel en by. Fortettingen som planstrategi dreier seg dermed om å benytte seg av fordelene med mange mennesker, deres fritidstilbud, arbeidsplasser og handelsbehov på ett kompakt sted, for slik å ivareta en bærekraftig utvikling igjennom å minske transport-, energi- og arealbehovene våre.

### 3.3 Bærekraftig utvikling

Begrepet har sin bakgrunn i Brundtlandkommisjonens rapport av 1987, der det ble definert som å forvalte våre ressurser slik at vi dekker nåtidens behov uten å forhindre at fremtidige generasjoner får dekket sine behov. Miljøkonferansen i 1992, den første av sitt slag, Agenda 21, samlet 177 stater for å planlegge hvordan man skulle imøtekomme de problemene som ble utpekt av Brundtlandkommisjonens rapport knyttet til samfunnets bærekraft.

Det var med bakgrunn i denne at fortetting som en overordnet ramme for arealbruken fikk sitt gjennomslag, og på nittitallet så man et skifte der arealplanleggingen gikk fra å fokusere på desentralisering til å fokusere på urbanisering (Anne Skovbro s.18). Dette er ment å minske behovet for ressursbruk, som for eksempel energiresurser eller jordressurser. Kulturminner er i denne sammenhengen også regnet som en ressurs, på samme måte som matjord.

Det som gjør forklaringen av fortetningsfenomenet relevant for oppgaven er å påpeke hvordan det setter press på eksisterende bebyggelse. Dette presset innebærer et sterkere og mer prekært behov for å ivareta forskjellige interesser innenfor den geografiske avgrensningen hvor fortettingen skal finne sted (være seg en by, et strøk, et nabolag eller en gate), for eksempel kulturminneinteressene, som er i fokus i denne oppgaven.

Både *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPRSBAT)* (tidligere Rikspolitiske retningslinjer for-) og *Areal- og transportplan for Oslo og Akershus (ATP Oslo og Akershus)* er eksempler på overordnede føringer for byutvikling med grunnlag i fortetting. SPRSBAT fremhever at man skal planlegge høy arealutnyttelse innenfor eksisterende by- og tettstedsområder:

«4.3 I by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon. I områder med stort utbyggingspress bør det legges til rette for arealutnyttelse utover det som er typisk.»

Samtidig er ATP Oslo og Akershus et dokument som utpeker hvilke større og mindre steder i Oslo-regionen som skal utvikles med fortetting innenfor regionens eksisterende senterstruktur, og få konsentrert befolkningsveksten innenfor sine eksisterende grenser.

### **Oppsummering av kapittel 3.**

Av kapittelet fremgår det hvorfor man driver med fortetting, men viktigst hvordan denne fortettingen påvirker det allerede bebygde miljøet, inkludert vår kulturarv i form av våre bebygde miljøer. Dette forklarer igjen hvorfor Byantikvarens virke har høy relevans i byutviklingen, og hvorfor de jobber med å bevare kulturarv.

## Kapittel 4 Byantikvarens kulturminnebegrep og rolleavklaring

I dette kapittelet forklares Byantikvarens tilnærming til kulturminnebegrepet, hvilket mandat de har til å ivareta kulturminner og hvordan mandatet utøves. Dette for å gi et grunnlag for å forstå hvilke verktøy etaten benytter seg av (i plansammenheng) og med hvilken hensikt.

Deler av kapittelet bygger videre på min egen praksisrapport fra vårsemesteret 2016

Etter Byantikvarens mandat skal denne befattes med stedlige kulturminner som kulturarv, i form av det fysiske og bebygde miljø. Dette vil si at Byantikvaren ikke arbeider med den immaterielle kulturarven, som beskrevet i teorikapittelet. Etaten har som oppgave å arbeide for registrering, forvaltning og bevaring av verneverdier i det bebygde miljø i Oslo. Uten at jeg skal gå dypere inn i etatens kategoriseringer av kulturminneverdier, er det med utgangspunkt i kulturminneloven at etaten definerer hva som er et kulturminne, og kulturminnelovens formålsparagraf lyder følgende: *Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet. Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål (kulml § 1).*

Lovens § 2 definerer kulturminner som dette: *Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til. Med kulturmiljøer menes områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng.*

Det er allikevel ikke alle kulturminner som finnes i Oslo, som faller inn under Byantikvarens virkeområde. For eksempel er det Riksantikvaren som vedtar den strengeste formen for vern: fredningsstatus på nasjonalt nivå, men etaten kan fremme slikt vern og er videre forvalter av objekter i denne vernekategorien innenfor Oslo kommunes grenser. Dette er i kraft av at Oslo kommune både er kommune og fylkeskommune. Etaten arbeider for å implementere verneverdiene inn i all arealforvaltning. I tillegg til å arbeide for bevaring av de enkelte kulturminner, har etaten også som målsetning å sørge for å bevare en bred og representativ tidsdybde i byens bebyggelse.

Kulturminneloven definerer som beskrevet kulturminner som «alle spor etter menneskelig aktivitet», for Byantikvaren i Oslos del omfatter dette bygninger, bebygde miljøer og bymessig utforming. Dette betyr igjen blant annet objekter som brostein, lyktestolper, skilt, broer, bygninger, bygningsteknikk, arkitektur, bebyggelsens plassering eller historikk tilknyttet bebyggelsen. Etaten har utarbeidet kategorier over hvilke objekter, kvaliteter og egenskaper etaten skal fokusere på i arbeidet med å bevare kulturminner i Oslo. Dette er begrepet etaten i hovedsak befatter seg med. Idet flere kulturminner utgjør en helhet sammen, arbeider etaten med disse som kulturmiljøer. Byantikvaren er av Oslo kommune gitt rolle som *faglig rådgivende organ* i spørsmål som vedrører «*kulturhistoriske eller arkitektonisk verdifulle bygninger, anlegg og miljøer*». Som etat er den politisk underlagt byrådet for byutvikling, men er også delegert en forvaltningsmessig dispensasjonsmyndighet ved spørsmål om endringer av fredede (fredning utføres av Riksantikvaren) anlegg eller bygg. Videre betyr dette at Byantikvaren gir uttalelser i bygge- og arealplansaker som berører kulturminner i Oslo. Disse gis først og fremst til Plan og Bygningsetaten, som vedtaksfattende instans, men Byantikvaren har også dialog med entreprenører og utviklere. Etaten uttaler seg også til kommuneplaner og kommunedelplaner når disse vil berøre verneverdier. Dette betyr at Byantikvaren også kan uttale seg om bylandskapet i Oslo med en overordnet og helhetlig tilnærming, og ikke bare til enkeltstående plan- eller byggesaker. Altså kan altså Oslos silhuett eller overordnede struktur utgjøre et verneverdig element i seg selv. Som det følger av rollen som rådgivende organ er det først og fremst uttalelsen i seg selv som er det hovedsakelige instrumentet for vern. Uttalelsene utgjør anbefalinger, noe som innebærer at etaten ikke selv innehar noen juridisk bindende myndighet, men det følger at etatens anbefalinger imøtesees av vedtaksfattende organer som Byutviklingskomiteen og Plan og Bygningsetaten. Uttalelser sendes som beskrevet først Plan og Bygningsetaten som fatter vedtaket, og der det er uenighet mellom etatene kan uttalelsen argumenteres ovenfor Byutviklingskomiteen for politisk behandling. Byantikvaren har altså ingen formalisert vedtaksmyndighet. *(Avsnittet er en delvis videreutvikling av materiale fra min praksisrapport fra vårsemesteret 2016)*

Anbefalinger er også det Byantikvaren kommer med til eksterne aktørers (private utviklere eller andre etater) *planforslag*, der disse skal ha innordnet kulturminnefaglige hensyn. I ytterste konsekvens, ved manglende innordning/samordning av kulturminnehensyn på et

stadium hvor forslagsstiller leverer sitt planforslag til offentlig ettersyn, kan Byantikvaren stille med et alternativt forslag.

## Kapittel 5 Byantikvarens planarbeid

Fortetting innebærer som beskrevet tidligere i oppgaven et sterkt press på eksisterende bebygget miljø. Det er videre ventelig at eldre og mindre arealeffektiv bebyggelse står som mottakere av et slikt press, som følge av fortettingspolitikk. I sin forvaltning av kulturminneverdiene i Oslo benytter Byantikvaren seg av planlegging på hovedsakelig to måter:

### 5.1 Byantikvarens planarbeider:

Etaten kan fremme reguleringsplaner med bevaringsformål («bevaringsreguleringer») som et ledd i byggesaksbehandlingen der tiltakshaver ikke imøtekommer krav til vern av kulturminneverdier. Her kommer det typisk inn en søknad om tilbygging, endring eller riving av et bygg eller en eiendom med kulturminneverdier, hvor etaten vurderer endringene som såpass vesentlige for kulturminneverdiene at det nedlegges et midlertidig forbud mot tiltak etter PBL § 13 -1. Forslag til slikt forbud fremmes ovenfor Byutviklingskomiteen og vedtas av denne, med bakgrunn i en utredning av kulturminneverdier og trusler mot disse. Dette regnes i tillegg som en politisk bestilling av bevaringsplan for det gitte kulturminne/miljøet. Begrepene kultur- *minne* og *miljø* er gitt av kulturminneloven, som tidligere beskrevet. Bevaringsregulering for å sikre et juridisk bindende vern av kulturminner fikk man muligheten til allerede med plan- og bygningsloven av 1965. Først stod Oslo Byes vel og Fortidsminneforeningen for arbeidet med slike planer, men på 1990-tallet hadde Byantikvaren overtatt denne rollen («Kulturmiljøet i Byutviklingen», Byantikvaren, Oslo, 2002, s 27)

Den andre tilnærmingen til planarbeid finner vi i reguleringssaker / plansaker (altså der det fremmes reguleringsforslag fra andre, offentlige eller private) der Byantikvaren finner at berørte kulturminneverdier ikke hensyntas og innordnes i planforslaget på en god nok måte. Ved varsling av oppstart om privat initiert planarbeid inkluderes Byantikvaren tidlig i prosessen for å vurdere behandlingen av de gitte kulturminneverdiene. I den tidlige fasen opptrer etaten som en rådgivende instans, og vil påpeke eventuelle nødvendige endringer av planforslaget for å ivareta kulturminneinteressene. Der det ikke oppnås enighet kan så etaten varsle at de vil utarbeide et alternativt planforslag som skal gå til politisk behandling sammen med den opprinnelige planen.

## 5.2 Alternative planforslag

Det er Plan og bygningsetaten som er ansvarlig for kommunens overordnede plan- og byggesaksbehandling, og er kommunens faginstans for kart- plan- og byggesaksforvaltning. I deres mandat heter det bla.a. at:

«Etaten skal ivareta bokvalitet, bevaring av kulturminner, sikre grønt- og utearealer, teknisk og sosial infrastruktur, nye hensyn gjennom marka- og naturmangfoldslovene, samt miljø- og nabohensyn. .... Etaten skal sikre en riktig balanse mellom rask behandling og forsvarlig kvalitet, i henhold til plan- og bygningslovens og forvaltningslovens krav.»

(fra Budsjett 2016 Oslo kommune – kap. Byutvikling, s. 14).

Men oppgaver knyttet til føringene og målene som gjelder for kulturminner er altså, i all hovedsak lagt til Byantikvaren.

Med bakgrunn i plan og bygningsloven kan etaten (PBE) utarbeide og fremme alternative reguleringsplanforslag om private utbygges alternativer ikke føyer seg for de overforstående føringene som ligger til grunn for Plan- og bygningsetatens utøvelse. Det er opp til PBE å vurdere hvorvidt et planforslag er i tråd med disse føringene, og med hvilken kvalitet de oppnår og ivaretar disse målene.

Et alternativt planforslag får som det fremgår av navnet sin bakgrunn i private planforslag. Denne prosessen starter med at forslagsstiller ber om et oppstartsmøte, hvor PBE fremhever faglige og planmessige føringer, og det opprettholdes en dialog imellom partene frem til et endelig planforslag leveres for å sørge for at disse føringene ivaretas. I perioden 2011-2015 fremmet PBE egne alternativer i 71 av 106 planforslag som kom til politisk behandling med alternativt planforslag, av totalt 296 planforslag som kom til politisk behandling. Av de 71 planforslagene fikk 86 % bystyrets tilslutning (Bermann, A. V. Estate magasin, 26/1/17).

Etter hvert som planforslaget utvikles vil det fremgå hvorvidt forslagsstiller har forholdt seg på en streng eller flyktende måte til de planmessige og faglige føringene som er lagt av etaten, og om etaten kan gi planforslaget sin tilslutning eller om planforslaget ikke kan anbefales vedtatt av etaten.

Ordningen med alternative planer der også Byantikvaren kan utvikle parallelle planforslag med hensyn til kulturminner, kom på plass igjennom vedtaket av Bystyremelding 4/2003, «Kulturminnevern i Oslo». Dennes hensikt er å gi en «samlet, overordnet strategi for bedre å



ivareta kulturminnevernet i Oslo», og representerte et pionerarbeid når det gjaldt å skape en samlet strategi for kulturminnevernets arbeid. (ByStMld 4/2003, s 7) Før dette var det kun Plan- og bygningsetaten som hadde delegert myndighet til å benytte seg av *alternative planer* som virkemiddel i byutviklingen.

I den politiske behandlingen av meldingen stilte Bystyret spørsmål om ikke muligheten til å utarbeide alternative reguleringsplaner i tilfeller der etaten ikke fant at kulturminneinteresser ble riktig ivaretatt, ville være fordelaktig for etatens virke. (ByStMld 4/2003, s 7) Det ble registrert at når Byantikvaren var sterkt uenig med planforslag og ikke fikk støtte av Plan- og Bygningsetaten i sine innvendinger, men samtidig fikk støtte fra Bystyret, var det svært tidkrevende for den politiske behandlingen av planen å måtte sende den i retur til enten Plan- og Bygningsetaten eller forslagsstiller, for å endre planforslaget etter Byantikvarens føringer.

Muligheten Byantikvaren fikk til å utarbeide alternativer til private planforslag ble derfor foreslått som et tidsbesparende grep, samtidig som at Bystyret fikk flere konkrete alternativer på bordet ved politisk behandling av forslaget. På denne måten ville forholdene rundt kulturminneverdiene også være best mulig belyst ved politisk behandling. Dette innebar at Byantikvaren som etat gikk fra å være kun en rådgivende etat til en etat som også kan utøve juridiske virkemidler (myndighetsrolle i et areal/kulturminne -perspektiv).

2004 var det første året Byantikvaren fremmet alternative planer. I løpet av året ble det fremmet 4 alternative planer. Som det fremgår av figuren nedenfor («Antall utarbeidede planer») har antall nye alternative planer per år variert lite siden 2004, utenom i 2012 da det ikke ble utarbeidet noen alternative planer. Tallene er hentet fra Byantikvarens tilgjengelige årsrapporter.

Antall utarbeidede planer:

År	Antall alternative planer	Antall egne planforslag (inkludert i samarbeid med PBE)
2004	4	2
2006	10	
2008	1	
2009	5	5 (1)
2010	3	3
2011	2	
2012	0	6
2013	4	2
2014	4	
2015	5	5
2016	4	9

Oppsummering av Byantikvarens planarbeid:

Som et svar på behovet for å innarbeide bevaringshensyn i byutviklingen generelt, i de konkrete tilfellene det er aktuelt, har Byantikvaren som vi kan se, blant annet en praksis med alternative planforslag. Av den historiske utredningen om hvordan praksisen oppstod, kan vi se at den oppstod under tidligere lovgivning, og videre at den hadde som formål å være tidsbesparende og belyse problemstillinger knyttet til gitte planområders kulturminneverdier i forkant av politiske vedtak.



# DEL III

# Empirisk- analytisk del

Kapittel 6 Sammenligning av plan- og bygningsloververk (1985-2008)

Kapittel 7 Analyse av case



## Kapittel 6: Sammenligning av plan og bygningsloven av 1985 og 2008

I denne delen av oppgaven gjennomgås de deler av plan- og bygningslovene (både PBL 1985 og 2008) som omhandler samordningsformål. Dette gjøres for å finne ut av hvilke muligheter de to forskjellige lovverkene gir for å løse samordningsspørsmålet. Når dette er utredet kan man videre av analysen se om man i den offentlige planleggingen (representert i denne oppgaven ved Byantikvaren) benytter seg av mulighetene som er gitt i nytt lovverk (PBL 2008), eller om de forholder seg til eldre lovverk (PBL 1985)

---

Plan og bygningsloven av 1985 erstattet tidligere lov av 1965 (bygingsloven). 1985-loven desentraliserte planmyndigheten og ga for det første kommunene en mer rendyrket rolle som arealmyndighet.

Deliberalisering fulgte loven i kraft av å gjøre planlegging til en allmenn aktivitet, det var ikke lenger bare offentlige myndigheter som skulle planlegge. Nå kunne også private interesser drive med arealplanlegging.

For eksempel ved planleggingen av en vei, var det ikke lenger opp til Statens Veivesen å plassere denne igjennom et gitt område, fra nå av måtte de søke planfaglig innpass hos kommunens arealforvaltning. Kommunen, altså arealmyndigheten fungerte dermed som en «organisator» for planlegging, og dette gjorde medvirkning og samordning til et sentralt mål når man utøvet arealplanlegging.

### 6.1 Områderegulering

Områderegulering ble innført som en plantype med den nye plan- og bygningsloven av 2008. Denne typen regulering er en form for plan som i hovedsak skal utarbeides av kommunen, men kan også utarbeides av private forslagsstillere. En slik type regulering utarbeides der man finner behov for å tilrettelegge arealer for utvikling og utbygging eller å sette rammer for en mulig fremtidig utvikling. For eksempel der man finner det nødvendig å ivareta spesifikke sektorhensyn, som vernehensyn eller forsvarshensyn etc.

*«Områderegulering brukes av kommunen der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevis avklaringer av arealbruken.» PBL 2008 § 12-2.*

*Plan og bygningslovens § 4-2 setter krav til at planer som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal ha konsekvensutredning.*

Kommunal og moderniseringsdepartementets skriv om reguleringstypen, understreker videre at denne typen planlegging er tenkt å kunne brukes «på forhånd» av en prosjektsituasjon som gjerne har en detaljregulering knyttet til seg:

*«Det kan også tenkes situasjoner der større utbyggere ønsker å utarbeide en områderegulering for å avklare hovedstrukturen i et område, før det utarbeides detaljregulering for delområder.»*

[\(https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger\\_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i/kapittel-12-reguleringsplan/-12-2-omraderegulering/id556814/\)](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i/kapittel-12-reguleringsplan/-12-2-omraderegulering/id556814/)

Områdereguleringer, sammen med detaljreguleringer som omfatter over 15 dekar areal til utbyggingsformål skal ha konsekvensutredning. Det samme gjelder for krav om planprogram.

## **6.2 Forskjeller imellom de to lovverkene i forhold til krav om planprogram og konsekvensutredning i et samordningsperspektiv**

Formålet med konsekvensutredninger er å ivareta hensynet til miljø og samfunn under utarbeidelsen av planer og utrede på hvilken måte en plan kan gjennomføres under vilkår som blir satt ut ifra disse hensynene.

Konsekvensutredning sto etter PBL 1985 som en paragraf som hadde mindre direkte tilknytning til lovens plandel, i mindre grad som en prosessregulering av planarbeidet enn et krav som kunne bli utløst avhengig av en plans omfang og «virkning på miljø og samfunn». Kravet gjaldt kommuneplaner, fylkesplaner og reguleringsplaner som «fastsetter rammer eller retningslinjer for fremtidig utbygging»... og «kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn». 1985 lovens paragraf om krav om konsekvensutredning § 16-2, lå i lovens samme kapittel, (kapittel III) som krav til «samråd, offentlighet og informasjon» § 16-1, og kan i sammenligning med 2008 –loven leses sammen med dette kapittelet. Her heter det at den aktuelle planleggingsmyndigheten har ansvaret for å «drive aktiv opplysningsvirksomhet» og at alle berørte parter, grupper og enkeltpersoner, skal få «anledning til å delta aktivt i planprosessen».

I de innledende bestemmelsene til plan- og bygningsloven av 2008 står det under paragraf 3-1 at "Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten." PBL av 1985 har ikke lignende formål nedfelt.

Videre i loven av 2008 kreves det utarbeidelse av *planprogram* til offentlig høring, for planarbeid som har «vesentlig virkning for miljø og samfunn». Dette er de samme kravene som er beskrevet også å gjelde for *områdereguleringer*. (PBL 2008 § 4-1) Den nærmere betydningen av «vesentlige virkning for miljø og samfunn» defineres for loven av 2008 sin del, av tilhørende forskrift. Denne lyder blant annet at «områdereguleringer, og detaljreguleringer på mer enn 15 dekar, som omfatter nye områder til utbyggingsformål» faller inn under forskriftens virkeområde, og at krav til konsekvensutredning og planprogram slår inn.

Planprogrammet skal inneholde redegjørelse for planens formål, prosessbeskrivelse med tidsfrister, berørte parter og medvirkning. Planprogrammet legges så ut på høring samtidig som at det varsles planoppstart. Private forslagsstillere skal utarbeide planprogrammet selv, men det skal godkjennes av den aktuelle planmyndigheten. Dette skiller seg vesentlig fra 1985-loven (§ 33-1), og den nye lovens paragraf om planprogram beskriver på en mye mer detaljert måte hvordan en medvirkningsprosess skal foregå. 2008 – loven krever videre at publisering av planprogrammet skal være en del av «varsel om oppstart» knyttet til reguleringsarbeider, i motsetning til 1985- lovens krav som innebærer at det «tidligst mulig under forberedelsen av planen eller tiltaket utarbeides forslag til program».

Plansaker som faller inn under krav om planprogram skal videre ha en *konsekvensutredning med vurdering og beskrivelse av planens konsekvenser (virkninger)*.

**«For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse - *konsekvensutredning* - av planens virkninger for miljø og samfunn.» (PBL 2008 § 4-2)**

Dette innebærer at både oversiktsplaner som avklarer hovedgrepene i den fremtidige



arealbruken (som for eksempel områdereguleringsplan) og detaljplaner (over 15da eller som på annen måte har *vesentlige virkninger for miljø og samfunn*) for konkrete utbyggingstiltak omfattes av kravet om konsekvensutredninger.

[\(https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger\\_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-4-generelle-utredningskrav/-4-2-planbeskrivelse-og-konsekvensutredn/id556750/\)](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-4-generelle-utredningskrav/-4-2-planbeskrivelse-og-konsekvensutredn/id556750/).

Kravet til KU/planprogram ved utarbeidelse av kommuneplan (og dennes arealdel) har vært gjeldende under begge lovverkene. De prosessuelle kravene etter PBL 1985 § 16-1 *Samråd, offentlighet og informasjon*, § 16-2 *Krav om konsekvensutredning for planer med vesentlige virkninger*, PBL 2008 § 4-1 *Planprogram* og § 4-2 *Planbeskrivelse og konsekvensutredning* har likheter i sine formål, men vesensforskjellen ligger i omfanget av informasjon, medvirkning, samordning og planprogrammet inneholder krav som i mye større omfang skal sikre medvirkning for berørte parter.

### 6.3 Oppsummering av PBL1985 – 2008

Plan og bygningsloven av 2008 gir for det første verktøy som i større grad tilrettelegger for en helhetlig, geografisk områdemessig og strategisk tilnærming til planlegging av fremtidig utvikling. Her utpeker plantypen *områderegulering* seg.

Videre legger den tydelig vekt på samordning «i tidlig fase», og loven er tydeligere i sine krav til når planprogram og konsekvensutredning er aktuelt å benytte seg av, og hvordan disse skal benyttes, altså hvordan en prosess skal programmeres. Sett i sammenheng med den nye plantypen som ble introdusert, «områdeplanlegging» kan man se muligheten for at sektorhensyn er avklart før det blir detaljregulering og prosjektering er aktuelt.

Sett i sammenheng med teorien om strategisk planlegging, er mulighetene for *programmering av planprosesser* også en vesentlig strategisk vending som har fulgt systemoppdateringen (plan og bygningsloven av 2008). Programmeringen skal videre etter lovteksten sikre at hensyn er avklart på et tidlig tidspunkt.

Dette underbygges igjen av Mazza ([Mazza/Grønning 2015](#)) påpeker også at det har vært (og er fremdeles) en ønsket utvikling fra en mere markedsstyrt planlegging med bakgrunn i 1980- tallets liberalisme, til igjen å ønske å oppnå en større grad av politisk styring. Grønning beskriver Mazza i norsk kontekst som en «strategisk vending» (Mazza, 1996). I det

strategiske finner vi som beskrevet *samordningen*. I figuren under kan man se hvilke steg og rekkefølger i en planprosess som har fulgt de forskjellige siste norske planlovene.

<u>1965- bygningsloven</u>	<u>Regulering</u>	<u>Prosjektering</u>	
<u>1985 plan og bygningslov</u>	<u>Prosjektering</u>	<u>Regulering</u>	
<u>2008 plan og bygningslov</u>	<u>Samordning</u>	<u>Prosjektering</u>	<u>Regulering</u>

Figuren er hentet fra Grønning (2015). Den illustrerer videre hvordan samordningsfasen i planleggingen legges som et grunnlag for den videre prosjekteringen og reguleringen. Under planregimet som fulgte plan- og bygningsloven av 1985 var (er) samordningsfasen heller et steg i planprosessen som ligger til prosjekteringsfasen, i fasen der en forslagsstiller utarbeider sitt planforslag.

Det har altså forekommet en «systemoppdatering» av det juridiske rammeverket som har til formål å regulere samordningsspørsmålet i plansaker.

## Kapittel 7 Analyse av case

### Analyse

#### 7.1 Innledning

I denne analysen presenteres et planforslag hvor Byantikvaren har søkt å innordne sine sektorhensyn for kulturminner i en privat forslagsstillers planforslag, i en planprosess som endte med at etaten fremmet sitt eget alternative planforslag. Her skal jeg først gjengi fasen med dialog imellom forslagsstiller og Byantikvaren, for å finne ut hvordan Byantikvaren har søkt å få gjennomslag for kulturminner i det private planforslaget. Så går jeg igjennom planforslaget, for å illustrere hva etaten oppnådde av innordning av de ønskede hensyn. Dette kulminerer i at Byantikvaren utarbeider sitt alternative forslag, som en ytterste konsekvens av manglende innordning av kulturminnehensyn. Jeg gjengir til slutt Byantikvarens alternative forslag, for å illustrere hvordan Byantikvaren mente at det private planforslaget skulle sett ut, etter samordningsfasen. Av dette skal jeg finne og belyse:

1. Når i prosessen, og på hvilken måte, blir Byantikvaren involvert i en plansak, for å innordne sine sektorhensyn i et planforslag
2. Hvilke følger har nytt lovverk for en samordningsprosess? Kan man se for seg alternative samordningsprosesser enn det som belyses i analysen av caset?

##### 7.1.1 Valg av case

Caset beskriver en planprosess på en eiendom øverst i Kværnerdalen (Lodalen) i Oslo. Her har det kommet et planforslag som foreslår stor grad av sanering av et tidligere industriområde for å utnytte det med boliger. Eiendommen / planområdet består av elementer med viktige kulturhistoriske kvaliteter, i tillegg til bygningsmasse uten vesentlig kulturminnefaglig verdi. Caset er interessant fordi det eksemplifiserer en planprosess hvor en offentlig etat med planmyndighet benytter seg av alternativ plan for å møte et planforslag etaten mener ikke imøtekommer sektorkrav på en tilstrekkelig eller tilfredsstillende måte. Det beskriver oppstartsfasen av en planprosess, offentlige planmyndigheters reaksjon og holdning til planområdet, videre hvordan forslagsstiller og planmyndighet fremhever sin forståelse av planområdet og dets elementers betydning, og de forskjellige aktørenes vektning av disse aspektenes viktighet og verdi.

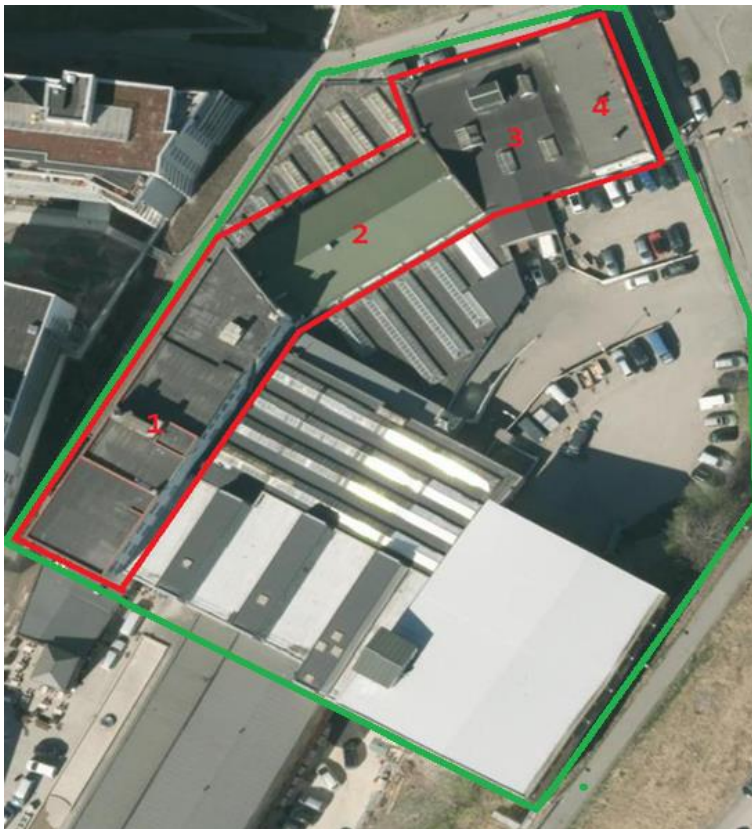
### 7.1.2 Erfaringer med alternative planforslag

I følgende avsnitt presenterer jeg først selve planområdet, for å gi en oversikt over hvilken arealsituasjon det er snakk om. Så gjengir jeg planprosessen, hvor privat forslagsstiller fremmer initiativ ovenfor Plan og Bygningsetaten og erklærer sin intensjon om å omregulere og utvikle sin eiendom i Enebakkveien 69.

For å gi en lett oversikt over planområdet slik det fremstår i dag, skal jeg først presentere planområdet kort.

### 7.2 Planområdets eksisterende situasjon:

For at det skal være enklest mulig å forstå de forskjellige saksbeskrivelse legger jeg først inn en beskrivelse av planområdet slik det består i dag:



Forfatters illustrasjon

**Planområde markert i grønt. Bevaringsverdig bebyggelse markert i rødt.**

Den bevaringsverdige bebyggelsen omfatter:

- 1 Støperi og smie
- 2 Snekkerverksted
- 3 Hestekosmie
- 4 Kontoret

Den øvrige bebyggelsen vurderes ikke som bevaringsverdig og kan saneres. Langs den bevaringsverdige bebyggelsen indre fasader ligger Alnaelven i kulvert, under bebyggelse som kan rives.

### 7.2.1 Planprosessens gang som ledet til alternativt planforslag fra Byantikvaren

Høsten 2016 nærmet man seg offentlig ettersyn for et planforslag som hadde løpt helt fra 2007. Reguleringen gjelder en eiendom i Enebakkveien 69, øverst i Kværnerdalen, tilstøtende Svartdalen mot nord. Eiendommen omtales som «Jøtultomta» da blant annet ovnsproduksjonen deres fant sted her, og eiendommen omfatter også en del eldre rester fra Kværner mølles tid. I dag er det ingen industrivirksomhet her lenger og bygningsmassen brukes til kontor og lager.

**4/5-07** - Planprosessen begynte med innsendelsen av et *planinitiativ* der forslagsstiller erklærer intensjonen om å fremme regulering for eiendommen. Det sendes da inn et tentativt plankart med en tenkt arealmessig løsning, som også viser områdets avgrensing og plassering.

Planinitiativets beskrivelse av intensjoner med reguleringsarbeidet (all tekst i kursiv er hentet direkte fra saksdokumenter fra plan og bygningsetatens saksinnsyn, saksnr **200705311**):

**«Hva er hovedpunktene i forslaget? Hva antas å utløse planbehovet?»**

*Å transformere et tidligere industriområde til boligområde på samme måte som nabotomten i Kværnerbyen. Mot nordvest legges det opp til 9-11 etg tilsvarende nabotomten. Øvrig bebyggelse trappes ned mot sydvest til 4-5 etasjer. Mot sydvest, den laveste del av den skrånende tomten er bebyggelsen tenkt plassert på en høysokkeletasje med mulighet for næring o.l. Gjennom bebyggelsen er det tenkt et grøntdrag for sikre kvalitet i bebyggelsen og sammenheng med omgivelsene.»*



Planinitiativets skisse for tenkt ny bebyggelse og riving av eksisterende

**14/8-07** – Plan- og bygningsetaten bekrefter mottatt komplett planinitiativ og sender ut invitasjon til samråd, område- og prosessavklaring i Plan- og bygningsetatens Planforum, til sine samrådsetater. Område- og prosessavklaringen holdes for å «avdekke eventuelle problemstillinger i området, fastsette utredningsbehov og gi Plan- og bygningsetatens føringer for området.» (200705311-6) For å belyse utstrekningen av samrådet er «samrådsetatene» listet opp under:

- Sporveien
- Hafslund nett
- Friluftsetaten (nå en del av Bymiljøetaten)
- Gravferdsetaten
- Omsorgsbygg
- Samferdselsetaten (Bymiljøetaten)
- Trafikketaten (Bymiljøetaten)
- Undervisningsbygg
- Utdanningsetaten
- Vann- og avløpsetaten
- Boligbygg Oslo

- Byantikvaren
- Eiendoms- og byfornyelsesetaten
- Helse- og velferdsetaten

Videre i redegjørelsen for prosessen er det i hovedsak Byantikvarens forhold som skal belyses.

**29/8-07** – I Byantikvarens svar på invitasjon til samråd henviser etaten til byutviklingen som har vært i Kværnerbyen og Lodalen, redegjør for områdets virksomhetshistorikk og dennes betydning for industrien i Oslo, utnyttelsen av vannkraften fra Loelven/Alnaelven og de delene av industrimiljøet i Kværnerdalen som allerede hadde gått tapt i forbindelse med boligutviklingen i dalen. Innspillet avsluttes med følgende bemerkning:

**«Byantikvaren har følgende bemerkninger til planinitiativet:**

*Kværner Brug var i nesten 150 år en viktig industriarbeidsplass i Oslo. I prosessen med reguleringsplan for den nye Kværnerbyen på nabotomta var Byantikvaren opptatt av at strategiske nøkkelementer ble bevart, for eksempel den store verkstedshallen mot syd. Mye av den opprinnelige fabrikkarkitekturen gikk imidlertid tapt blant annet fordi det var vanskelig å finne et egnet gjenbruk for bygningene. I lys av dette får de resterende fabrikkbygningene økt verdi som fortellende element om Oslos industri og utvikling. Bygningsmassen i Enebakkveien 69 er variert. Det er påbygd og endret over tid og representerer i så måte bedriftens utvikling. Bygningene er organisert i forhold til det historiske elveløpet og vitner om hvor avhengig industrien på denne tida var av å utnytte de lokale naturressursene i form av vannkraft.*

Konklusjon

- *Viste høyder og T-BRA er for massive for tomten, og bør reduseres.*
- *Eksisterende bebyggelse må gjennomgåes nøyer for gjennomgang av historisk utvikling og vurdering av bevaring og gjenbruk i et integrert utbyggingskonsept.*
- *Bebyggelsestrukturen bør også i framtiden beskrive elveløpet, og elva bør om mulig gjenåpnes i sitt historiske løp.*

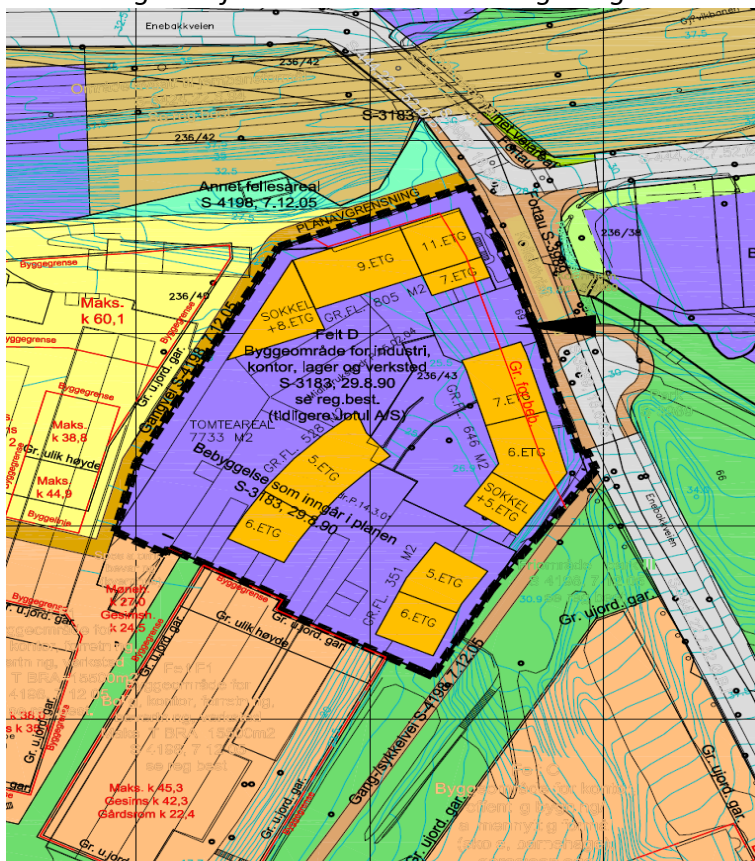
*Byantikvaren vil alternativt vurdere å fremme eget planalternativ.» (200705311-18)*

Også Friluftsetaten og Vann- og avløpsetaten fremholdt i sine bemerkninger at «vassdraget må gjenåpnes i forbindelse med utbygging» og videre at slik gjenåpning «er vedtatt som premiss av kommuneplan og Byøkologisk program for Oslo».

**12/12-07** Til samrådet fremholdt Byantikvaren sin uttalelse til planinitiativet, og utdypet hvilke verneverdier som gjør seg gjeldende i planområdet:

*«Byantikvaren vurderer at den eldre bygningsmassen i Enebakkveien 69, det vil si lager- og kontorbygget fra 1917, hesteskofabrikken, snekkerverkstedet, smia og vestre støperifløy har bevaringsverdi. Bygningenes organisering i forhold til det historiske elveløpet vitner om industriens avhengighet av de lokale naturressursene og er et viktig historiefortellende element. Om mulig bør også deler av elveløpet gjenåpnes. Industriarkitekturen forteller om miljø og industri som var viktig for Lodalen og byens historie. Byantikvaren anbefaler at den aktuelle bygningsrekke reguleres til bevaring. Byantikvaren har ingen bemerkninger til at de lave tilbygg av nyere dato rives. Vi vil imidlertid gjøre oppmerksom på tårnspiret som i dag er anlagt over kjøreport ved rampe. Dette tårnet har opprinnelig stått på taket av ovnstøperiet som lå på tvers av elva før dagens bygning ble reist, og er blitt bevart under tidligere*

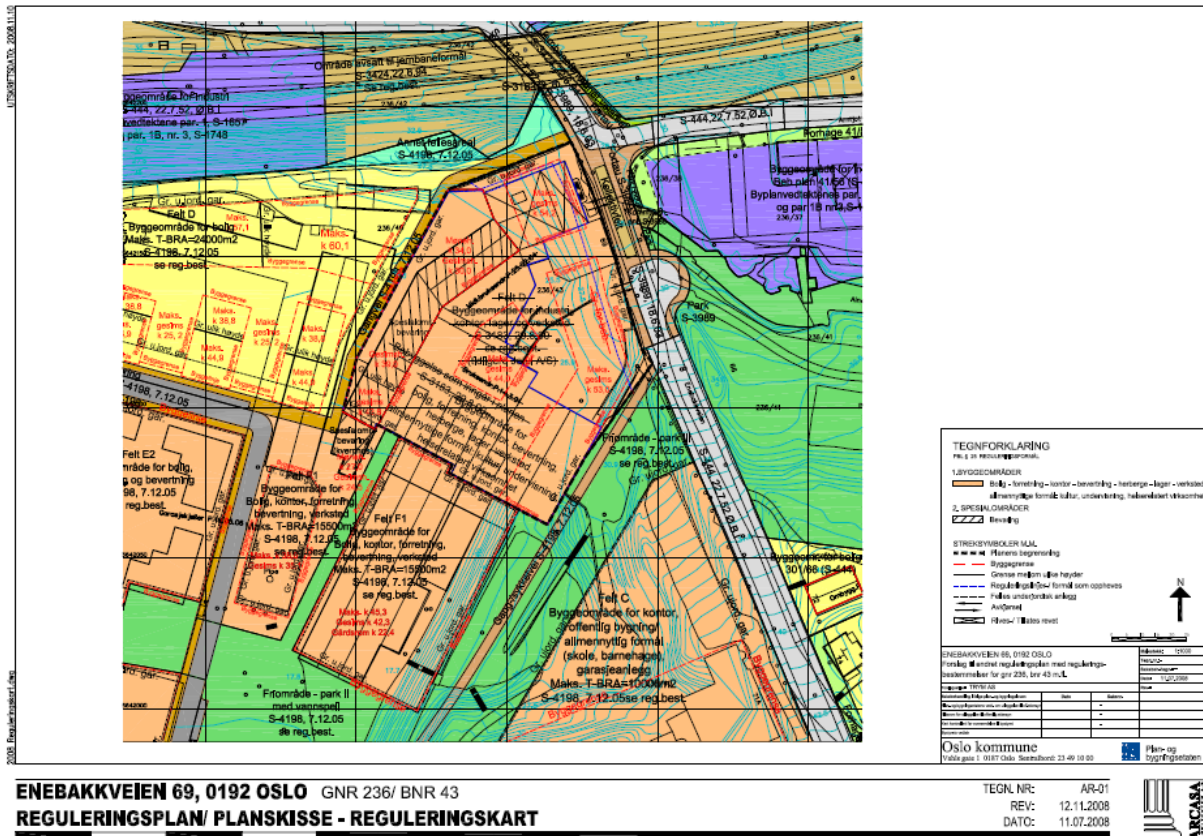
transformasjon. Byantikvaren vurderer at tårnetspiret har verdi som historiefortellende element og anbefaler at tårnet bevares og integreres i det nye anlegget..» (200705311-26)



Ny bebyggelse markert med orange, planområdet markert i lilla med stiptet linje  
Bevaringsverdig bebyggelse Byantikvaren fordrer bevart er markert i rødt. Det er altså vesentlig å bevare et helhetlig miljø av den tidligere industribebyggelse og –virksomhet for å vise hvilken betydning området og virksomheten har hatt for Oslo i sin historiske utvikling. Det er da samtidig fra et kulturminnefaglig ståsted vesentlig å gjenopprette elveløpet, som et element som har lagt premisser for den historiske virksomheten som har funnet sted her, og ny bebyggelse må plasseres på en måte som ikke forstyrrer og dominerer kulturmiljøet.

**14/11-2008** Sender forslagsstiller inn sitt planforslag. I løpet av den fasen som har funnet sted til nå, etter å ha mottatt og bearbeidet planforslaget etter innspill og bemerkninger har forslagsstiller jobbet frem et forslag for å legges ut til offentlig ettersyn.





Planforslaget av 2008 fikk til sist en større grad av bevaring av eksisterende bygningsmasse, enn forslagsstiller planla i utgangspunktet. Noe bevaringsverdig bebyggelse ble allikevel foreslått revet, og plassering av bebyggelse var fremdeles i konflikt med Byantikvarens hensyn.

Etter innsendelsen den 14/11-2008 følger en lang periode, over flere år, med forskjellige utredninger, mulighetsstudier, retting av mangler, spørsmål om makeskifte imellom kommunen og grunneier og så videre, men jeg har til nå trukket ut og gjengitt de momenter som er vesentlig for å beskrive samordningsspørsmålet for Byantikvarens sektorhensyn. Den videre planprosessen ble av ulike grunner som er irrelevante for denne oppgaven, satt på vent.

## 7.2.2 Planinitiativet og Byantikvarens innsigelser oppsummert:

Funn:

*Hva og i hvilken grad* Byantikvaren oppnådde å få forslagstiller (FS) til å hensynta gjennom forhandlinger og dialog i planprosessen tidlige fase er nå analysert

Etter å ha gått gjennom planprosessen med Byantikvarens engasjement, det opprinnelige planforslaget og Byantikvarens alternative forslag, fant jeg følgende:

-Planinitiativets utkast til kart og arealformål viste at FS først så for seg en total sanering av bebyggelsen som ligger der i dag.

-Bebyggelsen var i utgangspunktet plassert oppå kulverten som Alnaelven ligger i, og forhindret slik en gjenåpning av denne.

-Etter hvert som forslaget ble justert av FS fikk ny planlagt bebyggelse nye passeringer, men plasseringene tok fortsatt lite hensyn til potensialet som ligger i områdets blågrønne struktur.

-Grøntdraget i Svartdalen (tvers over Enebakkveien fra nr. 69) hadde ingen tilknytning sydover (igjennom og med planområdet)

Etter flere utkast og vurderinger kom FS frem til et planforslag som:

-Gir en delvis bevaring av den bebyggelsen Byantikvaren fremholder som bevaringsverdig, men bygningene FS har gått med på å regulere til bevaring vil enten få sterke om- og påbygninger eller rives.

-Reguleringsbestemmelser som gir anledning til å åpne Alnaelven, ny bebyggelse flyttes vekk fra kulverten.

-Ny bebyggelse tilpasses i større grad til det bevaringsverdige miljøet igjennom dens plassering og utforming i terrenget.

-Ny bebyggelse på østsiden av elva medfører at potensielle grunnmurer fra industrivirksomhetens tidligste perioder vil forsvinne som følge av utgraving av terrenget.

-Ny planlagt bebyggelse stengte fremdeles av mot det historiske miljøet fra Enebakkveien og Svartdalen.

Som forklart i kapitlet om «alternativt planforslag» kan Byantikvaren stille med et alternativ til et (privat eller offentlig initiert) planforslag, hvis etaten ikke finner at en annen forslagsstiller tar de hensyn til kulturminner / -miljøer som etaten finner nødvendig. Som det fremgår av gjennomgangen av prosessen var Byantikvaren tydelige på at det ville kunne være aktuelt fra første stund.

Alternativet ender så med å enten bli anbefalt som et bedre eller dårligere alternativ, eller frarådet, til FS sitt forslag, av Plan- og bygningsetaten. De kommer med sin anbefaling til politikerne, og alternativet konkurrerer i den politiske behandlingen med det opprinnelige, private planforslaget fremmet av FS.

For å kunne belyse forskjellene imellom de to planforslagene blir deler av dem gjengitt i dette kapitlet mens begge blir vedlagt oppgaven i sin helhet. I dette kapitlet gjengir jeg forholdene som er relevant for at Byantikvaren valgte å stille med et alternativt forslag. Jeg innleder beskrivelsene av de to planforslagenes saksfremstillinger med illustrasjonene som følger planforslagene for at videre gjengivelse og beskrivelse av planforslagene i tekstform enklest mulig skal kunne forstås.

### 7.3 Det opprinnelige planforslaget av 11/10-2016 til offentlig ettersyn



#### **Situasjonsplan: Orange markerer ny bebyggelse, gul eksisterende**

Forslaget innebærer på dette tidspunktet en «delvis bevaring» av eksisterende industribebyggelse på elvens vestside, påbygning av disse fremgår ikke av situasjonsplanen. Ny bebyggelse på østsiden av elven er planlagt som to punktblokker, med en parkeringskjeller som innebærer oppgraving av det naturlige terrenget

## Illustrasjoner av plangrep med tekstforklaring



Perspektiv av planområdet mot øst: Gul bebyggelse er eksisterende, bevaringsverdig bebyggelse. FS planforslag viser påbygning med to etasjer og nye vinduer og balkonger på Støperiet/smia. De bevaringsverdige bygningene snekervekstedet og hesteskosmia rives for å bygge nye volumer. Kontoret mot nord bevares i sin nåværende form.



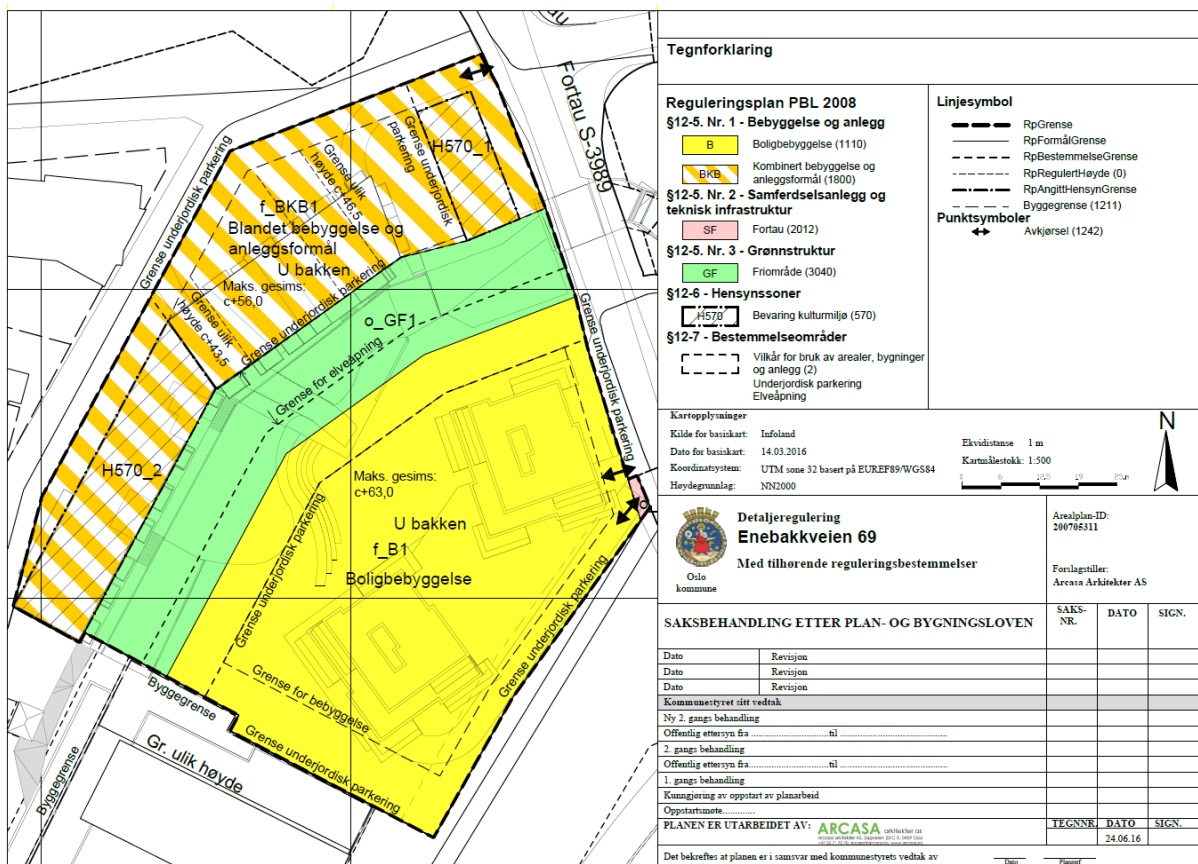
Perspektiv av planområdet mot nord: Ny bebyggelse på Alnas østside i form av punktblokker. Grøntdraget går hovedsakelig på den nye bebyggelsens østre side, vekk fra elven.



Perspektiv mot nord: Grøntområde og vannspeil på terreng imellom ny og eksisterende bebyggelse. Alnaelven blir fortsatt liggende i kulvert, og ny paviljong på vestsiden



Perspektiv mot syd: «Kontoret» bevares i sin nåværende form. Punktblokkene ses på elvens østside. Den nye bebyggelsens innvirkning på eksisterende boliger mot sydvest i Kværnerbyen illustreres.



Plankart: Østsidan av elveløpet reguleres til *bebyggelse og anlegg*: boligbebyggelse, og stiller FS svært fritt til valg av løsning for grøntdrag i tilknytning til Svartdalen mot nord. Østre elvebredd reguleres til *grønnstruktur*: friområde. Bebyggelsen på vestre side reguleres til *kombineret bebyggelse og anleggsformål*, og tilrettelegger for en kombinert bruk av eksisterende, bevaringsverdig bebyggelse, med blant annet boligformål.

#### Planbeskrivelsens kapittel 2.4:

Forhold som sikres i plankart og reguleringsbestemmelser:

*Mulighet for gjenåpning av Alna er sikret i saken. Det samme gjelder for opparbeidelse av grønnstruktur inkl. gangvei, men krav inntreer først ved rammetillatelse for nybygg mot sydøst.*

#### Bruk

*For eksisterende bebyggelse er det ønskelig med fleksible formål som sikrer god bruk av bygningsmassen. Fremtidig ønsket formål gjelder for hele bygningen/ alle etasjer i eksisterende bygning. For nybygg gjelder evt. andre formål enn boligformål kun for 1.etg.*

#### Friområde

*Friområdet skal være offentlig, og det skal opparbeides med et grønt preg med innslag av større trær. Det skal anlegges en gangforbindelse gjennom området med en bredde på min 1,8 m fra Kværnerbyen og opp til Enebakkveien. Det ligger ingen forutsetning om realisering av elveåpning i planforslaget, men det er sikret mulighet*

for dette. For det tilfelle at elveåpning blir ført helt inntil eksisterende og ny bygningsmasse mot nordvest tillates gangforbindelse lagt på en utkraget lett konstruksjon fra disse bygningene. I den grad opparbeidelse av gangforbindelse eller åpning av elv ikke er til hinder for det åpnes det for at det kan anlegges private uteoppholdsarealer for boliger med en byde på inntil 2,8 m langs bygningsmassen i felt for kombinerte formål.

#### **Hensynssoner og båndleggingssoner**

Planforslaget inneholder to hensynssoner for bevaring kulturmiljø, og disse sikrer bevaring av to eksisterende bygninger. Det gjelder det såkalte «kontoret» som ligger i nordøst og «smia» som ligger i nordvest. Det er satt noe strengere krav til bevaring av opprinnelig uttrykk og plassering av bygningselementer for «kontoret» enn for «smia».

For smia åpner planforslaget for montering av nye vinduer og balkonger og også for et påbygg i 2 etasjer. Heis, trapp og svalganger kan plasseres utenfor eksisterende bygningsmasse.

#### **Juridiske forhold, rekkefølgebestemmelser og gjennomføring**

Det er satt krav om at kontorbygningen i hensynssone 570\_1 skal være ferdig restaurert før det blir gitt brukstillatelse for mer enn 50% av rammegodkjente boliger i felt for boligbebyggelse. Gangforbindelse og grønnstruktur – friområde skal være sikret opparbeidet før det gis rammetillatelse for oppføring av nybygg i felt for boligbebyggelse.

#### **Planforslagets forslag til reguleringsbestemmelser: Enebakkveien 69**

### **§3 Boligbebyggelse**

Tillatt bruksareal for bebyggelse og anlegg skal ikke overstige BRA=7800 m<sup>2</sup>.

Over kote C + 32,0 skal bebyggelse oppføres som punkthus med maksimum grunnareal (målt som BTA eks. balkong) på inntil 430 m<sup>2</sup>/bygning og til sammen med maksimum grunnareal 860 m<sup>2</sup>.

### **§6 Grønnstruktur - Friområde**

Friområdet skal være offentlig og skal opparbeides med et grønt preg med innslag av større trær, og med høy kvalitet i materialer og utforming. Det skal anlegges en offentlig tilgjengelig gangforbindelse med bredde på minimum 1,8 m gjennom området fra vannspeilet ved felt F1 i Kværnerbyen og opp til Enebakkveien. Gangforbindelse tillates anbrakt som en lett utkraget konstruksjon på eksisterende og ny bygningsmasse i felt for kombinert formål.

For det tilfellet at arealet på innsiden av bygningskanten mot nordvest ikke benyttes for gangvei eller elveåpning tillates det anlagt terrasser på terreng med en dybde på inntil 2,8 m. Alnaelva skal kunne gjenåpnes innenfor bestemmelsesområde for elveåpning. Vann- og avløpsetaten skal uttale seg til utforming og valg av trasé før elven gjenåpnes.

### **§7 Hensynssoner**

§7.1 Hensynssone – bevaring kulturmiljø H570  
H570\_1

Det tillates etablert balkong/terrasse inntil fasade mot sydvest. For det tilfellet at nybygg i

*sydvest føres inntil den eksisterende bygningen under 1.etasje skal løsning forelegges Byantikvaren for uttalelse før det fattes vedtak.*

#### *H570\_2*

*Yttervegger tillates oppgradert med utvendig isolasjon, men dagens materialuttrykk skal opprettholdes. Fasadeelementer som vinduer, dører, inngangspartier, balkonger tillates skiftet ut og supplert. Den eksisterende bygningen tillates bygget på i 2 etasjer og med nye heis, trappetårn og svalganger anbrakt mot nordvest utenfor dagens fasadeliv. Brutto høyde for påbygg tillates med inntil 3,1 m pr. etasje.*

#### **§8 Rekkefølgebestemmelser**

*Den eksisterende bygningen i felt H570\_1 skal være ferdig restaurert før det blir gitt brukstillatelse for mer enn 50% av rammegodkjente boliger i felt for boligbebyggelse. Gangforbindelse og grønstruktur – friområde skal være sikret opparbeidet før det gis rammetillatelse for oppføring av nybygg i felt for boligbebyggelse.*



#### 7.4 Byantikvarens alternative planforslag

Til sammenligning skal jeg her gjengi hovedmål og hovedtrekk i Byantikvarens alternative forslag. Jeg må da bemerke at Oslo kommunes mal for alternative planforslag ser noe annerledes ut enn malen man benytter for et ordinært planforslag.

Først gjengis hensikten med at man ønsker å stille et alternativt forslag, hvor formålet forankres i en beskrivelse av en faglig bakgrunn.

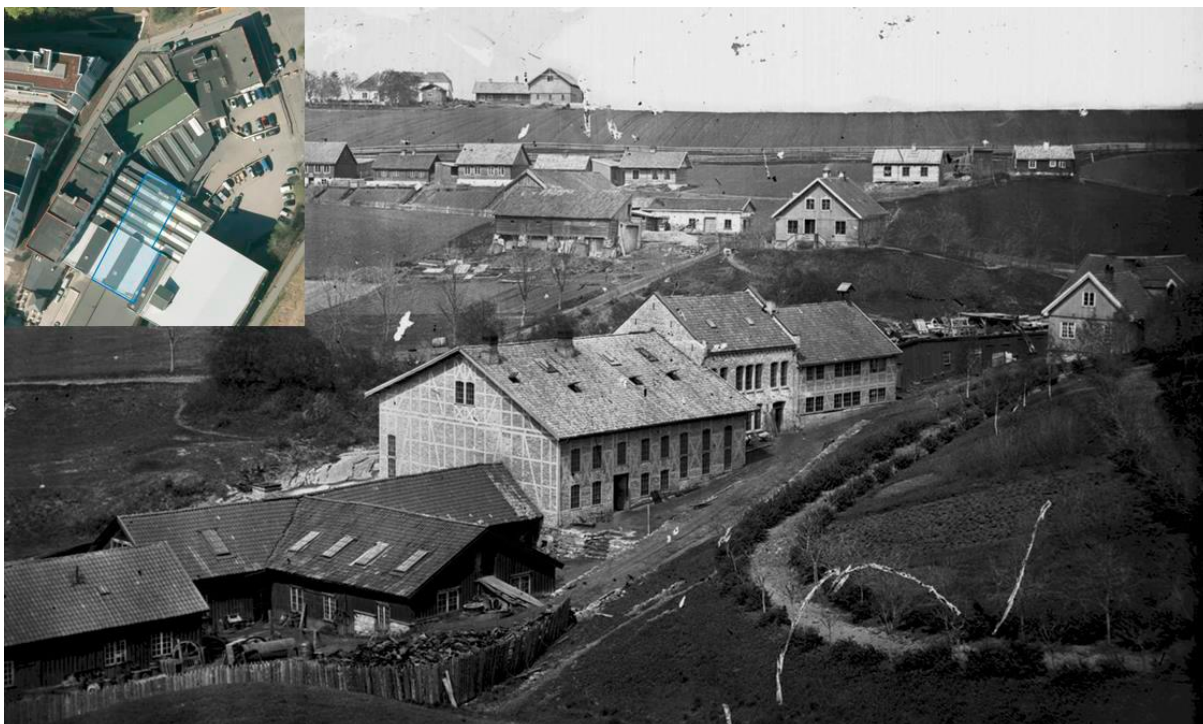
Så beskrives hva som sikres i planforslaget, (lignende kapittel 2,4 i beskrivelsen av FS planforslag over) så beskrives konsekvensene av planforslaget, som vi si en konkretisering av hvilke følger planforslaget gir for utnyttelsen av planområdet. Også her er tekst gjengitt direkte fra planforslaget satt i kursiv.

#### Hensikten med forslaget

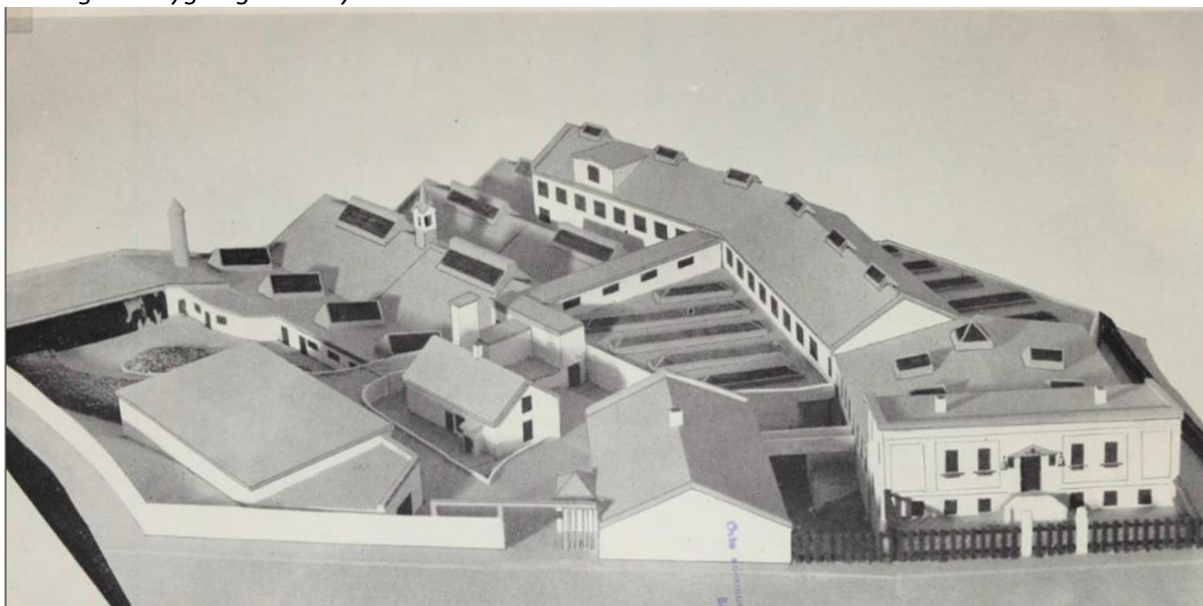
*Hensikten med planforslaget er å legge til rette for nye boliger, samtidig som kulturminneverdiene ivaretas på det gamle industriområdet etter Kværner og senere Jøtul fabrikker. Samtidig gjenåpnes Loelva (Alna) gjennom området som naturelement.*



*Figur 1: Foto fra 1904-07 som viser industrianlegget på begge sider av Loelva, sett nordover. Deler av bygningsmassen til venstre i bildet eksisterer ennå, og vil bli bevart i planforslaget. Elva gjenåpnes som naturbekk i opprinnelig leie.*



Figur 2: Foto fra 1860-årene, som viser den eldste fasen - trolig delvis de gamle møllebygningene - i utmurt bindingsverk. Innfelt oppe til høyre er et flyfoto av dagens situasjon, med fotavtrykket av bindingsverkbygningene antydnet i blått.



Figur 3: Modell av anlegget fra 1943, sett sørover med Enebakkveien i forgrunnen.

### Planforslaget

Forslaget innebærer at eksisterende, bevaringsverdig bygningsmasse på vestsiden av Loelva reguleres til blandede formål, og sikres som hensynsone – bevaring, kulturmiljø. Av de blandede formålene inngår bolig i øvre etasjer i den sørligste (1) og nordligste (4) bygningen, som kan være egnet til dette. For øvrig inngår de samme formålene som alt.1 (forretning, kontor, annen offentlig eller privat tjenesteyting), men lagt til kultur.

*Bebyggelse over og på østsiden av elva rives. Strukturen etter de første bygningene på området med eldre bygningsfundamenter og elveforbygninger/terrengmurer sikres til bevaring og utnyttes/bygges videre på som sittemurer, espaljeer, paviljonger, offentlige toaletter eller andre utomhuselementer på østsiden.*

*Alna (Loelva) gjenåpnes gjennom området, som naturlig elv. Det tillates etablert portrom/passasje gjennom vestre bygningsrekke i overgangen mellom bygg 1 og 2, og bro over elva i forlengelse av denne til rett nord for nordvestre hjørne av hensynssonen øst for elva. Det tillates også en gangbane langs østfasaden på den vestre bygningsrekken, utkraget ut over elveløpet. Denne skal ha lett karakter, primært utformet som stålkonstruksjon.*

*Ny boligbebyggelse plasseres (sør)øst på tomten (angitt som Boligbebyggelse 1), og utformes som en sammenhengende lamell i fem etasjer som danner østsiden av en ytre ramme for eiendommen. Lamellen skal trappe seg ned etter terrenget. Alle leiligheter skal være tosidige. Fasaden skal bearbeides arkitektonisk slik at den danner en bygningsrekke. Det tillates etablert en parkeringskjeller under terreng også utenfor angitt byggegrense, avgrenset av byggeområdet.*

*Det tillates også oppført en ny boligblokk nordvest i planområdet (Boligbebyggelse 2), i tilslutning til den bevaringsverdige bygningsrekka. Den er tenkt som et portalbygg sammen med enden på den nye boligblokka som er bygd vest for planområdet. Nybygget skal ligge min. 3,0 m fra fasaden på bygg 2 og den eldre fasaden skal bevares, men slissen mellom bygningene kan klimatiseres med glasskonstruksjon.*

## **Konsekvenser**

*Planforslaget innebærer både bevaring og nybygg.*

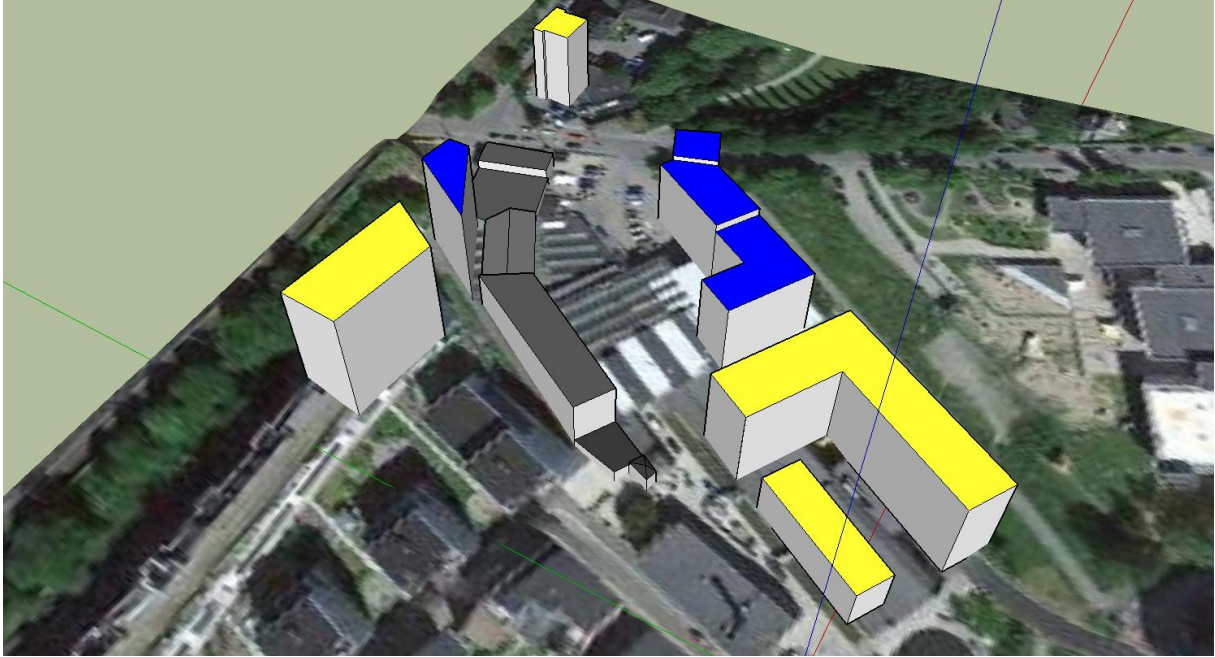
*Hensynsonebestemmelsene sikrer både hovedvolum, -konstruksjoner og fasader til de bevaringsverdige bygningene, og sikrer at elvestryket og bygningsstrukturene i området langs dette hvor den eldste bebyggelsen vokste fram fortsatt skal være godt lesbart og danne et historisk, mangfoldig miljø.*

*Økt bevaring vil gi noe større arealer til andre formål enn bolig på bakkeplan, ettersom bygg 2 og 3 ikke vil være egnet til boligformål. Vi ser dette som en fordel, for å aktivisere miljøet opp langs Alna og langs den gamle innfartsveien til Oslo fra sør - Enebakkveien. Vi vurderer at disse bygningene vil kunne være godt egnet til mange ulike formål – både innen næring, kultur og allmenntilrette formål.*

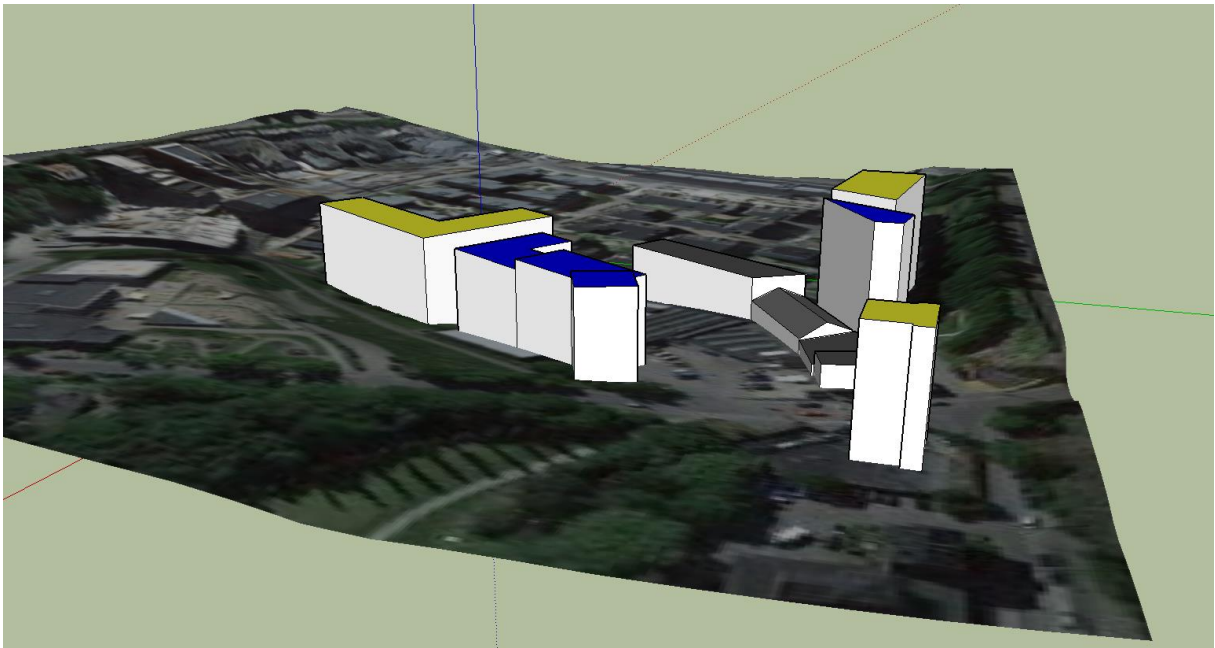
*En hovedforskjell fra alternativ 1 er – i tillegg til omfang og konsekvens av bevaring av eksisterende bygningsmasse, fundamenter og elveforbygninger – at ny bebyggelse øst for elva plasseres som en lavere lamell i god avstand til elvesletta, i stedet for som solitære punktblokker. Dette tar etter vårt syn bedre hensyn til landskapsformen i området, og muliggjør en utomhusplan som sikrer og løfter fram de eldste bygningsstrukturene på området.*

*En annen vesensforskjell er at dette alternativet sikrer en gjenåpning av elva som naturlig elv, slik som forutsatt i overordnede planer.*

## Illustrasjoner av det alternative forslaget

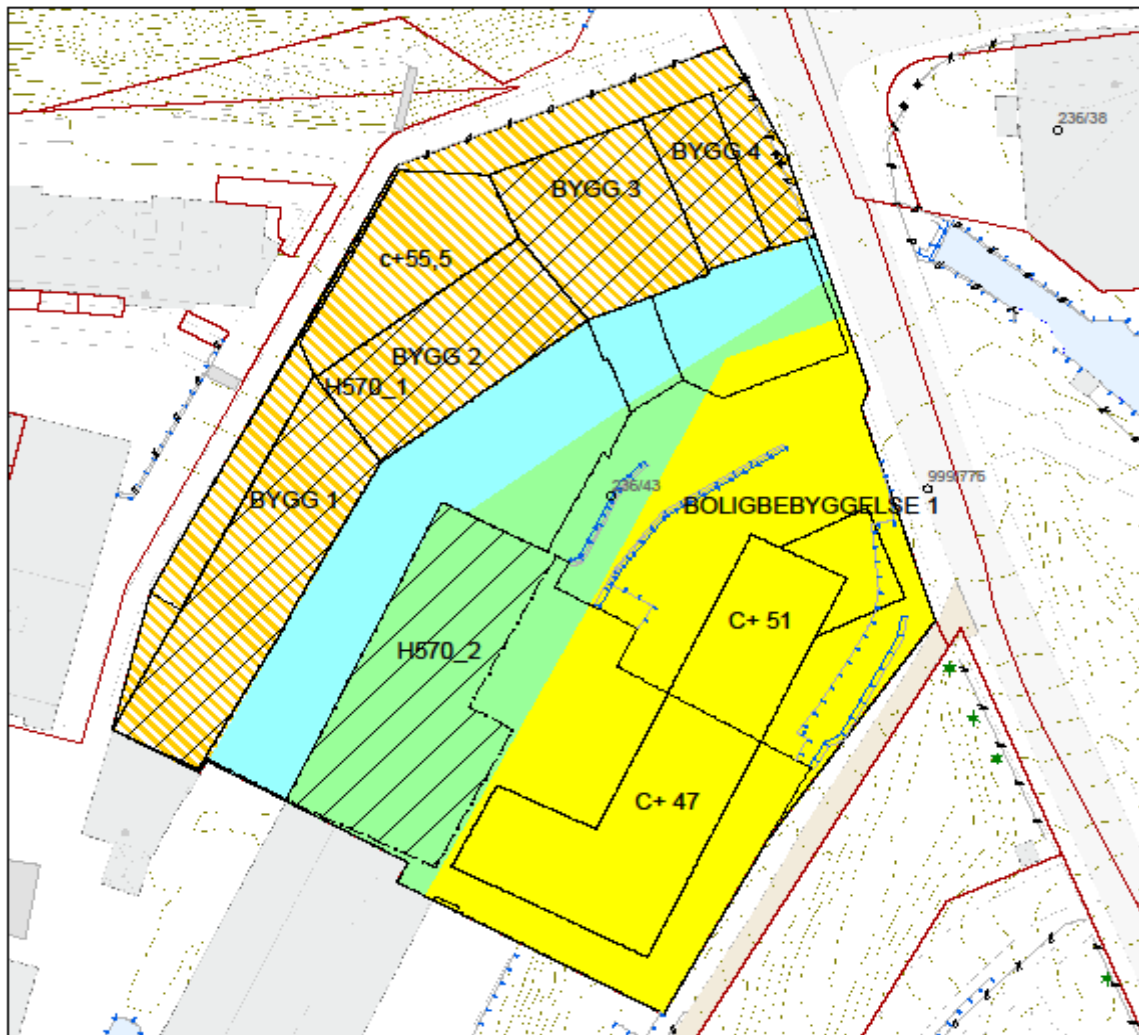


Perspektiv av det alternative forslagets plangrep sett mot nord: Her åpnes rommet imellom elv og bevaringsverdig bebyggelse i større grad, og ny bebyggelse plasseres med et større hensyn til dette, og kulturmiljøets historiske terreng (eksisterende bebyggelse med grått tak, ny bebyggelse med blått, eksterne bygge- og plansaker markert med gult tak).



Perspektiv mot syd: Inngangen til planområdet fra Enebakkveien ved Svartdalen og langs det historiske elveløpet er sikret med mere åpenhet og større tilknytning imellom de to områdene. Eksisterende bevaringsverdig bebyggelse sikres således også med en sterkere dominans rundt det historiske kulturmiljøet.

## Alternativt plankart



Forslag til detaljplan/reguleringsplan  
for gnr./bnr. 236/43 Jøtulomtå, i Oslo kommune  
Enebakkveien 69

- RpGrense
- · - · - RpAngittHensynGrense
- RpFormålGrense
- 1210 Bygg som skal bevares
- 1211 Byggegrense
- 1215 Bebyggelse som forutsettes revet
- RpAngittHensynSone
- 1110 - Boligbebyggelse
- 1800 - Kombinert bebyggelse og anlegg
- 3040 - Friområde
- 0610 - Naturområde i sjø og vassdrag

<b>Kartopplysninger</b>	Høydegrunnlag: NN2000 Elvidelse: 1 m Dato for bestilart: 1.6.2016 Koordinatsystem: EUREF 89, sone 32 Prosjektjon: Transverse Mercator	Kartmålestokk: 1:700 0 4 8 16 meter	
Planlagt utarbeidet av: Kristian A Svendsen	Utarbeidet 7.6.2016 Revidert 9.12.2016	Byantikvaren 2016 Oslo Kommune Merdalsveien 3, pb 2294 Grønneflekke, 0605 Oslo	

Det alternative kartet viser en større utstrekning av det nye grøntarealet – friområde, markering av elveløpet som naturområde i sjø og vassdrag, mens ny bebyggelse på østsiden av tomta plasseres lenger unna elven og danner et mer markert grøndrag enn FS planforslag legger opp til. Dette gir samtidig plass til å bringe elven og potensielle ruiner av grunnmurer som rester fra planområdets tidligste industrivirksomhet frem.

## Alternative reguleringsbestemmelser

### § 4 Kombinert bebyggelse og anlegg formål – Bolig / forretning / kultur / offentlig eller privat tjenesteyting / bevertning / kontor

Nybygg i felt for kombinert formål skal gjennom materialvalg og fargesetting tilpasse seg eksisterende bebyggelse innenfor hensynssone bevaring. Nybygget skal ha fasade minimum 3,0m fra den eldre fasaden på bygg 2, og denne eldre fasaden skal bevares. Rommet mellom bygningene tillates imidlertid klimatisert med innglassing.

### § 5.4 Utforming

Kjellervegger, forstøtningsmurer, skjæringer som er eksponert mot friområdet i vest skal søkes unngått. Der de ikke kan unngås skal de opparbeides med høy kvalitet i utforming og materialbruk og på en slik måte at de inngår som en del av det samlede arkitektoniske og landskapsmessige uttrykk.

### §6 Grønnstruktur - Friområde

Friområdet skal være offentlig og gis et særpreg knyttet til stedets eldre industrihistorie. Eldre bygningsfundamenter, renner, rør, natursteinsmurer og andre elementer og strukturer fra den eldre industrihistorien på stedet skal bevares og integreres/gjenbrukes i opparbeidingen. Det skal i tillegg gis et grønt preg, og med høy kvalitet i materialer og utforming. Det skal anlegges en offentlig tilgjengelig gangforbindelse med bredde på minimum 1,8 m gjennom området fra vannspeilet ved felt F1 i Kværnerbyen og opp til Enebakkveien.

### § 7 Naturområde i sjø og vassdrag

Gangforbindelse tillates anbrakt som en lett utkraget konstruksjon på eksisterende bygningsmasse i felt for kombinert formål. Det tillates etablert bro over elva i overgangen mellom bygg 1 og 2.

Alnaelva skal gjenåpnes som naturlig elv i sin historiske trasé innenfor formålsområdet. Vann- og avløpsetaten skal uttale seg til utforming før elven gjenåpnes.

### § 8 Hensynsoner

#### § 7.1 Hensynssone – bevaring kulturmiljø H570

Bygninger som omfattes av hensynssone på plankartet tillates ikke revet, fjernet eller flyttet.  
H570\_1

Bygningens eksteriør og bærende konstruksjoner skal bevares uendret eller føres tilbake til opprinnelig/eldre utførelse i tråd med dokumentasjon og kulturminnefaglig anbefaling.

Mindre endringer av fasade eller bærekonstruksjoner kan unntaksvis tillates etter søknad dersom det ikke går på bekostning av byggets kulturminnefaglige og estetiske verdier. Dette er ikke til hinder for utvendig isolering med maks 5cm isolerende puss.

Ved konvertering av bygg 1 til bruk som boliger tillates likevel endringer i maks 25% av fasadeflaten for nye/endrede vindusåpninger. Nye/endrede åpninger skal ha et ordnet og tilpasset uttrykk. Det tillates også etablert takterrasse med tilsvarende rammer for oppbygg og utforming som på nybygg.

H570\_2

Eldre bygningsfundamenter, elveforbygninger, andre natursteinsmurer, renner, rør etc. fra den eldre industrihistorien på stedet skal bevares og integreres i parkopparbeidelsen. Ved

restaurering eller reparasjon skal opprinnelig/eldre materialer og elementer bevares med sitt opprinnelige uttrykk og plassering. Der verdifulle eldre elementer er tapt skal uttrykk og kvalitet med hensyn til utforming, materialbruk, farger og utførelse videreføres. Eksisterende elementer tillates ikke revet, fjernet eller endret med mindre fravær av verneverdier kan dokumenteres.

Murene kan påbygges for å danne paviljonger, espaljeer eller andre åpne rammeverk, offentlige toaletter eller andre mindre bygg, eller danne murer, sittebenker eller andre egnede parkelementer. Markbelegning skal synliggjøre hva som har vært innenfor og utenfor de opprinnelige veggene.

### **§ 8 Rekkefølgebestemmelser**

Den eksisterende bygningen i felt H570\_1 skal være ferdig restaurert før det blir gitt brukstillatelse for mer enn 55% av rammegodkjente boliger i felt for boligbebyggelse.

Gangforbindelse og grønnstruktur – friområde skal være sikret opparbeidet før det gis rammetillatelse for oppføring av nybygg i felt for boligbebyggelse.

Elva skal reetableres som åpen, naturlig elv i sitt opprinnelige løp og bygningsfundamenter, natursteinsmurer og andre elveforbygninger på begge sider skal være ferdig restaurert før det gis brukstillatelse for nye boligbygg eller for boliger i eksisterende bebyggelse.

## 7.5 Oppsummering av forskjellen på de to planforslagene og hva som ledet til at Byantikvaren besluttet å stille med alternativt forslag:

I avsnittene ovenfor har jeg gjengitt de delene av det opprinnelige planforslaget, inkludert kart og bestemmelser, som hadde betydning for Byantikvarens engasjement, de som har direkte følger for kulturminner og kulturmiljøet. Så har jeg gjengitt Byantikvarens alternativ i sin helhet slik at forskjellene imellom de to planforslagenes behandling av kulturminnefaglige elementer er mulig å finne.

Av gjennomgangen, med kombinasjon av kart, og relevante utdrag av saksfremstillingens kapitler og reguleringsbestemmelsene, kan man se at Byantikvarens forslag sikrer flere elementer i planområdet, som etter deres vurdering innehar viktige kulturminneverdier. Dette er elementer og kvaliteter man altså ikke oppnådde enighet om, imellom sektormyndighet og forslagsstiller, i samordningsfasen.

Potensielle ruiner av grunnmur og steinmur langs elveløpet som i dag ligger under taket på kulverten, sikres ved at man plasserer nybygg med en lokalisering som ikke kommer i konflikt med disse, slik at de kan bringes frem i dagen igjen og være en del av den blågrønne strukturen langs elven. Den blågrønne strukturen får av samme årsak en større utstrekning, dette er også i tråd med overordnede planer om grønnstruktur langs Alna.

Elvekanten sikres dermed sitt historiske løp, også mot den foreslått bevarte bygningsrekken på elvens vestside.

Man sikrer den bevaringsverdige bebyggelsen som står på tomten i dag mot riving, og legger opp til at denne kan bli benyttet som stedsidentitetbærende elementer i sammenheng med en byutvikling av tomten. Byantikvarens forslag sikrer denne bebyggelsen i sin helhet, men åpner for bygningstilpasninger for å møte nye bruksbehov.

Den nye bebyggelsen som foreslås trekkes lenger unna elven og det historiske miljøet, for å bidra til at det historiske kulturmiljøet og industrimiljøet får en mer fremtredende posisjon i bygningsmiljøet. Samtidig bidrar dette til en større sammenheng mellom de to grøntdragene på hver sin side av Enebakkveien.

Dette er kortfattet de forholdene Byantikvaren ikke mente ble godt nok ivaretatt av forslagsstillers planforslag.

Det er altså mange og vesentlige kulturminnefaglige forhold og elementer Byantikvaren ikke har fått innordnet i forslagsstillers planforslag, i løpet av samordningen.



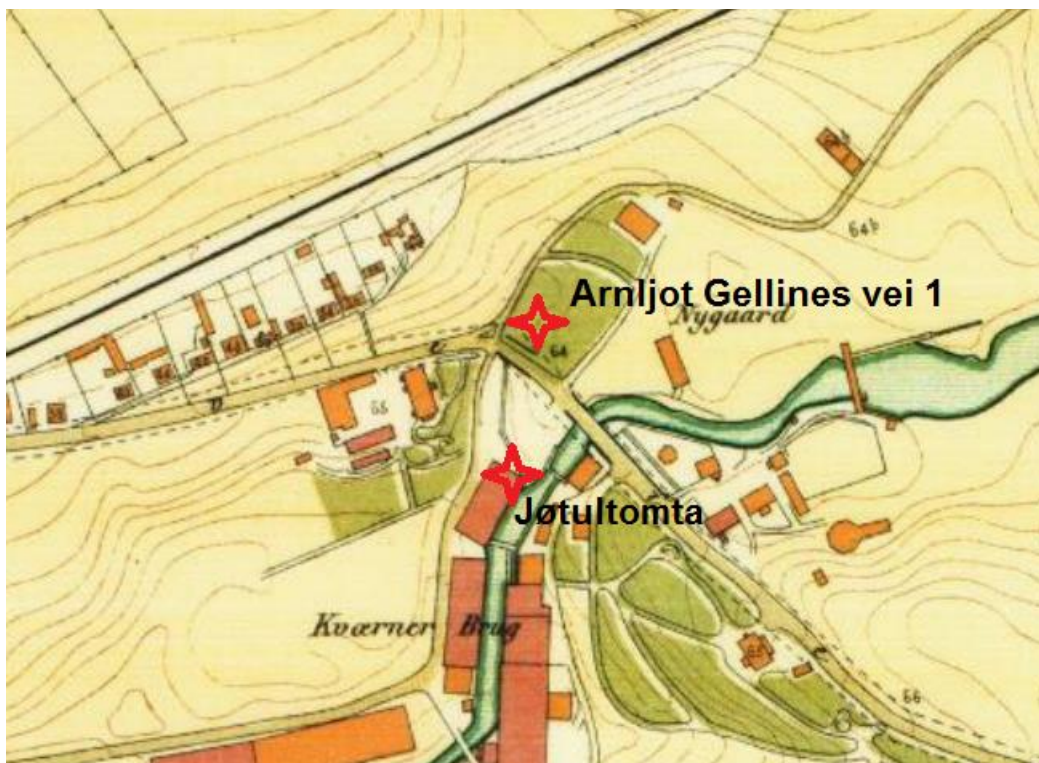
## 7.6 Andre forhold omkring caset

### 7.6.1 Pågående planarbeid i området:

For å belyse Byantikvarens holdning og valg i planprosessen som gjelder Enebakkveien 69 vil jeg kort presentere en annen planprosess som foregår i samme område. Denne plansaken påvirker i svært stor grad de samme type verdier (bevaringsverdig bebyggelse, Alna Elvepark, den historiske industrielle virksomheten i området) og har dermed fått lignende reaksjoner fra Byantikvaren. Av forskjellige formelle grunner har det allikevel ikke resultert i at Byantikvaren har fremmet et eget alternativt forslag, men jeg vil belyse hvilken fremgangsmåte og holdning Byantikvaren har stått for til sammenligning med det private planforslaget på Jøtulomta.

Tvers over veien fra Enebakkveien 69 finner vi Arnljot Gellines vei 1. Regulerings-saken har store likheter med den av caset beskrevne i Enebakkveien 69. Det planlegges ny bebyggelse med samme typologi i form av en punktblokk, planlagt bebyggelse ligger inntil elve- og parkområdet, ligger i umiddelbar nærhet til bevaringsverdig bebyggelse og til planområdet. Det utgjør sammen med planområdet i caset og tilstøtende eiendommer et sammenhengende kulturmiljø.

På eiendommen er det fremmet et planforslag som har til hensikt å tilrettelegge for en 8 etasjers punktblokk. Denne eiendommen er i likhet med Enebakkveien 69 regulert til industriformål. På eiendommen står det et eldre bygg som fungerer som bilverksted, som ikke har kulturminneverdier på et nivå som faller inn under Byantikvarens mandat. (SETT INN SAKSNUMMER)



Krums kart fra 1888 med forfatters påtegninger. Enebakkveien krysser imellom de to planområdene.

Nordøst for dette planområdet ligger Arnljot Gellines vei nr. 3. På denne eiendommen ligger et eldre industrianlegg, Kristiania Kullsyrefabrikk, som står på Byantikvarens gule liste. Kullsyrefabrikken består av bebyggelse som vurderes som representativ for tidlig industribyggelse knyttet til vassdraget, og det er tegnet av en kjent arkitekt som en forsterkende faktor for byggets verdier. Byantikvaren vurderer også hvilken innvirkning den planlagte nye bebyggelsen vil ha på den omtalte

Svartdalsparken og Alnaelva, mot case-området Jøtulomtata, mot tidstypiske punktblokker og lamellbebyggelse på Nygårdskollen, Vålerenga kirke og trehusmiljøet i Enebakkveien 38-60 som er regulert til bevaring. (01215904-59)

Byantikvarens innspill påpeker at den av planforslaget planlagte bebyggelsen på Arnljot Gellines vei nr. 1 forstyrrer og dominerer eksisterende bebyggelse i Arnljot Gellines vei nr. 3 med både høyde og volum, og anbefaler en ny bebyggelse med maks etasjeantall på 5-6 etasjer. Denne dominansen vurderes også å gjelde for den bevaringsverdige bebyggelsen på Jøtulomtata. Ny bebyggelse må planlegges slik at det tar hensyn til og inkluderer eksisterende bevaringsverdig bebyggelse gjennom å sørge for dennes visuelle tilstedeværelse i miljøet (*Ny bebyggelse... «vil særlig isolere Kullsyrefabrikken bak, men dermed også i noen grad svekke bygningsanlegget på Jøtulufabrikken»*), og igjennom utadvendte funksjoner på bakkeplan for å knytte de forskjellige delene av kulturmiljøet sammen.

Videre understrekes det at planområdet inngår i et bevaringsverdig kulturmiljø langs Alnaelva. Kulturmiljøet beskrives å bestå av selve Enebakkveien som «en av de aller eldste innfartsveien sørfra til Oslo», tilknytningen til Kværnerfossen og elvas vannkraft, Enebakkveien 69 med en svært sentral industriutviklingshistorie og Kullsyrefabrikken. Byantikvaren mener det er viktig å planlegge ny utbygging på en måte som i vesentlig større grad «løfter frem og aktiviserer denne noden som krysningen mellom et tusenårgammelt veifar og en av byens viktigste elver har skapt». Dette var også Byantikvarens hovedinnspill til Kommunedelplanen for Alna miljøpark, som har som formål å utvikle elvedalen som et friluftsområde «med mangfoldige natur- og kulturhistoriske opplevelser». Videre skriver Byantikvaren at «videre utvikling av Arnljot Gellines vei nr. 1 bør bidra til å styrke og aktivisere stedet, og derfor sees i sammenheng med en videre utvikling også av Jøtulomtata og Kullsyrefabrikken».

### 7.6.2 Eksisterende overordnede planer:

Enhver eksisterende regulering kan utfordres med nytt planforslag, men for å belyse caset ytterligere vil jeg beskrive eksisterende regulering og overordnede føringer og planer som gjelder for området.

I kommuneplanen for Oslo (Oslo 2015-2030) ligger området som *Transformasjonsområde*. Planens bestemmelse § 11 lyder:

*Utviklingsområder og transformasjonsområder i indre by skal vurderes med høy tetthet og sikre høy bymessig arkitektonisk kvalitet, grønnstruktur og gode gate- og byrom. Området skal videreføre omkringliggende nettverk av offentlige rom og forbindelser.*

#### **Kommunedelplan for Alna Miljøpark**

Kommunedelplanen for Alna miljøpark legger vesentlige føringer for utvikling i området.

Bestemmelser av planen som får innvirkning er følgende:

§ 6 Byggeområder (...) Ved gjennomføring av tiltak skal gjenåpning av elv/bekk med tilhørende offentlig tilgjengelig turvei sikres i h.t. angitte prinsippraser på plankartet. Bredde på grønne soner for turvei skal i utgang være 30 m sikres. Der dette ikke er mulig skal gangforbindelser utformes med høy materialkvalitet, vegetasjon og med utgangspunkt i lokale særtrekk.

§ 7 Gjenåpning av vassdrag Der vassdragets omgivelser har en bymessig karakter og hvor tilgangen til ubebygde arealer er begrenset, skal tiltak gis en bymessig utforming med høy materialstandard for tiltaket og det gjenåpnede vassdraget.

§ 8 Landskap Siktlinjer og utsiktspunkter som vist på plankartet skal opprettholdes og utsyn og visuelle sammenhenger til/ fra hovedelementer i bylandskapet skal sikres.

§ 12 Kulturminner Tiltak på eller ved bevaringsverdig bebyggelse vist på plankartet, skal lokaliseres og utformes slik at bevaringshensynet ivaretas.

§ 13 Overvannshåndtering Lokal overvannshåndtering skal legges til grunn ved detaljutforming og prosjektering av alle tiltak.

### **Gjeldende reguleringsplan**

Gjeldende regulering for planområdet S-3183 ble vedtatt i 1990 og har formål *byggeområde for industri, kontor, lager og verksted*. Det tillates oppføring av bygningsmasse på maks 16000 m<sup>2</sup>. Reguleringen ble opphevet i forbindelse med vedtaket av Kommuneplanen for Oslo og det er således regulert av overordnet kommuneplan og kommunedelplan som beskrevet over.

### **7.6.3 Eierinformasjon for Enebakkveien 69**

For å forstå forslagsstillers tilnærming til arealene på Jøtultomta, og ønsket utvikling og utnyttelse av den skal jeg kort beskrive forslagsstillers tilknytning til tomten.

Enebakkveien 69 AS er et underselskap av det Trondheimsbaserte eiendomsutviklingselskapet Trym Bolig AS. Trym Bolig AS markedsfører seg selv som en av de ledende aktørene innen «utvikling, bygging og salg av nye boliger» i Trondheimsregionen. Deres hovedformål er å bygge nye boliger, og de planlegger en realisering av 150 til 200 nye boliger per år (<http://www.trymbolig.no/om+trym+bolig>). Ifølge matrikkelen ble eiendommen anskaffet i 2004. Planprosessen begynte som nevnt i 2007 og om prosjektet opplyser Trym Bolig AS på sine nettsider at de venter å kunne starte en utbygging av anslagsvis 160 boenheter på tomten.

Selve eierskapet og eiers tilnærming til tomten vurderer jeg som en mindre vesentlig del av den videre oppgaven, men eier/forlagsstillers tilnærming til tomten og miljøet den ligger i *kan* ha følger for hvordan vedkommende forholder seg til andre hensyn enn sitt eget (som først og fremst er eiendomsutvikling for salg av boliger).

På bakgrunn av eierinformasjonen kan det tas utgangspunkt i at eier er en profesjonell utvikler som søker en tung utnyttelse av tomten med det formål å realisere flest mulig boliger. Å *konkludere* med at dette er forslagsstillers holdning skal jeg ikke gjøre, men for betraktningens del finner jeg det korrekt å påpeke at planlegging for å oppnå tyngst mulig utnyttelse ikke nødvendigvis inkluderer en interesse for å drive byutvikling med fokus på byutviklingskvalitet og fortetting med interesse for hvilke følger eiendomsutvikling på en tomt innebærer for nærområdet.





# DEL IV

# Avsluttende

# del

Kapittel 8 Drøfting

Kapittel Konkluderende kapittel



## Kap 8 Drøfting

I dette kapittelet skal jeg drøfte funnene fra analysen av casets to planforslag, opp mot teorien. Jeg vil planprosessen og eksisterende praksis til teoriens beskrivelse av planidealer, og utrede om nye planidealer og nytt planlovverk gir muligheter for andre prosesser, som igjen kan gi mulighet for andre resultater.

### 8.1 Planprosessens utfoldelse med blikk på samordningsoppnåelse

Vi kan se at hele prosessen begynner med at det kommer inn et initiativ fra en utbygger, som ønsker å omdisponere bruken av en tomt, fra å være bebygget med eldre industribebyggelse til boligbebyggelse. Vi har da på den ene siden en aktør, med mål om å bygge boliger.

På den andre siden har vi en aktør som har som mål å bevare et konkret kulturmiljø bestående av flere elementer, som definert av kulturminneteori og av kulturminnemyndigheter, herunder historiske kvaliteter knyttet til industribebyggelse og vassdrag.

Samordningsapsettet (innordning av flere aktørers søkte hensyn i en planprosess) er det som har ligget til grunn for gjengivelsen av planprosessen og planforslagene i caset. Som vi kan se ble Byantikvaren, blant en god del andre etater (som i størst grad ikke er gjengitt), engasjert til å fremheve sitt sektorhensyn kort tid etter planinitiativet kom fra forslagsstiller til Plan- og bygningsetaten. Det ble da etter et planmyndighetens normale praksis og prosessuelt tidsforløp gitt beskjed om hvilken type bruk og behandling av eksisterende elementer i planområdet, som etter Byantikvarens syn måtte innarbeides i detaljplanleggingen.

Som følge av de forskjellige sektormyndighetenes uttalelser foretok forslagsstiller en justering av det innsendte planinitiativet. Det som er relevant av dette er for denne oppgavens del, først og fremst at deler av bebyggelsen ikke skulle saneres for å byttes ut med ny bebyggelse, og at elveløpet skulle bringes opp i dagen igjen. Forslagsstiller flyttet deler av ny bebyggelse for å ikke hindre en eventuell elveåpning, og lot *deler av* den bevaringsverdige eksisterende bebyggelsen bli stående som en del av den fremtidige



utbyggingen. Dette betyr nærmere at forslagsstiller i sine første justeringer ikke innarbeidet alle de sektorhensynene de ble forelagt; plangrepet ville innebære *en mulighet* for gjenåpning av elveløpet, og en *delvis* bevaring av den bevaringsverdige bebyggelsen.

Som det fremgår av oppgaveavgrensningen i introduksjonen, skal ikke denne oppgaven gå i dybden på *hvor vellykket* graden av samordning har vært i casets eksempel på planprosess. Som det fremkommer av analysen av casets to planforslag er det et faktum at Byantikvaren har fremmet sitt eget alternativ for å søke ivaretagelse av sitt sektorhensyn, og dette bekrefter at samordningen var mangelfull. Det er dermed mulig å registrere at samordningen ikke har vært fullstendig, et vesentlig poeng for oppgavens forskningsspørsmål: er ordningen optimal for å innarbeide etatens sektorhensyn i plansaker? Videre, som det fremgår av fremstillingen av planprosessen, har begge aktører måttet bruke relativt mye tid og ressurser på å kommunisere mål og hensikter for-, og forståelser av planområdets berørte elementer (de bevaringsverdige elementene i tillegg til elveløpets gjenåpning). Dette beskriver også hvorvidt ordningen er tids- og ressursoptimal.

## **8.2 Samordningspraksisen i et planteoretisk og juridisk rammeverks-perspektiv**

På bakgrunn av empirien hentet ut av caset kan det da hevdes at bruken av en praksis for samordning, der aktørene tilnærmer seg samordningen igjennom å forhandle seg frem til størst mulig gjennomslag for sin problemforståelse knyttet til et planområde, og som videre kan ende i alternative planforslag som samordningsverktøy i ytterste konsekvens (ved for stor uenighet), ikke er optimal i hensyn til oppnåelse av samordning. Samordning må man da lese som «samarbeid» (PBL 2008 § 3-1) og tilpasning av planforslaget til å inkludere flere aktørers søkte måloppnåelser, noe som bidrar til planløsninger som inkluderer flest mulige hensyn.

Som det også fremgår av kapittelet med beskrivelse av hvilken kontekst ordningen oppstod i, var tidsbesparelse et moment for etablering av ordningen. At man med en annen tilnærming til samordning, som forfektet i den strategiske planleggingsteorien orientert rundt et samarbeid om et omforent resultat på et tidligere stadium, har muligheten til å unngå den tids- og ressursbruken som casets samordningsprosess har medført, underbygger at praksisen for samordning som er eksemplifisert ikke er optimal.

Om man setter ordningen i perspektiv av et forhandlingsideal, kan det lettere hevdes at samordningsprosessen har forløpt optimalt, og som det ble beskrevet i kapittelet som omhandlet etableringen av ordningen, får byutviklingskomiteen flere alternativer på bordet når de skal fatte vedtak om reguleringsplan for planområdet. Dette kan også hevdes å være en form for samordning, at flere syn blir hørt ved vedtaksbehandlingen, men det må samtidig påpekes at dette er en form for samordning som tilhører planteorier og planidealer som oppstod på en tid hvor spørsmålet om samordning var relativt «ferskt». Jeg legger da samtidig til grunn at utviklingen av planteorier knyttet til samordningsspørsmålet, som teorier om strategisk planlegging, representerer en videreutvikling av hvordan man kan tilnærme seg samordning, og det på en måte som beskrives som mer fordelaktig (for oppnåelsen av samordning).

Av oppgaven kan vi også se at de institusjonelle rammene rundt planlegging og samordning som lovverk og arealpolitikk, og planidealer for (blant annet) hvordan man skal oppnå har endret seg siden behovet for aktivt samordningsarbeid oppstod (ved vedtak av plan- og bygningsloven av 1985). Planidealer/teorier som legger større vekt på hva- og hvordan man skal oppnå samordning i plansaker har blitt produsert, og vi har fått et nytt lovverk som er orientert rundt dette i større grad enn tidligere lovverk. Med det nye lovverkets sterkere fokus på samordning, har det kommet på plass muligheter til å *programmere en samordningsprosess* i sterkere grad enn tidligere lovverk ga (igjennom bruk av planprogram), og loven ga i tillegg en ny plantype (områderegulering) som vil kunne kreves der planmyndigheten finner behov for angi tidlige avklaringer av arealbruken knyttet til et gitt område. Samtidig praktiseres altså en ordning som kom på plass under tidligere lovverk, under rammeverk som har blitt fornyet og oppdatert.

Det kan tenkes at utarbeidelse av slik områderegulering kan sikres på et tidlig tidspunkt ved bruk i kombinasjon med båndlegging av utpekte arealer (som etter PBL. § 11-8). Dette altså et tidspunkt hvor konfliktnivået enda er lavt (som ifølge strategisk planleggingsteori), og man har en annen tilnærming til mulig fremtidig arealbruk enn bare å kjempe for en bestemt regulering knyttet til et bestemt, tenkt utviklingsprosjekt.

### 8.3 Samordningspraksisen i perspektiv av et strategisk planleggingsideal

Etter hva vi kan se av idealer i oppgavens teorikapittel, kom Byantikvaren sent inn i bildet med sine sektorhensyn, hvis vi legger teorien om strategisk planlegging til grunn. Det er i stor grad planteorien om forhandlingsidealet og det inkrementelle planleggingsidealet som passer overens med den beskrevne prosessens forløp og tidspunkter for involvering. Prosessen følger forløpet til en 1985-praksis som beskrevet av Mazza/Grønning, der det oppstår en prosjektering (forslagsstillers), sektormyndigheter gir sine uttalelser, og det forhandles i en dialogfase fra denne prosessens begynnelse. Når forhandlingene ikke fører (tilstrekkelig) frem svarer sektormyndighet eller planmyndighet med å fremme et alternativt forslag.

Forhandlingen og nødvendigheten av å fremme alternativt forslag kan hevdes å være en tydelig inkrementell planleggingspraksis, slik de inkrementelle planleggingsteorien er definert i oppgavens teorikapittel. Dette underbygges igjen av at ordningen oppstod i en kontekst av plan- og bygningsloven av 1985. Denne loven var en lov som brakte planleggingen over fra å være en tydeligere offentlig oppgave, til å være tilgjengelig for «alle» (ikke lenger et rent offentlig foretagende), og praksisen under denne besvarte utfordringene knyttet til samordning etter denne tids idealer.

En forhandlingsprosess kan konkret tenkes å innebære at en utbygger ber om tillatelse (foreslår i planforslag) til å bygge 12 etasjer høyt, der de kun behøver 8 etasjer for å oppnå sine egne krav til lønnsomhet i prosjektet. Samtidig kan det være at sektormyndigheter inntreffer i en slik samordningsprosess (altså en samordningsprosess basert på forhandling) med samme teknikk. Dette innebærer at det sitter aktører i planleggingsprosesser og kjemper mot hverandre for å se hvor langt grensene kan presses.

I denne delen av drøftingen er det da også relevant å se på sammenhengen imellom aktørene, og sammenhengen imellom aktørene og de kvalitetene de skal forvalte (territoriet/arealenes egenskaper). Dette vil beskrive en plankultur. Hva slags plankultur det utøves planarbeid under er med på å avgjøre hvordan man arbeider seg igjennom samordningsprosesser. Det strategiske planidealet legger til grunn at man som aktører i et gitt planarbeid, sammen må innstille seg på å søke å oppnå løsninger som gir det felles beste resultatet. Det vil alltid være vinnere og tapere i en slik prosess, resultatet vil alltid gavne noen berørte mer enn andre. Det strategiske idealet kan late til å være i alle fall delvis

bygget videre på det kommunikative idealet, og en gjennomføring av en planprosess etter det strategiske idealet vil i høy grad kreve en plankultur imellom aktørene som legger åpenhet for hverandres syn og legger opp til samarbeid. En samordningsprosess som forløper under et forhandlingsideal representerer uten tvil en prosess som i mye større grad setter to konkurrerende syn opp mot hverandre, for å få gjennomslag for sin egen forutintatte oppfatning.

Når det er blitt et sterkere og tydeligere mål å oppnå en høy grad av innordning av hensyn i plansaker, både ifølge planteori og juridisk rammeverk, må man dermed kunne trekke slutning om at en strategisk tilnærming til planleggingsarbeider, i prinsippet vil være fordelaktig for å oppnå samordnede og helhetlige resultater.

Corboz er trukket inn i oppgavens teorikapittel for å beskrive en teoretisk tilnærming til kulturminner i arealbruken på. I denne oppgavens kontekst av kulturminner, sier hans artikkel noe konkret om hvordan casets to aktører kunne valgt å forholde seg til det konkrete planområdet på. Han forfekter at arealene ikke skal sees på som et ark man kan fjerne alle spor fra bruk av, for å bruke det til noe helt nytt, men i stedet, av hensyn til vår felles kulturelle arv bringe sporene av tidligere tiders bruk inn i den nye bruken. Fordelene med å løse ny utnyttelse av et planområde på denne måten, underbygges videre av kulturminneteori. Samtidig vil en slik videreføring av kulturhistoriske kvaliteter, i kombinasjon med ny bruk, innebære at man har en mer fleksibel tilnærming til disse elementene i det gitte planområdet. Det kan dermed diskuteres på hvilken måte man søker å verne kulturminner på. En samordningsprosess som var betegnet av dette, ville i stor grad ligne på planarbeid utført under et strategisk ideal. I stedet for at en aktør ser arealene som en mulighet for å oppføre maksimalt antall nye boliger, mens en annen aktør ser det samme arealet som en ren ramme rundt kulturminner, kunne man sammen søkt enighet om mulighetene for en omforent løsning for nye typer bruk.

## 9 Slutninger

Den forhandlingsorienterte samordningspraksisen, med mulighet for kulminasjon i alternative planforslag, oppnår også en form for samordning og innordning av hensyn i planprosesser, men i henhold til dagens rammeverk har det kommet på plass nye virkemidler for samordning som gir mulighet for å løse samordningsspørsmålet med andre metoder. Disse metodene er tenkt å representere muligheten for en større/sterkere oppnåelse av samordning og helhetlige resultater. Dette skal oppnås gjennom en større grad av en samarbeidslinje imellom aktører, i betydningen av strategisk arbeid for å oppnå et helhetlig resultat, som tar flest mulige hensyn til involverte og berørte aktører. Byutvikling som drives på et slikt premiss er også beskrevet som mest bærekraftig for fremtiden.

Planleggingsprosesser utført under et planideal hvor man i stedet setter interesser front mot front for å kjempe om størst mulig gjennomslag, har ikke de samme mulighetene for å oppnå samme grad av bærekraft. Om byutviklingsaktørene hadde tatt dette innover seg, ville vi hatt en mulighet for å se en smidigere gjennomføring av planprosesser, som var mindre konfliktorienterte. Det vil si at ved å erkjenne at det vil være konflikt imellom forskjellige interesser, og å innstille seg på å løse konfliktene gjennom samarbeid i stedet for «kamp», kan man oppnå resultater som tilfredsstiller flest mulig, i stedet for sin egen enkeltstående interesse.

Byantikvarens bruk av alternative planer beskriver ikke Byantikvaren (eller andre etater som benytter seg av lignende ordning) som en aktør som synder i dette henseende, ordningen med alternative planer er bare betegnende for en plankultur som er konfliktorientert. Oppgaven søker ikke å være konkluderende i forhold til hvordan man oppnår en bedre samordning, herunder en større ivaretagelse av flest mulig berørtes interesser, men å forsøke å bevege seg vekk fra en mere konfliktorientert utfoldelse av planleggingen fremstår som naturlig på bakgrunn av nyere planteoretiske idealer, og erfaringene vi har med konflikt i dagens planarbeid.



## Kilder

Litteraturliste:

Albrechts, L. (2004). *Strategic (spatial) planning reexamined* 2004, Environment and Planning B: Planning and Design 2004, volum 31, side 743 - 758

Bermann, A.V. (2017), Estate Magasin 26.01.2017

Byantikvaren (2002). «Kulturmiljøet i Byutviklingen», Oslo, 2002, s 27

Bystyremelding 4/2003, «Kulturminnevern i Oslo» ??

Børrud, E. (2014), *Kulturarv som ressurs i fortetningsstrategi*, Nordisk Arkitekturforskning, vol. 2-2014, s. 113-139.

Corboz, A. (1983). *The land as Palimpsest*,  
<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/039219218303112102> (sist lest 28.05.2017)

Choay, F. (2001) *The invention of the historic monument*, Cambridge University Press,  
[gjengitt av Svendsen, K. 2016, *Rapport fra praksisperiode hos Byantikvaren i Oslo*]

Fainstein, S & Campbell, S. (1996). *Readings in Planning Theory*. Cambridge, MA: Blackwell Publishers.

Freie Universität Berlin, Tilgjengelig fra: [http://www.geo.fu-berlin.de/en/v/geolearning/watershed\\_management/introduction\\_wm/natural\\_resource\\_management\\_planning/how\\_to\\_plan/planning\\_models/incremental\\_planning/index.html](http://www.geo.fu-berlin.de/en/v/geolearning/watershed_management/introduction_wm/natural_resource_management_planning/how_to_plan/planning_models/incremental_planning/index.html)  
(sist lest: 14.03.2017)

Grønning, M. (2015), Whole in One! et slag for helheten, Narvik, foredrag på Kommuneplankonferansen 9.-10. februar 2015, under rubrikken "moro med planteori", i regi av Forum for kommunal planlegging (FKP).

Hanssen, G. S. (2013). *Negotiating Urban Space. Challenges of Legitimacy in Market-Oriented Urban Planning*, Series of dissertations submitted to the Faculty of Social Sciences, University of Oslo No. 392 ISSN 1504-3991  
<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/37531/dravhandling-hanssen.pdf?sequence=1> (sist lest 29.04.17)

Healey, P. (1995). *The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation*, Environment and Planning B: Planning and Design, vol. 23, s. 217-234

Healey, P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, London: Macmillan

Healey, P.(2009) *In search of the Strategic in Spatial Strategy Making*, Planning Theory & Practice, Vol. 10, No. 4, 439–457,

Kartverket (2016). Arealstatistikk for Norge, Tilgjengelig fra:  
<http://www.kartverket.no/kunnskap/fakta-om-norge/Arealstatistikk/Oversikt/> (sist lest 09.03 2016)

Langdalen, E. (1994). *Arealplanlegging: form, funksjon, fellesskap*, Universitetsforlaget, Oslo, ISBN: 9788200217916

Mazza, L. (1996), "*Funzioni e sistemi di pianificazione degli usi del suolo*," *Urbanistica* 106, pp. 104-107 [innlemmet som kapittel 4 i 2004, *Piano, progetti, strategie*, s.49-79., Roma, Franco Angeli], [gjengitt av Grønning, M. (2015)].

Miljøverndirektoratet (2016). Vernet areal på fastlandet i Norge, Tilgjengelig fra: <http://www.miljostatus.no/tema/naturmangfold/vernet-natur/vernet-areal-norge/> (sist lest: 20.04. 2017)

Skovbro, A. (2002). *Urban densification --a sustainable urban policy?* WIT Press, Ashurst Lodge, Southampton, SO40 7AA, UK  
<https://www.witpress.com/Secure/elibrary/papers/URS02/URS02049FU.pdf>

Smith, L. (2006), *Uses of heritage*, Routledge [gjengitt av Svendsen, K. 2016, *Rapport fra praksisperiode hos Byantikvaren i Oslo*]

Statistisk Sentralbyrå (2016). Arealbruk og arealressurser, Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/arealstat> (lest 09.02.2017)

Svendsen, K. (2016), *Rapport fra praksisperiode hos Byantikvaren i Oslo*, Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet

Andre kilder:

Reguleringsplaner fra Plan- og Bygningsetatens saksinnsyn: saksnr **200705311 (Enebakkveien 69)** og **201416451 (Teisenveien 5)**





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

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway