



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2016 30 stp.
Institutt for landskapsplanlegging

Implementering av Ensjømodellen på Løren

Monica Ottesen
Eiendomsutvikling

Forord

Dette er en hovedoppgave ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Institutt for landskapsplanlegging våren 2016. Oppgaven markerer avslutningen på mitt studium ved studieprogrammet master i eiendomsutvikling . Oppgaven utgjør 30 studiepoeng. Professor Dag Einar Sommervoll har vært veileder.

Jeg ønsker å rette en takk til veilederen min for konstruktive tilbakemeldinger og nyanserte diskusjoner gjennom arbeidet med denne oppgaven. En takk rettes også til de selskapene som lot seg intervju. Uten informasjon fra disse, ville ikke oppgaven latt seg gjennomføre.

11/5-2016
Monica Ottesen

Emneord på norsk:

Eiendomsutvikling

Byutvikling

Byutviklingsmodeller

Emneord på engelsk:

Real Estate Development

Urban Development

Urban Development Models

Sammendrag

Jeg har i denne oppgaven undersøkt i hvilken grad implementering av byutviklingsmodellen Ensjømodellen, oppleves som forutsigbar for utbyggere på Løren i dag. Med utgangspunkt i intervjuer gjort av utbyggere på Løren, fant jeg i mine undersøkelser ingen støtte for at prosessen med implementering av Ensjømodellen hadde vært forutsigbar for utbyggerne. I stedet fant jeg støtte for at implementeringen kom for sent i gang og at utbyggerne opplevde liten eller ingen mulighet for medvirkning og forankring, gjennom involvering og felles beslutning, fra Oslo kommunes side.

Med dette som grunnlag, fikk jeg også støtte for at utbyggerne mener det har ligget og ligger, stor uforutsigbarhet ved fremforhandling av utbyggingsavtaler på Løren i dag. Uforutsigbarheten kan rettes mot prosessen rundt utarbeidelse av hvilke tiltak som ligger til grunn for bidraget utbygger må betale kommunen. Undersøkelsene viser også stor mangel på involvering og mulighet for å ta beslutninger i felleskap med utbygger, fra kommunens side. Funn viser også uforutsigbarhet for utbyggerne, ved at kommunen ikke forplikter seg til opparbeidelse av fellesanlegg som ligger til grunn i utbyggingsavtalene, samt at kravene til utbyggere ikke står i forhold til deres utbygging.

Med dette som grunnlag kan vi med stor sannsynlighet konkludere med at byutviklingsmodellen som blir ansett som en suksess på Ensjø, oppleves som uforutsigbar på Løren.

Abstract

I have in the following thesis investigated into what extent the implementation of the urban development model, Ensjømodellen, has been predictable for the real estate developers who are operating at Løren today. Based on interviews of real estate developers on Løren, I found no support for that the implementation of the Ensjømodellen has been predictable for the real estate developers. On the contrary, I found that the implementation of the development model started too late, which resulted in an absence of contribution and foundation for the developers.

Innhold

Del 1. Innledende del	6
Bakgrunn for oppgaven.....	6
Aktualitet.....	6
Problemstilling	7
Avgrensing av problemstilling	7
Metode	7
Valg av forskningsdesign.....	8
Utvalg.....	8
Datainnsamling	9
Reliabilitet og validitet.....	9
Litteratur.....	10
Tidligere studier	10
Begrepsavklaring	11
Del 2. Teori og bakgrunn	13
Plan- og bygningsloven.....	13
Byutvikling.....	15
Utbyggingspolitikk.....	15
Kommunens handlingsrom	15
Gjennomføring i modeller.....	16
Teori om utbyggingsavtaler	17
Formål med utbyggingsavtaler.....	19
Forholdsmessighet	20
Forutsigbarhet	21
Veiledende prinsipplan for offentlig rom (VPOR)	22
Del 3. Casegjennomgang	24
Ensjømodellen.....	24
Introduksjon av aktører	25
Bymiljøetaten	25
Eiendom- og byfornyelsesetaten	25
Caseomfang.....	25
Ensjø	26
Bakgrunn.....	26

Planleggingsprogram	27
Veiledende prinsipplan for Offentlig rom (VPOR).....	28
Roller og ansvarsområder	29
Ensjø oppsummert.....	29
Løren	30
Hovinbyen.....	30
Løren	31
Bakgrunn.....	31
Førende styringsdokument for planlegging.....	31
Veiledende prinsipplan for offentlig rom (VPOR)	32
Strategisk plan Hovinbyen (Høringsutkast)	33
Roller og ansvarsområder	34
Løren oppsummert	34
Resultater fra undersøkelsen	34
Hvor lenge har dere utviklet bolig og næring på Løren?	35
Foreligger det førende prosess og styringsdokumenter for utbyggingen på Løren?	35
Er prinsippet om forholdsmessighet ivaretatt fra kommunens side?	37
Hvordan har koordinering av informasjonsflyt og medvirkning mellom de ulike partene i utbyggingen på Løren vært?.....	39
Har dere benyttet utbyggingsavtaler ved utbyggingene på Løren? Hvordan ble disse fremforhandlet?.....	40
Hvis vi sammenlikner utviklingen på Løren med Ensjømodellen, hva vil du si er hovedforskjellene for deg som utbygger?	41
Del 4. Analyse og diskusjon	42
Hypotese nr. 1: Implementering av Ensjømodellen	42
Offentlig styring og privat initiativ	43
Hypotese nr. 2: Fremforhandling av utbyggingsavtaler.....	44
Hypotese nr. 3: Mulighet for involvering og forankring.....	47
Forholdsmessighet	48
Del 5. Konklusjon	52
Forslag til videre forskning	52
Kilder	53
Vedlegg	56

Del 1. Innledende del

Bakgrunn for oppgaven

Oslo er en by i sterk vekst og den store befolkningsveksten bidrar til et økt behov for nye boliger. Dette bidrar til et behov for utstrakt infrastruktur i form av blant annet barnehager, skoler, bibliotek, idrettsanlegg i tillegg til grønn¹ og teknisk² infrastruktur for å ivareta de ulike befolkningsgruppene. Dette har bidratt til at Oslo Kommune ønsker å legge til rette for byutvikling av områder som er tilstøtende indre by; Hasle, Løren, Økern, Ulven, Breivoll og Vollebakk til boligområder. Fra både Oslo Kommunes- og utbyggernes side har utbyggingen av Ensjø og modellen denne har resultert i, blitt svært forutsigbar for begge parter. Dette har resultert i at Ensjømodellen har blitt en foregangsmodell for transformering av områder med utstrakt industri og lagerbebyggelse til boligområder tilknyttet indre by.

Aktualitet

På slutten av 1980 tallet opplevde Norge en nedgang i boligmarkedet. Dette resulterte i at mange kommuner opplevde store tap på eiendom de hadde lagt ned store infrastrukturkostnader i. Dette gjorde at kommunene ønsket mindre risikoeksponering og foretok en endring der de gikk bort fra å være en betydelig tomteeier. Dette gjorde videre at private aktører kom på banen innenfor nybygging og utvikling av eiendom (Nordahl, 2012). Videre har dette blitt en arena for kommersiell eiendomsutvikling med i hovedsak private aktører.

Boligvekst har de siste ti årene foregått ved fortetting i indre by og ved transformasjon av tidligere industri og havneområder og nå flyttet seg til randsonen rundt indre by, som domineres av lagerbygg, engroshandel, bilforretninger og industriområder (Boysen, 2015). Strategisk plan for Hovinbyen er et bevis på dette.

På tidlig 2000 tall ble det fremforhandlet en plan for transformering av Ensjø. Denne ble forankret i alle leire og er i dag fortsatt retningsgivende for utviklingen på Ensjø. Ensjømodellen har blitt en modell Plan- og bygningsetaten i dag ønsker å benytte for transformering av Hovinbyen slik den står i dag (Plan- og bygningsetaten, 2016).

¹ Områder som renser luft og vann, regulerer klima, demmer opp for flom

² Vann og avløp, til IKT, fjernvarme, veier og broer.

Problemstilling

I hvilken grad opplever utbyggerne på Løren implementeringen av Ensjømodellen som forutsigbar?

Hypoteser:

1. Implementeringen av Ensjømodellen på Løren kom for sent i gang
2. Utbyggerne mener at det foreligger stor usikkerhet og stor uforutsigbarhet ved fremforhandling av utbyggingsavtaler på Løren i dag.
3. Utbyggerne på Løren erfarer liten inkludering og forankring av planer for offentlige rom og infrastruktur fra kommunens side.

Avgrensning av problemstilling

Denne oppgaven omhandler kun områdene Ensjø og Løren og en sammenlikning mellom disse. Funnene i denne oppgaven kan kun benyttes som veiledende i sammenlikning med andre utbygninger i andre utviklingsområder. Det må også bemerkes at denne oppgaven kun belyser utbyggernes perspektiv og hvordan de opplever samarbeidet med kommunen i utvikling av Løren.

Metode

I dette kapittelet beskriver og begrunner jeg valg av metode for innsamling av data til oppgaven og hvordan jeg ønsker å drøfte denne. Jeg vil videre beskrive valgt forskningsdesign, valg av informanter, innsamling av data, samt reliabilitet og validitet. Selve gjennomførelsen av de metodiske undersøkelsene vil fremkomme i del 3 av oppgaven.

Denne studien startet med et ønske om å undersøke hvorvidt Ensjømodellen som den står i dag kan implementeres i områder som allerede er i utvikling. Det er til nå skrevet studier der Ensjømodellen adresseres fra utbyggers side, fra offentlige myndigheters side samt overordnet perspektiv. Jeg ønsker å se på mulighetene for å undersøke hvordan utbyggerne som har vært med på å bygge ut Ensjø og nå er på Løren, opplever implementering av en modell de har svært gode erfaringer fra på et nytt område.

For å besvare problemstillingen ble det valgt ut informanter som har vært, og er utbyggere både på Ensjø og på Løren. Dette for at jeg kunne få et mest mulig relevant perspektiv på hvordan det har vært og er å bedrive byutvikling på angitte områder. Da Ensjømodellen blir benyttet som sammenlikningsgrunnlag, blir denne gjennomgått for å påpeke hva det er med denne modellen som anses som en suksess fra både utbygger og offentlige myndigheters side.

Valg av forskningsdesign

Metode beskrives som læren om de verktøy vi kan benytte for innsamling av informasjon (Halvorsen, 2012). Det skilles mellom to typer metode; kvantitativ- og kvalitativ metode. Da mine undersøkelser baserer seg på tekstdata, ser jeg det som hensiktsmessig å benytte kvalitativ metode slik at jeg har muligheten til å tolke svarene gjennom observasjon og intervjuer da det er sannsynlig at forskningsspørsmålene kan ha et eller flere sammensatte svar (Ringdal, 2007).

Som forskningsdesign har jeg valgt casestudie og komparativt design, der hensikten er å sammenlikne hvordan implementeringen av en by-utviklingsmodell på to forskjellige områder har fungert (Ringdal, 2007).

Kvalitativ data innhentes som oftest gjennom intervjuer. Innhenting av kvalitative data kan for eksempel være observasjoner, dybdeintervjuer eller gruppeintervjuer (Halvorsen, 2012), og gjennomføringen av dybdeintervjuer kan gjøres på en strukturert, semistrukturert eller ustrukturert metode (Johannessen, et al., 2010). Oppgaven er et utforskende studie med et eksplorerende design der det jeg ønsker å få forståelse av en problemstilling (Johannessen, et al., 2010). For å etablere best mulig grunnlag for sammenlikning har alle informantene blitt spurt de samme spørsmålene fra intervjuguiden. For å også få mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål, falt valget på å benytte en semistrukturert metode.

Utvalg

I denne oppgaven vil flere informanter bli intervjuet for å få tak i informantenes egen beskrivelse av opplevelsen av å være utbygger på Løren. Informantene har blitt strategisk valgt ut fra deres bestemte kunnskap og erfaringer. Disse er fagfolk innenfor utbyggere og har vært prosjektledere av boligutvikling på Ensjø og Løren.

Informantene vil representere følgende selskaper/ eiendomsutviklere:

Skanska Bolig AS

Veidekke Eiendom AS

Obos Nye Hjem AS

Selvaag Bolig AS

Datainnsamling

Det ble utarbeidet en intervjuguide i forkant som omhandler de overordnede temaene som må ligge til grunn for å kunne lage en diskusjon og analyse av svarene de forskjellige utbyggerne gir. Samme intervjuguide ble brukt på alle fire informantene. Intervjuren møtte alle av informantene personlig og gjennomførte intervjuene i deres lokaler.

Reliabilitet og validitet

Reliabilitet handler om undersøkelsens pålitelighet (Larsen, 2008). Da det kan være vanskelig å kontrollere validiteten av et intervju, er det hensiktsmessig å gjøre undersøkelsene så transparente som mulig. Det vil derfor foreligge en presentasjon av intervjuguide samt beskrivelse av hva en ønsker å få frem med spørsmålet som vedlegg. Intervjuene har blitt transkribert for så blitt oversendt til informantene for gjennomgang og godkjenning.

Mulige ulemper ved å benytte intervjuer som metode blir beskrevet som intervju-effekten eller kontrolleffekten (Larsen, 2008). Intervju-effekten er påvirkningen intervjueren har på informanten og er den kanskje største utfordringen ved benyttelse av intervju som metode.

For å imøtekomme denne utfordringen brukte jeg samme innfallsvinkel under alle intervjuene, unngikk å stille ledende spørsmål eller gi noen reaksjon på de svarene som ble gitt.

Det var ingen direkte relasjon mellom intervjuer og informantene, dog må det nevnes at vi arbeider i samme bransje, og ved ett tilfelle i samme konsern. Dette kan bety at intervjuer og informant har til dels samme interesse og syn på funnene som fremkommer i de enkelte intervjuene. Informantene ble opplyst om at intervjuet vil på ingen måte bli gjengitt ordrett, men heller benyttet som funn og bli knyttet opp mot teori i oppgavens diskusjon, analyse og konklusjon. Informantene ble også informert om at de ville forbli anonyme. Informantene i undersøkelsen har svært gode forutsetninger for å svare på våre spørsmål og gi svar på problemstillingen, da alle fire besitter posisjonen som en av flere prosjektutviklere på Løren i dag.

Det må også nevnes at denne oppgaven kun belyses fra utbyggers side, og det ville være interessant å se problemstillingen fra Oslo kommunes side. Dette for å få et mer fullendt bilde av bruk av Ensjømodellen med perspektiver fra begge sider.

Gjennom bruk av en semistrukturert intervjuform fikk jeg muligheten til å gå grundigere inn på temaer som var relevante for problemstillingen. Det faktum at informantene fikk snakke fritt og ta opp temaer de selv mente var relevante, gjorde at flere forklaringsvariabler kom opp. Dette bidro også til at intervjuprosessen fremsto som smidigere, da spørsmål kunne endres og utdypes underveis for å få frem eventuelle poenger tydeligere (Larsen, 2008).

Litteratur

Her vil det redegjøres for hvilken litteratur og datagrunnlag som har blitt benyttet i denne oppgaven. Dette deles opp i faglitteratur og casedata. Benyttet litteratur og kilder kan i all hovedsak knyttes opp mot del 2, som er den teoretiske delen av oppgaven.

1. Faglitteratur

- Lov om plan og byggesaksbehandling av 2008
- Veileder til utbyggingsavtaler
- Rapporter fra Norsk institutt for by- og regionsforskning
- Artikler fra KMDs hjemmesider
- NOU'er
- Artikler fra tidsskrifter
- Bøker som knytter seg til temaet governance

2. Casedata

- KDP 15, Løren og Økern, 2004
- Kommuneplan for Oslo (2008 – 2015)
- Kommuneplan for Oslo (2015 – 2030)
- Strategiplan for Hovinbyen (Høringsutkast 2016)
- Veiledende prinsipplaner for offentlig rom

Tidligere studier

Tidligere studier har adressert temaer som omhandler byutvikling, spesielt forholdet mellom private utbyggere og offentlig planmyndighet. Her kan jeg trekke frem

Nordahl, Barlindhaug, Havnen og Aamos *Utbyggerstyrt byutvikling?* fra 2011, som belyser hvordan kommunen sikrer seg innflytelse over byutviklingen i en situasjon der markedet har betydelig definisjonsmakt og rår over sentrale implementeringsmidler. Her har forfatterne sett på tre utviklingsområder i Trondheim og i Oslo for å belyse ulike byutviklingssituasjoner. Et av funnene her, er at selv om kommuneplanen er et sterkt styringsredskap i byutviklingen, er kommunen avhengig av private for å få til gjennomføring av plan. En forutsetning for dette er at grunneiere og utbyggingsinteresser trekkes inn i planleggingen. Dette omtaler forfatterne som en katalysatorrolle, der kommunen er pådriver for å samordne grunneierinteresser, beregne kostnader for infrastruktur og fremforhandle en omforent fordelingsnøkkel.

Et annet relevant studie er en evaluering gjort av Nordahl, Harvold og Skogheim som heter *Forhandlingsbasert utvikling, evaluering av Oslo kommunes arbeid med å utvikle Ensjø fra bilby til boligby* fra 2009. Rapporten beskriver og vurderer Oslos kommunes arbeid med utviklingen av Ensjø. Her har de benyttet Løren som en kontrast til utviklingen på Ensjø, fra den tiden da Løren ble utviklet gjennom prosjektbasert utvikling. Det konkluderes med at Ensjø prosjektet har hatt stor suksess med å benytte forhandlingsbasert utvikling i et område med sammensatt grunneierstruktur og det foreligge ambisiøse mål hva gjelder teknisk og grønn infrastruktur.

Begrepsavklaring

Utbyggingsavtale: En samarbeidsavtale mellom kommune og utbygger/grunneier om utbygging av et område. Grunnlaget for avtalen ligger i kommunens planmyndighet og gjelder gjennomføring av kommunal arealplan (Asplan Viak, 2014).

Forholdsmessighet: Kommunal myndighet kan ikke kreve at utbyggingen skal finansiere annet enn den forholdsmessige delen denne utbyggingen innebærer i forhold til omgivelsene (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006).

Forankring: Alle parter som vil bli berørt av planen, opplever at de har vært med på å utvikle denne og at det hersker enighet mellom partene på hva som har blitt vedtatt.

Medvirkning: Mulighet for aktiv deltakelse for alle berørte parter.

Anleggsbidrag: Vederlaget utbygger skal yte til kommunen i forbindelse med opparbeidelse av ulike fellesanlegg. Bidraget kan bestå av både kontantbidrag og realytelser.

Kontantbidrag: Dette omhandler den delen av et anleggsbidrag som skal betales kontant til kommunen. Her vil kommunen stå som ansvarlig for gjennomføring av tiltaket.

Realytelse: Tiltak som utbygger selv skal oppdrive, i følge utbyggingsavtalen, for så å overdra til kommunen.

Rekkefølgebestemmelser: Rekkefølgebestemmelser bestemmer hvilke tiltak som skal være gjennomført før et område kan tas i bruk og utbygging kan påbegynnes. Rekkefølgebestemmelsene sier ikke noe om hvem som skal utføre og bekoste tiltakene, da dette som oftest fremkommer i utbyggingsavtalene. I reguleringsplanen kan det inntas bestemmelser om rekkefølgekrav. Rekkefølgekrav skal sikre rasjonell fremdrift og at nødvendige funksjoner er på plass ved videre utbygging, jf. Plan- og bygningsloven § 12-7.

Teknisk infrastruktur: Med teknisk infrastruktur menes alt fra vann og avløp til IKT, fjernvarme, veier og broer.

Blå/grønn infrastruktur: En opparbeidelse av naturlige områder med miljøegenskaper som yter ulike økosystemtjenester. Eksempler på dette er områder som renser luft og vann, regulerer klima, demmer opp for flom, tilbyr rekreasjonsmuligheter og så videre.

Forutsigbarhetsvedtak: Et generelt vedtak i kommuneplanen som påser at utbyggerne innenfor et utbyggingsområde selv skal bære alle kostnadene med tilrettelegging av teknisk og grønn infrastruktur (Ellingsen, 2014)

VPOR: VPOR står for Veiledende prinsipplan for offentlig rom. Veiledende plan for offentlige rom skal legge til rette for en helhetlig utbygging av offentlige rom og infrastrukturtiltak, slik at bo- og bykvaliteter sikres. VPOR beskriver tiltak som er nødvendige for at området skal utvikles i tråd med ønsket bolig- og næringsutvikling (Plan - og bygningsetaten, 2014).

Del 2. Teori og bakgrunn

Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven (Pbl) er sentral for all arealforvaltning og utbygging i Norge. Formålet med loven er å samordne offentlige oppgaver, sikre at byggetiltak er i samsvar med lov, bærekraftig utvikling, legge til rette for åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning, barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.

I Plan- og bygningsloven er det lagt til grunn grunnleggende demokratiske prinsipper som åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning. I pbl § 1-1 (3) fremkommer det at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning eller deltakelse for alle berørte interesser og myndigheter. Dette skal bidra til et bedre samarbeid mellom utbygger og myndighet.

Plan- og bygningsloven er bygget opp på følgende måte:

Alminnelig del (Kapittel 1-2)

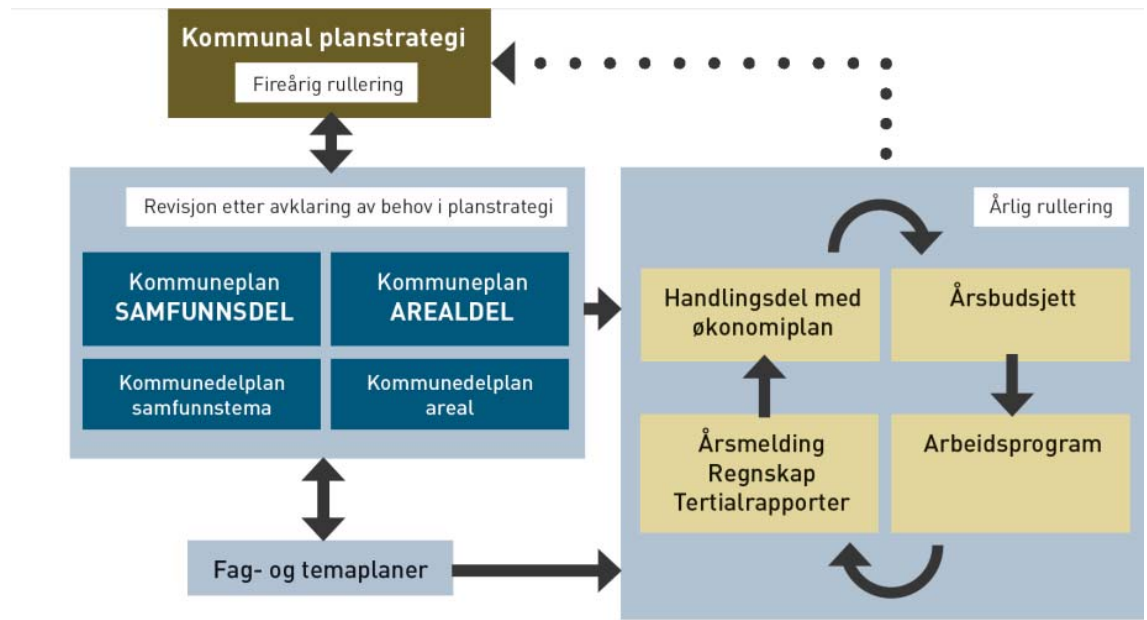
Plandel (Kapittel 3-14)

Gjennomføringsdel (Kapittel 15-19)

Byggesaksdel (Kapittel 20-31)

Håndheving og gebyr (Kapittel 32-33)

Kommuneplanen ligger som en overordnet plan som er forankret politisk og skal være et administrativt styringsverktøy på kort og lang sikt. Kommunen har en viktig rolle som planmyndighet, som omfatter aktiv samfunnsplanlegging og arealplanlegging. Myndigheten til kommunen er hjemlet i Plan- og bygningsloven. Dynamikken blir da at kommuneplanen, reguleringsplanen og detaljplaner er grunnlaget for planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen, mens Plan- og bygningsloven legger til rette for virkemidler for gjennomføring av utbyggingen (Nordahl, 2012).



Figur 1 Det kommunale plansystemet i Norge (Plathe, 2013)

Reguleringsplan er en detaljplan som regulerer utnyttelse av grunn samt bebyggelse i bestemte områder av kommunen. Arbeidet med en reguleringsplan kan deles opp i en prosess bestående av tre deler: oppstart av reguleringsplaner, reguleringsplaner til høring og vedtatte reguleringsplaner.

Plan- og bygningsloven deler en reguleringsplan i to kategorier som omhandler områderegulering og detaljregulering. I all hovedsak er det offentlig myndighet som utarbeider områderegulering, mens det er åpent for at både offentlig og privat kan foreslå detaljregulering.

Vi kan gjennom endringene i Plan- og bygningsloven de siste årene se at det har vært fokus på kommunens respons på markedets initiativ. I 2006 kom det en lovendring som rettet seg mot kommunenes praksis med å formulere og følge opp rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanene. Denne lovendring begrenset kommunenes handlingsrom ved at kommunen ikke har lov til å be om bidrag for sosial infrastruktur, samt at det ligger et krav om forholdsmessighet mellom hva kommunen kan kreve at utbygger og at dette må stå i forhold til selve utbyggingen (Nordahl, et al., 2011).

Byutvikling

Utbyggingspolitikk

I en rapport av Eivind Buckner (1999), som omhandler «Muligheter og begrensinger i utbyggingspolitikken» beskriver utbyggingspolitikk som følger:

«Utbyggingspolitikken ivaretar prosessen mellom plan og avsluttede byggeprosjekt og utgjør den politikken en kommune ønsker å føre for å nå de vedtatte mål i kommuneplanen med hensyn til fysisk planlegging. Med utbyggingspolitikk menes summen av de virkemidler og retningslinjer en kommune vil benytte for å få gjennomført utbyggingen. Utbyggingspolitikken omfatter all utbygging, både tradisjonelle utbyggingsområder til bolig, næring og offentlig/allmennyttige formål, samt fortettingsprosjekter i øvrige og allerede etablerte byggeområdet» (Buckner, 1999).

Kommunens handlingsrom

Over tid har det vært en statlig tilbaketrekning med hensyn til styring, noe som har bidratt til nye styringsformer og samarbeidsmodeller på tvers av hierarkier og sektorer. Dette kalles governance, eller samhandling. I en artikkel av Falleth, Nordahl og Saglie i Plan 3-4/2011, vektlegger de at ved økt samhandling vil det også tre frem utfordringer der det fort kan bli usikkert hvem som har ansvaret. I en situasjon der få har handlingsrom til å sette makt bak planer og vedtak, vil det derfor også være mangel på åpenhet, innsyn og deltakelse. En av årsakene til dette er at interessemotsetningene er sterke og de politiske interessene for sprikende mellom de ulike partene for at de skal kunne samhandle til formålets beste. Videre diskuterer de at selv om kommunens handlingsrom i dag har klare rammer gitt av stat og markedet, har de gitt seg selv mindre handlingsrom grunnet økt grunneierstyrt, markedsbasert arealutvikling. Noen av årsakene til dette er sterke utbyggerallianser og såkalt frimerkeplanlegging der planforslag er små i omfang og dekker kun dette byggeprosjektet og ikke ser et område under ett (Falleth, et al., 2011).

Governance kan også beskrives som et alternativ til den demokratiske idealprosessen der government er den aktøren, som har blitt gitt autoritet til å utøve makt på vegne av andre (Rhodes, 1996). Her hevdes det at makt skapes mellom noenlunde formelle nettverk fra både offentlig og privat sektor.

I dag bidrar kommuneplanen til at reguleringsmyndighetene ser byggeprosjektene på et område i sammenheng, og man ser at selv om nye planleggingsteorier vektlegger kommunikasjon og samarbeid, er det fortsatt et behov for at kommunen har en rasjonell tilnærming til sin rolle som plan- og reguleringsmyndighet (Bowitz & Høegh, 2005). Denne dynamikken mellom aktørene ved byutvikling, som Falleth, Saglie og Nordahl betegner samhandling, gjør at virkemidlene som kommunen kunne ha benyttet; eiendomsskatt og ekspropriasjon, ikke egner seg. Samtidig opplever kommunen mangel på finansielle virkemidler som kan sikre realisering av løsninger som er de mest attraktive løsningene planmessig for området. En konsekvens av mangel på virkemiddel fra kommunens side er dermed at de i større grad er avhengig av samspill med store utbyggere (Bowitz & Høegh, 2005). En alternativ måte å se dette på, er at kommunens svekkelse av virkemidler også i noen grad kan fremstå som selvforskyldt, da myndighetenes manglende virkemidler som begrenser innflytelse beror på manglende evner til å prioritere de viktige spørsmålene i byutviklingen (Bowitz & Høegh, 2005). Bowitz og Høegh (2005) beskriver en prosess i fire steg som kan bidra til å oppnå bedre styring av byens utvikling:

1. *Utvikle et konsept* for byutvikling som setter mål i sammenheng med styringsmessige verdier og rammer for virkemiddelbruk.
2. *Forankre målene* for byutvikling som gir grunnlag til samspill. Dette må gjøres på en måte som sikrer at politisk og administrativt nivå opptrer som støttende.
3. *Organisere virksomheten* slik at ressursene settes inn mot effektivt å realisere målene.
4. *Implementere* rasjonelle plan – og reguleringsprosesser og sikre at prosessene underlegges tilfredsstillende demokratisk kontroll og løpende evaluering.

Gjennomføring i modeller

I den senere tid har utbyggingspolitikken skjedd via et samspill mellom myndighet og marked der det har vært, og er en variert ansvarsfordeling. Oslo kommune viser selv til tre stadier eller typer utviklingspolitikk; den tradisjonelle, den fasedelte og planlegging og organiseringsmodellen (heretter PO modellen) (Nordahl, et al., 2009).

Tradisjonell modell	Kommunen eier grunn. De planlegger, fasiliterer og tilrettelegger for så å avhende byggegrunn til profesjonelle utbyggere.
Fasedelt modell	Kommunen foretar den overordnet planlegging og sørger for finansiering til nødvendig infrastruktur, mens utbygger deretter fremmer detaljplaner generert fra konkrete byggeprosjekter.
Programmerings- og organiseringsmodell	Kommunen bistår med en overordnet programmering for området og oversikt over kostnader og mulig opplegg for (sam)finansiering. Dette følges opp gjennom et organsiert samarbeid mellom utbygger og myndigheter.

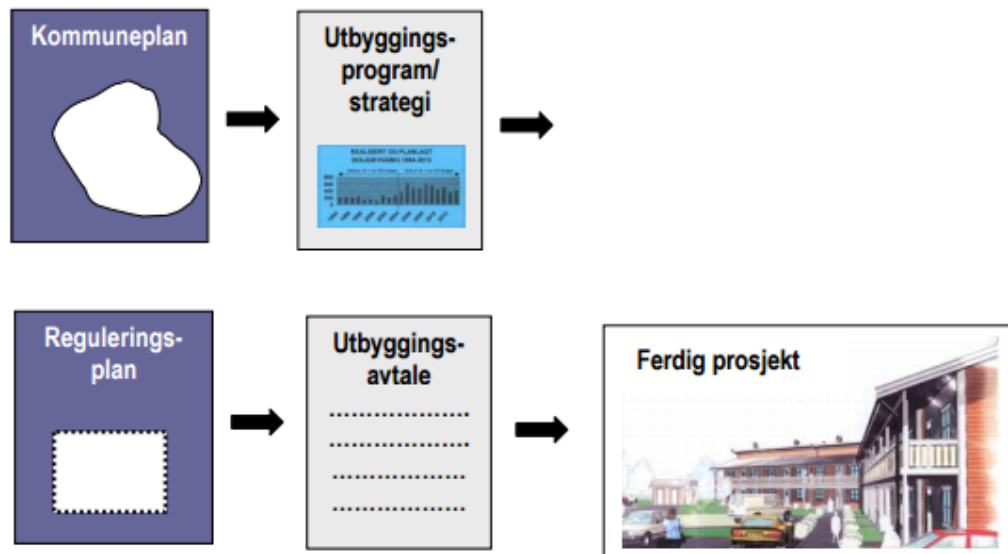
Figur 2. Egen tabell utarbeidet på bakgrunn av B. Nordahls Forhandlingsbasert byutvikling: evaluering av Oslo kommunes arbeid med å utvikle Ensjø fra bilby til boligby (2009)

Teori om utbyggingsavtaler

Rekkefølgekrav består av reguleringsplanens bestemmelser om vilkår som må være oppfylt før byggetillatelse. Dette kan omhandle krav om opparbeiding av gang- og sykkelveier, adkomstveier, grøntområder etc. som må være utført før boligene tas i bruk. Det kan også være krav om boligsammensetning (minste og største boligstørrelse) og kommunal forkjøpsrett. Det er vanlig at rekkefølgebestemmelsene er listet opp og definert som tiltak som må være løst i takt med prosjektets gjennomføring (Røsnes & Kristoffersen, 2010). I rekkefølgekravene står det hva som skal gjøres, men ikke hvem som skal gjøre det. En utbyggingsavtale er et verktøy som kan brukes slik at en utbygger frivillig oppfyller en del forutsetninger i lov eller plan, slik at området blir byggeklart. Avtalen kan derfor bidra til å oppfylle rekkefølgekrav eller sikre oppfyllelse av krav til infrastruktur i plan- og bygningsloven.

Utbyggingsavtaler har blitt helt sentrale i boligutvikling. Med utbyggingsavtaler menes en avtale mellom kommunen og utbygger der avtalene sikrer nødvendig opparbeidelse helt eller delvis etter utbyggers regning. Dette har gitt kommuner med lite fleksibel økonomi mulighet til å realisere sin boligpolitikk (Kommunal- og regionsdepartementet, 2006). Utbyggingsavtaler skal være et viktig og velfungerende verktøy ved utbygging. Utbyggerne er derfor med på å bekoste blant annet nødvendig infrastruktur som står i forhold til ønsket utbygging. Avtaler som inneholder vilkår om

sosial infrastruktur er ulovlig og er regulert gjennom forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingssaker fra 2006 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2006).



Figur 3 Utbyggingsavtale som virkemiddel i utbyggingprosesser (Kommunal- og regionsdepartementet, 2006)

Et stort flertall av utbyggingprosjekter som blir gjennomført i dag skjer på bakgrunn av private planforslag. Det har i de senere år vist seg at bruken av utbyggingsavtaler har tatt en ny retning. Flere og flere kommuner tenderer til å forutsette at utbyggere betaler for infrastruktur og anlegg som skal inngå i det offentlige tjenestetilbud. Dette kan være seg både teknisk og grønn/blå infrastruktur.

Lov om utbyggingsavtaler er hjemlet i Plan- og bygningsloven av 2008, kapittel 17. Med utbyggingsavtale menes en avtale om utbygging av et konkret område, der kommunen i samarbeid med en eller flere utbyggere/grunneiere gjennomfører utbygging innenfor rammen vedtatt i en kommunal arealplan. Kommunen benytter da sin rolle som planmyndighet etter Plan- og bygningsloven, som grunnlag for avtale. Kommunen kan også kombinere denne rollen med økonomiske eller andre forpliktelser. I en utbyggingsavtale stiller kommunen kun med ansvar for planvedtaket i motsetning til utbygger som forplikter seg til å gjennomføre eller bekoste tiltak som kommunen ellers har ansvaret for (Kommunal og regionsdepartementet, 2004).

Det foreligger få begrensninger av hva en utbyggingsavtale kan omhandle, og avtalen benyttes til å lage en beskrivelse av partenes rettigheter og plikter i forbindelse av gjennomføring av tenkt prosjekt. Regelverket er også sparsomt på retningslinjer om hvor mye kommunen kan forvente at utbygger skal bekoste i forbindelse med utbygging av et område.

Bruk av utbyggingsavtalen i byplanlegging er hjemlet i avtaleloven og baseres seg på frivillighet, mens plan – og bygningsloven omhandler prosessen frem til utbyggingsavtale. Utbyggingsavtaler er i dag privatrettslige. Da utbygger selv forplikter seg til mer enn det myndighetene har rett til å pålegge, mener departementene at utbyggeravtaler i de fleste tilfeller anses å være privatrettslige (Kommunal- og regionsdepartementet, 2002).

Det er viktig å påpeke at kommunen har en reell mulighet til å nekte utbygging eller stille krav til utbygger, gitt at det er en sammenheng mellom de interessene loven skal fremme og utbyggeravtaleavtalen (Kommunal- og regionsdepartementet, 2002).

Det skal foreligge en kunngjøring av oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale, samt at forslag til utbyggingsavtale skal legges ut til offentlig ettersyn i 30 dager. Inngått avtale skal således også kunngjøres. Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale før arealplan for gjeldende område er vedtatt. Utbyggingsavtale kan ikke påklages (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006).

Formål med utbyggingsavtaler

I pbl § 17- 1 fremkommer det at formålet med utbyggingsavtaler er å legge til rette for gjennomføring av kommunal arealplan. En underskrevet utbyggingsavtale er et juridisk bindende dokument mellom utbygger og kommune som viser rammende for prosjektgjennomføringen. Da det er vanlig at premissene for utviklingsprosjekter endrer seg underveis og det faktum at et utviklingsprosjekt innebærer store kostnader for utbygger, benyttes utbyggingsavtaler som et styringsverktøy for blant annet å skape større forutsigbarhet både for kommune og utbygger.

Avtalene gir rom for å omhandle detaljer som ellers ikke kan stå i reguleringsplanen. Det juridiske aspektet som avtalene har, bidrar til å forplikte partene samt å føre til at

avtalen blir et verktøy til å kontraktsfeste rollefordeling for både utbygger og kommune som i dette avtaleforholdet er likeverdige parter.

Avtalene blir brukt som finansieringsinstrument til å dekke teknisk og blå/grønn infrastruktur som i utgangspunktet kunne vært dekket av kommunene. De private aktørene bidrar mer og mer til tilrettelegging av infrastruktur. I mangel på kommunal finansiering er utbyggingsavtaler det eneste som hjemler privat finansiering av infrastruktur. Dette må også sees i sammenheng med at et utbyggingsprosjekt vil kreve en del sosiale tjenester som kommunen selv må bygge opp, slik som skole og barnehager (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006).

Utbygging i pressområder medfører ofte en belastning på den eksisterende infrastrukturen, som igjen resulterer i at denne må styrkes. Overordnet er da tanken at utbyggerne skal ta sin del av regningen ved å bygge ut nødvendig infrastruktur slik at samfunnet ikke skal finansiere utbyggers overskudd. Utbyggere må derfor bekoste de tiltakene som oppstår som følge av deres prosjekt noe som gjør utbyggingsavtaler til et viktig verktøy for regulering av dette.

En av årsakene til at utbyggingsavtaler lovreguleres er for å motvirke misbruk av kommunal myndighet slik at utbygger/grunneier beskyttes mot urimelige og fordyrende avtaler.

Formålet med utbyggingsavtaler er at de skal sikre gjennomføring og binde kommunen som part og dermed skape forutsigbarhet for utbygger. Utbyggingsavtaler er et godt alternativ når kommunen ikke selv kan ta ansvaret for å bygge offentlig infrastruktur, samt et svært viktig virkemiddel i sammensatte utviklingsområder med mange private og offentlige parter.

Da utbyggeravtaler baseres på avtalefrihet, praktiseres disse forskjellig i norske kommuner. Noen avtaler inneholder mange styrende detaljer og føringer (materialvalg etc.) hvilket som gjør det vanskeligere og dyrere for utbygger. Noen kommuner mangler ofte en helhetlig oversikt over det totale bildet for infrastruktur og tiltak. Dette kan føre til uforutsigbarhet og gratispassasjerer innenfor et område som skal utvikles.

Forholdsmessighet

Prinsippet som forholdsmessighet er hjemlet i Pbl § 17-3. Her står det;

”Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.”

Lovteksten utdyper ikke hva som skal vektlegges i vurderingen om en tiltak er nødvendig. Dette er et tema som kan skape uenighet mellom myndighet og utbygger. Et eksempel på dette en bestemmelse i kommunedelplanen for Sandnes kommune, om bruk av utbyggingsavtaler ved gjennomføring av tiltak i sentrumsområdet. Her det ble satt spørsmålsteget ved om nedfelte bestemmelse er i strid med forholdsmessighet definert i plan- og bygningsloven, om hva en utbyggingsavtale kan inneholde (Sivilombudsmannen, 2015). Eksempler på hva kostnadsbidraget fra en utbygger av boliger eller kontorbygg kunne brukes til å finansiere, var kunstnerisk utsmykning, småbåthavn, gjestehavn eller havnekanal i en helt annen del av planområdet. Sandnes Kommune hevdet at som et resultat av utbyggingen ville det oppstå et behov for økt kollektivtilgjengelighet og at derfor måtte anlegg i alle deler av sentrum sees i sammenheng. Kommunen mente derfor at de derfor hadde hjemmel til å pålegge utbygger alle kostnader forbundet med dette (Bjørkholt, 2016).

Sivilombudsmannen mente at det å pålegge utbygger kun et generelt beløp per kvadratmeter, uavhengig av den enkelte utbygging, innebar at kommunen ikke la til grunn vurderingen av forholdsmessighetskravet i pbl. § 17-3 (Bjørkholt, 2016).

Forutsigbarhet

I utredninger som ble utarbeidet i forkant av lovgivningen i 2006 vedrørende bruk av utbyggingsavtaler, blir det uttrykt et ønske om økt forutsigbarhet knyttet til utbyggingsavtaler. Målet om økt forutsigbarhet blir også uttrykket i plan- og bygningsloven i § 17-2: Forutsetning for bruk av utbyggingsavtaler

«Utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunale vedtak fattet av kommunestyret selv som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen.»

Paragrafen henviser til at det foreligger en forutsetning om at det ved bruk av utbyggingsavtaler således skal foreligge et kommunevedtak som opplyser om denne praksis, altså et forutsigbarhetsvedtak. Dette kan være et generelt og/ eller et spesielt forutsigbarhetsvedtak som er en konkretisering av det generelle vedtaket som er en del av kommuneplanen.

Det fremkommer i en undersøkelse fra Asplan Viak for Akershus fylkeskommune (2014), at for utbygger har vedtaket i praksis ingen betydning da problemstillingene kommer først i realitetsbehandlingen av reguleringsplanen. Videre viser undersøkelsen at forutsigbarhetsvedtaket ikke endrer noe i forhold til avtalesituasjonen eller innholdet i avtalen for utbygger. Vedtaket anses, fra utbyggers side, å kun være et krav etter lovverket, men benyttes ikke konkret (Asplan Viak, 2014).

Hensikten med et generelt forutsigbarhetsvedtak er at vedtaket skal være så generelt at det gir grunnlag for å bruke utbyggingsavtaler som verktøy i mange forskjellige utbyggings situasjoner. På den andre siden skaper dette utfordringer når forutsigbarhetsprinsippet skal ivaretas, da vedtaket må utformes konkret for å kunne gi forutsigbarhet for utbygger. I undersøkelsen fra Asplan Viak har gjort av åtte kommuneplaner i Akershus, ser man at syv av disse har nedfelt en generell bestemmelse som bærer preg av å være en «helgardering» fra kommunens side (Asplan Viak, 2014).

Forutsigbarhetsvedtaket i kommuneplanen for Oslo sier:

«Utbyggerne innenfor et utbyggingsområde skal selv bære alle kostnadene med tilrettelegging av teknisk og grønn infrastruktur» (Ellingsen, 2014).

Hva størrelsen på anleggsbidraget angår, må altså kommunen gjøre seg opp en mening om hva det skal forhandles om (Hvile, 2013).

Veiledende prinsipplan for offentlig rom (VPOR)

En veiledende prinsipplan for det offentlige rom (VPOR) beskrives som:

VPOR er en politisk forankret plan som er et styringsverktøy for utviklingen av et større område med flere grunneiere og reguleringsplaner. VPOR er et planverktøy utviklet av Oslo kommune og er et retningsgivende dokument. Planen er et verktøy for å konkretisere og formidle tiltak for offentlige rom som er

nødvendige for utviklingen av området og sikre et helhetlig perspektiv i den videre utviklingen. VPOR angir parker, plasser, gater og gangveier som skal bygges ut som allment tilgjengelige tiltak. VPOR gir grunnlag for å koordinere etablering av tiltak med de enkelte byggeprosjektene. Etablering/oppgradering av offentlige tiltak sikres i rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplaner. VPOR er grunnlaget for formuleringen av rekkefølgebestemmelser (Plan - og bygningsetaten, 2014).

Del 3. Casegjennomgang

Denne delen av oppgave vil det presenteres en gjennomgang av alle casedata. Først vil det foretas en kort overordnet presentasjon av Ensjømodellen slik at leseren får et klart bilde av hva modellen konkret består av og hva som skiller den fra andre utviklingsmodeller. Deretter presenteres etatene som representerer kommunens side ved begge utbyggingsområder. Videre vil det være en kort oppdatering av caseomfanget før det går over til hoveddelen. Hoveddelen vil bestå en av detaljert gjennomgang av områdene Ensjø og Løren, samt rammer for utvikling. Denne informasjonen er basert på intervjuer og informasjon tilgjengelig på internett. Videre vil det også presentert relevante funn avdekket i intervjuene gjort med de enkelte utbyggerne. Her vil det bli presentert seks spørsmål og informantenes svar på spørsmål vil bli knyttet opp mot problemstilling og teori i oppgaven

Ensjømodellen

Ensjømodellen er basert på en modell kalt planlegging og organiseringsmodellen (PO-modellen), der PO-modellen innebærer at kommunen bistår med en overordnet programmering for området, samt en oversikt over kostander og opplegg for finansiering. Dette har blitt fulgt opp med et organisert samarbeid mellom utbygger og kommune. Under denne modellen skal altså byutviklingen styres gjennom private og kommunale reguleringsplaner som må forholde seg til vedtak fra bystyret som omhandler at planleggingsprogram og underliggende dokumenter skal utarbeides.

Ensjømodellen regnes for å være en vellykket modell for byutvikling. Ensjømodellen har blitt et kjennemerke på planlegging og organiseringsmodellen (PO-modellen), der planprosessene benyttes for å etablere et overordnet, forankret og et helhetlig ikke-juridisk forankret program for området. Dette skal ligge til grunn for de enkelte grunneiernes reguleringsforslag og kommunens behandling av dem (Nordahl, et al., 2011). Videre har Oslo kommune vært en aktiv tilrettelegger for utvikling på Ensjø og med dette økt markedets interesse for området. Grundig forarbeid fra kommunens side har bidratt til utviklingen av Ensjø (Nordahl, et al., 2011).

For å få grunneierne på Ensjø til å samarbeide tok kommunen i bruk forskjellige incitament. Kommunen inviterte ulike kommunale etater og grunneierne til å samarbeide om utviklingen av området. Planleggingsprogrammet styrer utviklingen av offentlige rom samt gir føringer om utnytting i ulike felt.

I Ensjømodellen ble alle tiltakene kostnadsrett og partene blir enige om en fordeling av kostnadene mellom utbygger/grunneier og de ulike kommunale etater (Nordahl, et al., 2011). Partene ble enige om et bidrag per bebygget areal, samt kommunale bidrag som omfatter bidrag til sosial infrastruktur og teknisk anlegg. Resultatet ble videre at byggetillatelse kun gis ved at tiltak er sikret og at en utbyggingsavtale regulerer hvordan dette skal løses. Kommunen ga utbyggerne/grunneierne mulighet til å forhandle utbyggingsavtale parallelt med reguleringsplanen (Barlindhaug, et al., 2014).

Introduksjon av aktører

Bymiljøetaten

Bymiljøetaten, også kalt BYM, ble opprettet i 2011. Denne nye etaten hadde som ansvarsområde å ta for seg oppgaver som tidligere hadde tilhørt samferdsel og trafikketaten. I oppgaven vil BYM omtales i sammenheng med ansvaret etaten har i forbindelse med offentlige byrom; parker, gater, torg, møteplasser og veier. BYM står for planlegging, utvikling, drift og forvaltning av offentlige byrom og forhandler utbyggingsavtaler for utbygging av samferdselstiltak.

Eiendom- og byfornyelsesetaten

Eiendoms- og byfornyelsesetaten, også kalt EBY, ble opprettet i 2002 og forvalter Oslo Kommunes eiendommer. EBY er kommunens grunneier og arbeider med å utvikle arealer for bygging av boliger, næring og andre offentlige formål. EBY inngår utbyggingsavtaler og har en rolle der de skal koordinere byutviklingsprosjekter.

I Ensjøutbyggingen har EBY fungert som en koordinator for det kommunale bidraget som følger av utbyggingen. Etaten har vært involvert fra tidlig fase. EBY har også fremforhandlet utbyggingsavtalene med utbyggere/ grunneiere på Ensjø. Her har og er etatens rolle å sikre finansiering og gjennomføringen av tiltak som omhandler fellesanlegg som park, torg, kollektivknutepunkt og skoler, da dette anses som svært omfattende og kostbare utbygginger.

På Løren har EBY i de siste årene også vært gjeldende ved utarbeidelse av utbyggingsavtaler med utbygger/grunneier.

Caseomfang

Utgangspunktet for valg av casene Ensjø og Løren er et resultat av et ønske om å se nærmere på prinsippet om forutsigbarhet i forbindelse med utbyggingsavtaler.

Områdene Ensjø og Løren er områder som ligger nær hverandre i avstand og begge har vært gjenstand for en stor utvikling med transformasjon fra industriområde til et område med næring og boligutvikling de siste 10-20 årene. På den ene siden har Ensjø vært et område som har vært tidlig planlagt på et overordnet nivå. Modellen som ble benyttet på Ensjø har blitt ansett for å være en modell som kunne implementeres på andre områder som skal gjennom samme utvikling. På den andre siden har vi Løren som er et område som har vært i utvikling siden 1999, et område som ikke har vært gjenstand for noen overordnet koordinering før i senere tid, i 2013.

En av ulikhetene på disse områdene baseres på hvilket tidspunkt kommunen kom inn og tok en aktiv koordineringsrolle for utviklingen av områdene. Dette vil igjen være interessant se i sammenheng med prinsippene om åpenhet, medvirkning og ikke minst forutsigbarhet, som igjen er interessant for å adressere problemstillingen for oppgaven.

Ensjø

Bakgrunn

Ensjø-området ligger ca. 3 km fra Oslo sentrum og sokner til Bydel Gamle Oslo. Ensjø har et areal på ca. 810 dekar, og de deler som er aktuelle for utbyggingsformål utgjør ca. 540 dekar. Frem til transformasjonen hadde Ensjø betegnelsen som en bilby grunnet det store omfanget av bilforretninger, biloppevaring og verksteder. Området bar også preg av å ha vært et industriområde med mye fabrikkvirksomhet. Grunnet det store av bilrelatert virksomhet har mottoet vedrørende transformasjonen av Ensjø vært «Fra bilby til boligby» (Plan- og bygningsetaten, 2002).

Området bestod av et stort antall grunneiere der et stort antall av disse hadde lønnsom virksomhet på tomten og var ikke nødvendigvis motiverte til å skulle avvikle virksomhet for å utvikle tomt til boligformål. Området deles i fire soner hvor hovedaksen vil være Ensjøveien og Gladengveien.



Figur 4. Ensjø i Oslo (Eiendoms- og byfornyelsesetaten, 2010)

Planleggingsprogram

I 1998 ble Ensjø valgt ut som et byutviklingsområde i kommunedelplanen for Oslo. Kommunen opplevde i etterkant av dette at grunneierne forble passive og ikke opptrådte ikke i henhold til det kommunen ønsket. For å få bukt med dette, initierte kommunen i 2002 utarbeidelsen av et planleggingsprogram, der hensikten med programmet besto av følgende;

1. Synliggjøre områdets potensiale for byutvikling
2. Initiere en prosess hvor Ensjø kan utvikles til et funksjonelt byområde med en stor andel boliger
3. Sikre at hensynet til helheten i området ivaretas i den videre utviklingen (Plan- og bygningsetaten, 2002).

Bystyret vedtok planleggingsprogrammet 17.mars 2004 som retningsgivende for videre planlegging av de fysiske rammene. Planprogrammet inneholdt en plan som skulle føre Ensjø gjennom en transformasjon fra bilby til boligby med potensial for bygging av 5-7000 boliger. Planprogrammet skal bidra til at området Ensjø blir omdefinert fra ytre til indre by, samt gi forutsigbarhet for utbyggerinteressene over tid slik at det skulle være attraktivt å utvikle eiendom på Ensjø. Målet var å lage et funksjonelt byområde med

miljøkvaliteter og et godt utviklet service, næring og kulturtilbud. Grunnet utbyggingen var det åpenbart at denne ville være belastende for eksisterende veinett, noe planprogrammet også trekker opp ulike alternativer for. Banenettet blir også adressert og T-Banen på Ensjø er et viktig premiss for hele utbyggingen. Grøntstruktur, gatenett, sykkelveier og offentlige rom er viet en stor del i planprogrammet (Plan- og bygningsetaten, 2002).

Kommunen hadde en dialog med grunneierne i utarbeidelsen av planleggingsprogrammet for å lage et styringsverktøy som skaper forutsigbarhet for grunneierne. For å kunne gjennomføre en slik omfattende utbygging og transformasjon, var det avgjørende for kommunen å ha et supplerende verktøy som kunne ta for seg behovet for utviklingen av infrastrukturen for området. Da Bystyret sa ja til planleggingsprogrammet var et av vedtakene et det måtte utarbeides en prinsipplan for det offentlige rom. Plan- og bygningsetaten utarbeidet derfor en prinsipplan for det offentlige rom og den blågrønne strukturen på Ensjø.

Veiledende prinsipplan for Offentlig rom (VPOR)

Prinsipplanen skulle være et grunnlag for å stille krav til opparbeidelse av det offentlige rom. I planen fremkommer det at opparbeidelsen av infrastrukturen må gjøres samtidig med at området utvikles til boligby. Det fremkommer også at utbyggerne må påregne et ansvar for finansiering av de tiltak som prinsipplanen omhandler (Plan- og bygningsetaten, 2006).

Prinsipplanen legger føringer for de retningslinjer og rammebetingelser for utviklingen av det offentlige rommet på Ensjø. Det fremkommer i prinsipplanen at standarden på det offentlige rom skal være en høy indre-by standard, og samtidig være innenfor forholdsmessige økonomiske rammer utbyggerne kan leve med. Eiendoms og byfornyelsesetaten (EBY) fikk i oppdrag å etablere en gjennomføringsorganisasjon for tiltak på infrastruktur og offentlige rom for Ensjø. Reguleringsplanene for Gladenggata og Ensjøgata, Tiedemannsparken og Tyngdepunktet ved T-banestasjonen skulle utarbeides av kommunen, og regulering av offentlige rom samt i forbindelse med sine byggeprosesser skulle utarbeides av utbyggerne selv. Offentlige rom inkluderer da lokale gater, plasser, parker, lokale gang-/sykkelveier og deler av grønne områder (Plan- og bygningsetaten, 2006).

Roller og ansvarsområder

PBE: Plan- og bygningsetaten som satt de overordnede planpremissene og gir tillatelser i henhold til enkeltplaner

EBY: Eiendoms- og byfornyelsesetaten som gir uttalelser til enkeltplaner, koordinerer offentlige og private aktører gjennom å fremforhandle utbyggingsavtaler.

BYM: Bymiljøetaten opparbeider og vedlikeholder offentlig infrastruktur og fremholder utbyggingsavtaler.

Grunneierforening: En forening av grunneiere på Ensjø. Disse sto til sammen for 50 % av utbyggingspotensialet på Ensjø. Foreningen har deltatt i utformingen av planprogrammet, VPOR samt analyse av infrastrukturkostnader for det offentlige rom.

Ensjø oppsummert

Utviklingen som Ensjø skulle gjennomgå, ble tidlig nedfelt i kommuneplanen som satsingsområde for byutvikling. Deretter startet arbeidet med et planprogram som ble forankret hos alle parter og som også ble vedtatt politisk. I farvannet av at planprogrammet ble vedtatt, ble det også vedtatt at det skulle opparbeides VPOR der utbygger skulle stå for full finansiering av offentlige tiltak gjennom utbyggingsavtaler. Her betaler utbygger inn anleggsbidrag til kommunen, og kommunen gjennomfører og tar formelt risiko ved eventuell kostnadsoverskridelse. Ensjømodellen dannet en kommunal gjennomføringsorganisasjon under Bymiljøetaten, som er ansvarlig for å bygge de offentlige tiltakene.

Transparente prosesser mellom kommunen og private aktører har gitt rom for et godt samarbeid og dette har skapt en stor forutsigbarhet for utbyggere både i forhold til at alle forhold var forankret i forkant, samt at reelt utbyggerbidraget var satt tidlig og kunne legges inn i kalkyler ved kjøp av tomt.

I dag står 2000 av 7000 leiligheter klare på Ensjø. Utbyggerne er fornøyde med planer og styringsdokumenter som foreligger fra kommunen og de opplever forhandlingene med kommunen som forutsigbar.

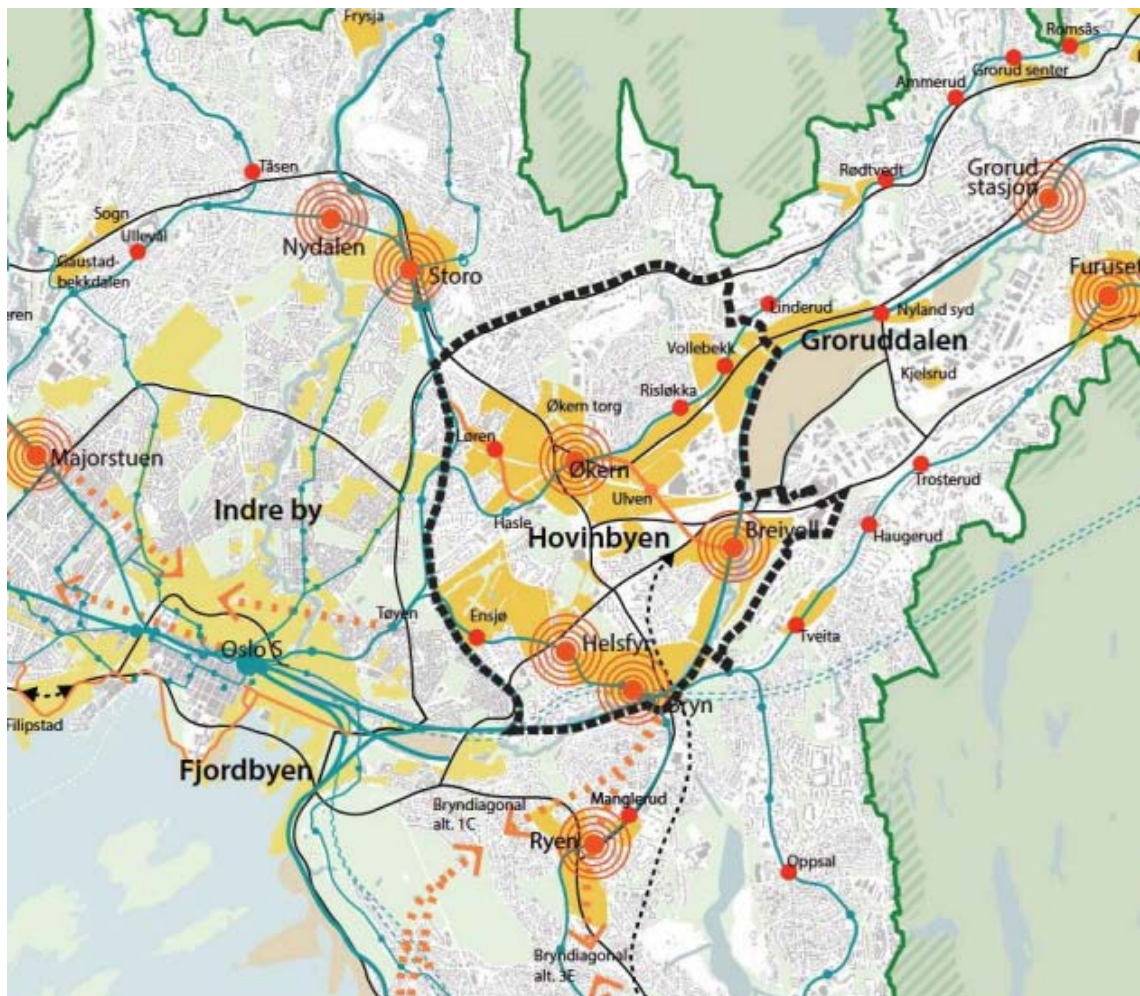
Utviklingen går i dag noe saktere enn både det dagens innbyggere på Ensjø og kommunen skulle ønske. Mye av utfordringen knytter seg til bilbutikkene som opptar

tomtene i området. Dette er virksomhet som har sagt seg villig til å flytte på seg mot at de får et alternativ å flytte til. Kommunen jobber i dag med denne problemstillingen.

Løren

Hovinbyen

Hovinbyen er utpekt som et av de viktigste satsingsområdene i kommuneplanen for Oslo, Oslo mot 2033. Årsak til dette er et stort potensial for næring- og boligutvikling, spesielt på grunn av den strategiske beliggenheten i randsonen av indre by. Hovinbyen er på størrelse med Oslo sentrum innenfor ring 2 og strekker seg fra Bjerke i nord til Bryn i sør, fra Løren i vest til Breivoll i øst (Plan- og bygningsetaten, 2016).



Figur 5 Hovinbyen med delområder (Wasstøl, 2016)

I en presentasjon fra EBY forteller Anders Solheim at de anser Ensjømodellen om en suksess, spesielt i utviklingsområder med mange grunneiere og utbyggere og vil derfor utvides til å omfatte hele Hovinbyen, Lillo/Storo, Frysja, Skøyen (Solheim, 2016)

Løren

Løren har vært, og er et område som har vært preget at utvikling siden Selvaag startet å utvikle området i 1999. Etter å ha stått for utvikling av området i egen regi, dog med et godt forhold til Oslo Kommune, kom etter hvert flere utbyggere på banen – og etter 2010 begynte utbyggingen å skje i raskere takt en tidligere.

Bakgrunn

Løren har navn etter Løren gård som lå i krysset mellom Lørenvangen og Lørenfareet. Løren grenser i dag til Sinsen i vest og nordvest, Refstad i nord, Økern i øst og Frydenberg og Hasle i sør (Anon., 2016). Løren og Økern området har vært dominert av lager og industrivirksomhet, der virksomhetene har vært biltransportrettet som ikke har opplevd barrierene som Alnabanen og Økernkrysset som noen ulemper for egen virksomhet. Infrastrukturårene rundt området blir ansett som hindringer for utviklingen av området, og bidrar også til utfordringer knyttet til miljø og trafikkstøv (Plan - og bygningsetaten, 2014).

Byggeaktiviteten på Løren har vært stor. Området er i dag i ferd med å utforme seg til et regionalt knutepunkt og en boligby. I perioden 2008 - 2013 ble Lørentunellen bygget som erstatning for Ring 3 mellom Økern og Sinsen. Blant annet for å frigjøre flere arealer (Plan- og bygningsetaten, 2004).

I dag er Hasle-Løren det området i Oslo med høyest andel av barn mellom 0-5 år, som tilsvarer 13,5 % av befolkningen. Det var i 2015 bygget ca. 2500 boliger på området og det ligger fortsatt et potensiale for 5000 boliger i fremtiden (Plan - og bygningsetaten, 2014).

Førende styringsdokument for planlegging

I mai 2004 ble kommunedelplan (KDP) for Økernområdet vedtatt i bystyret. Kommunedelplanen for Økernområdet omfattet det som på det tidspunktet var et sammenhengende næringsområde fra Sinsen i vest til Alna i øst. I hovedtrekk la kommunedelplanen opp til boligutvikling i Løren- og Økern torg-området, samt økt utnyttelse av næringsområdene i det sentrale Økern og langs T-banen og Østre Aker vei. Det viktigste infrastrukturiltak i kommunedelplanen var tunnel for ring 3 mellom Økern og Sinsen (Plan- og bygningsetaten, 2004). Planen blir omtalt som KDP 15.

Hovedtrekkene i denne planen la i hovedsak føringer på tomteutnyttelse (TU), møne/gesims høyde samt orienteringsretning på bebyggelse.

Frem til 2014 ble utviklingen av det offentlige rom gjennomført gjennom prosjektbasert utvikling. Den eskalerende utviklingen av Løren området fra bilbasert industri- og lagervirksomhet til boliger førte til at Oslo Kommune innså at det måtte en plan på plass for å avsettes arealer til parker, grøntarealer, forbindelser og møteplasser. I 2014 ble et høringsforslag for VPOR for Løren og Øker fremlagt. Da denne ble fremlagt var det allerede opparbeidet ca. 2000 boliger på Løren.

Veiledende prinsipplan for offentlig rom (VPOR)

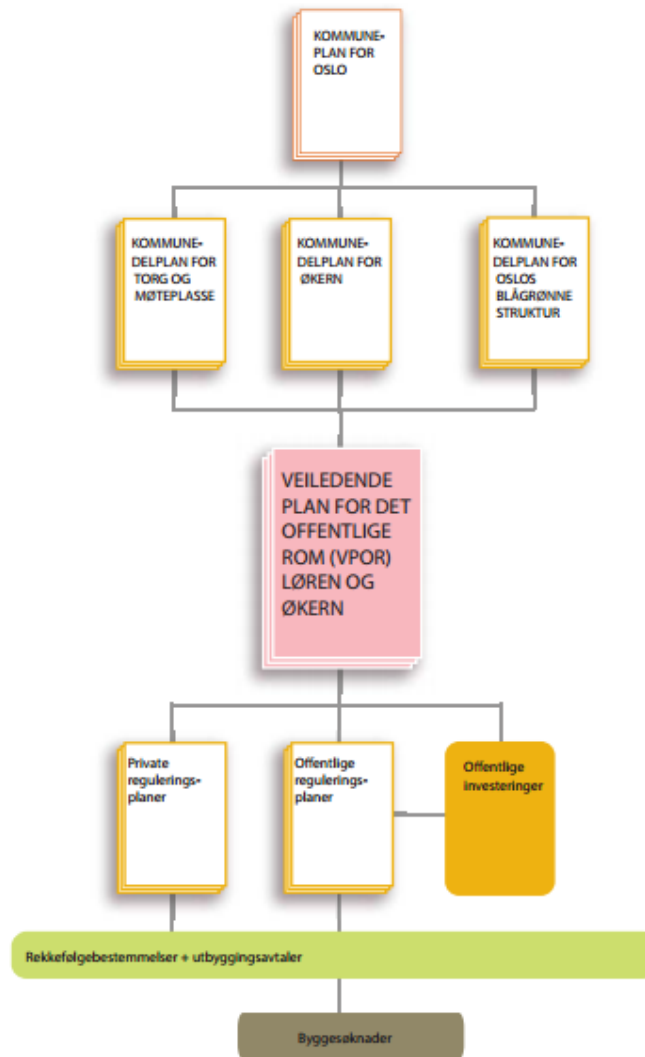
Hensikten med å lage en veiledende plan for offentlige rom (VPOR) for Løren og Økern var å ivareta behovet for en overordnet plan for det offentlige rom for hele området satt i en større sammenheng. Planen skulle sikre at de offentlige rom spilte sammen og dannet en helhet.

VPOR ble utarbeidet av en tverretattlig prosjektgruppe ledet av Plan- og bygningsetaten (PBE) og besto av representanter fra Bymiljøetaten (BYM), Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY), Vann- og avløpsetaten (VAV), Bydel Bjerke og Bydel Grünerløkka. Det ble gjennomført arbeidsmøter og informasjonsmøter med grunneiere, utviklere og kommunale etater (Plan - og bygningsetaten, 2014).

I VPOR for Økern og Løren fremkommer det;

«Da store arealer på Løren og Økern allerede var ferdig regulert og mange planer var i prosess, så plan- og bygningsetaten at dette begrenset handlingsrommet for planarbeidet og medførte derfor tydelige avgrensninger og prioriteringer, fra etatens side, av hva som er mulig å få til» (Plan - og bygningsetaten, 2014).

Plan- og bygningsetaten ønsket å få til et helhetlig område der man så torg, parker forbindelser og liknende i sammenheng. Med planområdet inkluderte etaten alle tomter i området som antas å bli utviklet og som derfor burde bidra til oppgradering av offentlige rom (Plan - og bygningsetaten, 2014).



Figur 6 Plassering av VPOR for Løren og Økern i planhierarkiet (Plan - og bygningsetaten, 2014).

VPOR er per mai 2016, ikke vedtatt. Denne har vært i byutviklingsrådet to ganger for så å bli sendt tilbake.

Strategisk plan Hovinbyen (Høringsutkast)

Hovinbyen er utpekt som et av de viktigste arealgrepene og satsingsområdene i Kommuneplanen for Oslo som ble vedtatt høsten 2015. Strategisk plan ble utarbeidet for å møte behovet for å lage en overordnet strategisk plan for Hovinbyen for å se delområder i sammenheng og samtidig håndtere overordnede utfordringer i området slik at Hovinbyen blir et attraktivt område (Plan- og bygningsetaten, 2016).

I strategisk plan fremkommer det et spesielt forutsigbarhetsvedtak:

«De offentlige tiltakene som beskrives i tiltakslisten i Strategisk plan for Hovinbyen, forutsettes finansiert gjennom bidrag fra kommunen og/eller staten og/eller de private grunneierne/utbyggere. Det er en forutsetning for private bidrag at tiltakene er tatt inn som rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanen utbyggingsavtalen knytter seg til»
(Plan- og bygningsetaten, 2016).

Roller og ansvarsområder

PBE: Plan- og bygningsetaten som satt de overordnede planpremissene og gir tillatelser i henhold til enkeltplaner

EBY: Eiendoms- og byfornyelsesetaten som gir uttalelser til enkeltplaner, koordinerer offentlige og private aktører gjennom å fremforhandle utbyggingsavtaler.

BYM: Bymiljøetaten opparbeider og vedlikeholder offentlig infrastruktur og fremforholder utbyggingsavtaler.

Løren oppsummert

Utviklingen av Løren har pågått i overkant av ti år. Her har det vært store variasjoner fra kommunen på hvilke gjennomføringsmodeller som har blitt benyttet; fra prosjektbasert utvikling, til enkle reguleringsplaner for individuelle tomter til programmeringsmodellen som nå blir implementert for området.

I dag foreligger det ingen vedtatte styringsdokumenter, men VPOR for Løren og Økern legges til grunn i alle forhandlinger om utbyggingsavtaler med utbyggere på Løren.

Resultater fra undersøkelsen

I dette kapitlet vil jeg sammenfatte spørsmålene fra intervjuguiden til seks hovedtemaer. Det vil bli gitt en forklaring på hvorfor forfatter har vektlagt dette i intervjuet. Videre vil svar fra informantene bli presentert og knyttet opp mot problemsstillingen i oppgaven. Oversikt over spørsmål ligger som vedlegg til oppgaven.

Hvor lenge har dere utviklet bolig og næring på Løren?

Løren er et område som har vært under utvikling over lengre tid, og det er derfor hensiktsmessig å få klarhet i hvor mange år de ulike utviklerne har befunnet seg på området. Dette for å belyse fellestrekk og ulikhetene mellom de utbyggerne som har vært der fra begynnelsen og dem som kom inn i senere tid, og også hva slags syn de ulike utviklerne har av prosessen med å utvikle eiendom gjennom ulike tidsperioder.

De fire informantene kan fortelle at de startet opp med erverv av tomt og utvikling på svært ulike tidspunkt. Selvaag Bolig, heretter kalt Selvaag, var den første som inntrådte området allerede i 1999. Selvaag var den som startet om selve utviklingen på området og har vært med på å legge mange av premissene for hvordan hele området har blitt utviklet, og hvordan dette også blir utviklet i dag. Videre kom de én etter én; Skanska Bolig i 2005, Veidekke Eiendom i 2007 og OBOS Nye Hjem i 2011.

Selskap	Oppstart Løren
Selvaag Bolig AS	1999
Skanska Bolig AS	2005
Veidekke Eiendom AS	2007
Obos Nye Hjem AS	2011

Som vi ser ovenfor har de fire forespurte utbyggerne entret området på svært ulike tidspunkt over en tidsperiode på litt i overkant av 10 år.

Foreligger det førende prosess og styringsdokumenter for utbyggingen på Løren?

I utarbeidelse av Ensjømodellen ble det vektlagt at det skulle foreligge klare prosess- og styringsdokumenter fra tidlig fase for å gjøre prosessen så forutsigbar for grunneier og utbygger ved utvikling av egen tomt. Dette, sammen med transparens, har vært en av bærebjelkene for suksessen for Ensjømodellen. Det er derfor hensiktsmessig å belyse i hvilken grad dette har blitt vektlagt fra myndighetenes side på Løren. I hvilken grad føringer fra kommunen foreligger for utbygger, vil ha noe å si for forutsigbarheten for de enkelte utbyggerne og tomteeierne i et utviklingsområde.

Da de ulike utbyggerne har trådt inn i Løren på ulikt tidspunkt, varierer svarene noe fra informant til informant. Selvaag kan fortelle om da de trådte inn i markedet på slutten av nitti tallet, forholdte de seg til forslaget til kommunedelplanen for Økernområdet, heretter beskrevet som KDP 15, som skulle bli vedtatt i 2004. Videre parallellregulerte

Selvaag reguleringsplanen på det første området, slik at den ble parallelt behandlet med kommunedelplanen. Selvaag opplevde da samarbeidet med kommunen som svært bra. De tre andre informantene trådte inn i området i etterkant av at KDP 15 var vedtatt, og kan også fortelle om at de også forholdt seg til denne, noe som i utgangspunktet var forutsigbart og greit. Hovedføringene som forelå i KDP 15 var tomteutnyttelse (TU)=100-150 %, møne/gesimshøyde 28m/8 etasjer og orienteringsretning på bebyggelse.

Obos Nye Hjem kan fortelle om et interessant vedtak som lå inne i protokollen fra bystyrebehandlingen. Da KDP 15 ble vedtatt var tankene om ny T-baneforbindelse mellom Grorudbanen og T-baneringen mot Sinsen og nye Løren T-bane stasjon bare tanker og ikke realitet. I protokollen fra bystyrebehandlingen fremkommer det i en passus at;

«Dersom en større utvikling av området ikke tillates før kollektivtilbudet er på et visst nivå, mener Plan- og bygningsetaten at det er fare for at kollektivselskapene ikke finner at området har stort nok kundegrunnlag til at det er verd å satse på. Derfor er det i planforslaget søkt å finne et nivå på tillatt tomteutnyttelse (TU) som åpner for en utvikling allerede nå, og i tillegg en betydelig høyere TU dersom det ønskede "løftet" for kollektivtilbudet kommer» (Plan- og bygningsetaten, 2004).

Dette bidro til at Obos Nye Hjem fikk en TU på 215 % på sørområdet av Løren, noe som medførte 120 boliger flere enn det Plan- og bygningsetaten foreslo i sitt alternativ. Informanten forteller videre at planer fremmet av utbyggere i ettertid har fått utnyttelse på det nivået de fikk på sydområdet.

Samtlige informanter mener at å forholde seg til KDP 15 og de premissene som nedfelt i planen var styrende i utbyggingene hadde en høy grad av forutsigbarhet på reguleringsplanene.

I 2013 startet kommunen med arbeidet med VPOR og alle fire informantene er enige om at dette kom som en overraskelse for alle. Ingen hadde lagt dette inn i sin kalkyle når de kjøpte tomter.

Som tidligere beskrevet er ikke VPOR vedtatt. Alle fire informantene opplever at dette skaper uforutsigbarhet i forhold til behandlingstiden på de enkelte reguleringsplanene. I dag inngås det utbyggingsavtaler der VPOR ligger som en intensjon. For Selvaag skaper dette uforutsigbarhet da de har blitt pålagt bruksendring av tomt til aktivitetspark og da VPOR ikke er vedtatt, har heller ikke EBY hjemmel til å forhandle frem en utkjøpsavtale med informanten.

Informantene opplever videre at utarbeidelse av utbyggingsavtaler på Løren er ikke en forhandling, kun en pålegging av ansvar. Videre uttaler informantene at etatene vet at utbyggerne er presset på tid, og kan trenere saken om de ikke får det sånn som de vil. Skanska fremhever at til tross for dette opplever de at reguleringsprosessene har gått ganske raskt. Siste tomt som ble ferdigregulert hos informant tok ca. 1,5 år, noe som ble ansett som en fornuftig tidsramme.

Er prinsippet om forholdsmessighet ivaretatt fra kommunens side?

For at en utbyggeravtale skal være forutsigbar, er det viktig at fremforhandlingen og premissene i denne er forutsigbar. Anleggsbidraget står for en stor del av dette, da dette har direkte innvirkning på om hvorvidt utviklingsprosjektet er lønnsomt eller ikke. I Ensjømodellen ble dette fremforhandlet og forankret hos alle aktører i tidlig fase slik at forholdsmessighetsprinsippet ble ivaretatt og gjorde at utbyggere/grunneiere enkelt kunne legge inn bidraget i deres kalkyler. Et anleggsbidrag skal stå i forhold til egen utbygging, og det er interessant å undersøke om utbyggerne mener at tiltakene bidraget består av, står i forhold til egen utbygging.

Både Skanska Bolig, heretter kalt Skanska, og Selvaag opplever at EBY benytter sjablongmetoden når det gjelder fastsettelse av bidraget utbyggerne må påregne. En av informantene forklarer at de opplever at EBY har tenkt på et tall, for så å fylle opp aktivitetslista si deretter slik den treffer kr 1500,- samtidig som EBY har gjort en overordnet vurdering på hvor stor tomtebelastning prosjektet kan bære i tillegg til å få transformasjonen til å skje.

Skanska og Selvaag henviser hva som ble gjort på Ensjø og nivået på anleggsbidraget de endte på der. EBY foretok dypgående undersøkelser i forhold til antall tiltak og kostnader på tiltakene i mye større grad enn på Løren. En Informant mener at det kan virke som om tallene for Løren er basert på erfaringene fra Ensjø, men presiserer at dette kun er antakelser fra informantens side.

Skanska belyser en annen utfordring forbundet med tidsaspektet vedrørende opparbeidelse av tiltakene de er med å betale på. Her skulle informanten ønske at de kunne si til sine kunder at her vil det bli opparbeidet følgende kvaliteter innen dette tidsrommet for å få løftet prisene. I dag kan ikke informanten prise inn noe som ligger ute i det blå.

Skanska har vært i kontakt med Oslo kommune der de har adressert det faktum at kommunen har ingen krav på seg til når tiltak skal ha opparbeides. Det var helt uaktuelt for kommunen å komme med frister eller tidsestimater på når utbygger kunne påregne de enkelte tiltak opparbeidet fra kommunens side. Et videre poeng, mener informant, er at kommunen ikke øremerker pengene som blir innbetalt av utbygger og har stor frihet til å selv bestemme hvilke tiltak som de ønsker først opparbeidet. Et eksempel Skanska trekker frem er en flerbrukshall:

«Dette er noe som ikke vil gagne alle våre kunder da dette er en hall som kan leies av foreninger etc. som man igjen må være medlem av. Den er også planlagt å ligge et godt stykke unna vår tomt – og spørsmålet og forholdsmessighet har vi absolutt stilt. Det oppleves at denne flerbrukshallen er snikinnførsel av sosial infrastruktur der de absolutt i gråsonen hvor de har funnet en unntaksbestemmelse vedrørende avstand fra skolen, som gir dem rett til å gjennomføre dette».

Samtlige informanter beskriver en praksis der det er en viss forskjellsbehandling mellom de som starter utbyggingen først og sist, der anleggsbidraget er lavere for de første enn de siste. De antar at en etat drevet av dårlig samvittighet resulterte i at utbygger som inngikk den første utbyggingsavtalen på Løren endte med kr 1100,- i anleggsbidrag. En utbygger må betale kr 1300,- i bidrag og en tredje kr 1700,-. Men herfra og ut ser det ut som om det er et bidrag som skal gjelde for alle.

Hvordan har koordinering av informasjonsflyt og medvirkning mellom de ulike partene i utbyggingen på Løren vært?

For å oppnå forutsigbarhet i en områdetransformering som på Løren, bør det foreligge åpenhet og medvirkning mellom partene. Spørsmålet har blitt stilt med tanke på å avdekke om prinsippene og åpenhet og medvirkning har blitt ivaretatt. Spørsmålet ønsker også å finne ut om utbyggerne på Løren har blitt involvert i prosessen og om det har blitt foretatt en forankring hos partene som vil bli berammet av de bestemmelsene som blir gjort.

Alle fire informantene forteller at de ble invitert til et informasjonsmøte for utbyggere på Løren, der de ble presentert for VPOR som skulle gjelde for området. Under møtet blir utbyggerne presentert en plan for alle tomtene som er på området, hvorpå flere av tomtene som var blitt kjøpt for å utvikle boliger nå var blitt avsatt til blant annet park og flerbrukshall. Ingen av utbyggerne var informert om det på forhånd. Skanska kan fortelle at de under informasjonsmøtet fikk beskjed om at deres tomt var satt av til park, og dette midt i reguleringsprosessen. I tillegg til dette kan informanten opplyse om at deres saksbehandler i reguleringsprosessen av denne tomten også satt i workshop gruppen for utarbeidelsen av VPOR, og allikevel hadde de ikke fått noen signaler om at tomten var avsatt til annet formål.

Skanska forteller også om at de i oppstartsmøte med kommunen, høsten 2014, forespurte kommunen om utbyggingsavtale, hvor de fikk til svar at det var ikke nødvendig så lenge de regulerte inn spesifikke kvaliteter rettet mot offentlige tiltak som park, gangveier, fortau og torg. Det ble presisert fra saksbehandler at hvis dette ble innfridd hadde de langt på vei gjort det som var nødvendig og det ikke var nødvendig for ytterligere rekkefølgebestemmelser. Her kom også VPOR inn under reguleringsprosessen av tomt og krevde at forholdet mellom partene ble regulert av en utbyggingsavtale, til tross for tidligere beskjed fra saksbehandler i EBY.

Informasjonsmøtet oppfattet ikke informantene som et samspillsmøte, men kun et informasjonsmøte. Det som ble presentert i dette møtet er det som ligger til politisk behandling i dag.

Det som fremstår som ikke optimalt for alle informantene, er fremdriften på VPOR'en og når denne kom. Det menes at VPOR skulle ha vært på plass i 2005 sammen med

kommunedelplanen. Realiteten er at det foreligger en VPOR, men at man i tillegg tar med seg et økonomisk perspektiv og ikke bare formålsperspektivet og utnyttelse.

Til tross for at informantene mener at de ble involvert altfor sent i prosessen, sier Selvaag og Obos Nye Hjem at fra da VPOR forelå, har samarbeidet og koordineringen mellom Plan- og bygningsetaten vært god. Samtidig vektlegger de at det fortsatt mangler styringsdokumentet, da dette ikke enda er politisk vedtatt

Samtlige informanter beskriver at de opplevde at det ble gjort et slett arbeid fra kommunen ved utarbeidelse av tiltak. Det forelå ingen konsekvensanalyser eller andre dokumenter som valg av tiltak baserte seg på. Når det gjelder involvering i kostnadsberegning av tiltakene, opplevde ikke informantene at de ble involvert.

Har dere benyttet utbyggingsavtaler ved utbyggingene på Løren? Hvordan ble disse fremforhandlet?

Etter at VPOR ble forelagt utbyggerne på Løren, har alle utbyggerne vært pålagt å forhandle frem en utbyggingsavtale med kommunen. Her er det interessant å høre konkrete erfaringer vedrørende dette for å belyse om disse forhandlingen har medført økt forutsigbarhet for utbyggerne på Løren.

Samtlige informanter har enten inngått, eller er i forhandling med EBY, om utbyggingsavtaler.

Selvaag kan fortelle at de har inngått avtale med samferdsel. De beskriver at arbeidet har fungert så bra det kan få blitt. Informanten mener at det er helt personavhengig og så lenge personene samarbeider godt blir samarbeidet godt. Informanten trekker frem at samferdsel ikke er den enkleste å samarbeide med, så prosessen var ikke optimal, men gikk greit. Informanten beskriver prosessen som forutsigbar i og med at de ble enige om hva og hvordan ting skulle gjøre, men fremhever at det må jo sies at samferdsel endret beskrivelser og retningslinjer i perioden. Dette resulterte i at ved overlevering av det offentlige anlegget, ble det sagt av samferdsel at dette ikke er i tråd med deres beskrivelse selv om det på byggesøknadstidspunktet var i tråd med deres retningslinjer. I dette tilfellet måtte informanten gjøre om, da samferdsel har endret sine rammebetingelser underveis. Informanten påpeker at utbyggingsavtalen ble fremforhandlet av begge parter og ikke kun pålagt fra samferdsel.

Hvis vi sammenlikner utviklingen på Løren med Ensjømodellen, hva vil du si er hovedforskjellene for deg som utbygger?

Da samtlige informanter også har vært og er utbyggere på Ensjø, er det interessant å få deres syn på hva de ser som forskjellene mellom Løren og Ensjø.

Veidekke Eiendom beskriver at de så under utviklingen av Ensjø, fordelten med å få til et tidlig samarbeid mellom utbyggerne og det offentlige, spesielt for å få igjennom offentlige investeringer som ellers ville ha vært veldig vanskelig å få igjennom uten et nært samarbeid. Informanten anser dette som fremtiden for byutvikling i Oslo, ser at Oslo kommune benytter seg av denne modellen når de nå skal utvikle Hovinbyen. Her er det store forskjeller mellom områdene.

Informantene erfarer at Ensjømodellen med planprogram og VPOR fungerer veldig bra. De ser det at utbygger er med på å gi noe tilbake til samfunnet. Når det gjelder Løren ville alt vært mye mer forutsigbart hvis kommunen hadde hatt VPOR på plass i år 2000 når utbyggingen på Løren startet. Informantene opplever at det blir et kjempeproblem for utbyggere når dette kommer midt i prosessen.

Oppsummert er informantene omforent med at det beste med Ensjømodellen er at du får løftet området og får på plass infrastruktur med en gang. Det blir en god helhetlig plan som er gjennomtenkt. De beskriver videre at den største utfordringen omhandler det at tidsaspektet er veldig usikkert, både for andre utbyggere som skal realisere utbygging og betale inn sin del, men også at kommunen skal løfte og gjennomføre tiltakene.

Del 4. Analyse og diskusjon

Målet med denne oppgaven var å se på i hvilken grad utbyggerne på Løren opplever implementeringen av Ensjømodellen som forutsigbar. Jeg vil benytte hypotesene som ble presentert innledningsvis som rammeverk og i hovedtrekk belyse emnene forutsigbarhet, forholdsmessighet og forholdet mellom utbygger og planmyndighet.

Hypotese nr. 1: Implementering av Ensjømodellen

Implementering av Ensjømodellen på Løren kom for sent i gang

Da planer og retningslinjer for Ensjø i sin tid ble påbegynt for området, var kommunen med på å aktivt tilrettelegge for at området skulle bli et attraktivt område for markedet. Det fremkommer av intervjuene at det ble gjort et grundig forarbeid fra kommunens side noe som skapte forutsigbarhet for de relevante aktørene.

På Løren forelå det styringsdokumenter som ga svært overordnede føringer og som ikke tok høyde for at området skulle bygges ut i den takt det gjøres i dag og at området skulle utvikles under ett. Nå må det sies det at Løren ble fra sent nitti tall utviklet gjennom prosjektbasert utvikling der Selvaag sammen med kommunen utviklet deler av området med de kvaliteter som er nødvendige for å lage gode bomiljøer og byrom for innbyggerne. Et eksempel her er T-banen på Løren som ble åpnet i april 2016. Arbeidet rundt denne, kan Selvaag fortelle, ble påbegynt med Selvaag som initiativtaker og har blitt realisert med et godt samarbeid og arbeid fra kommunens side. Så her var kommunen absolutt på banen. I det momentet hvor ytterligere utbyggere, herunder de resterende informantene, også begynner å fatte interesse for Løren og påbegynner oppkjøp av tomter, klarte ikke kommunen helt å holde følge med utviklingen. Legger vi til grunn formuleringen i VPOR for Løren og Økern;

«Store arealer på Løren og Økern er ferdig regulert og mange planer er i prosess. Dette har begrenset handlingsrommet for planarbeidet og medført tydelige avgrensninger og prioriteringer av hva som er mulig å få til».

Kan vi lese ut av denne at her har det skjedd en utvikling uten det store overordnende plangrepet. Kombinerer vi dette med informantenes uttalelser om overraskelsen rundt VPOR's fremtreden samt overraskelsene for informantene i presentasjonsmøte av VPOR, er dette sterke beviser for at kommune har snudd seg raskt. Årsaken til dette kan være at kommunen selv innså det at de var kommet inn sent i prosessen.

En annen vinkling som kan være interessant å se mer på, er dette med forholdet mellom offentlig myndighet og private aktører og forhandlingsforholdet mellom disse partene.

Offentlig styring og privat initiativ

Teorien sier at kommunen, som planmyndighet, selv har gitt seg selv mindre handlingsrom ved at arealutviklingen i dag i stor grad er basert på grunneiers initiativ og markedet (Falleth, et al., 2011). Løren, før veiledende prinsipplan for offentlig rom (VPOR), kan være et eksempel på dette. Her forteller informantene at det ble gjennomført planforslag som var små i omfang og som kun dekket et bestemt byggeprosjekt, og ikke så hele området under ett. Da VPOR for Løren ble foreslått for første gang, antar informantene med stor sikkerhet at dette var et resultat av at kommunen så det at de fortsatt hadde mulighet til å lage en mer helhetlig plan for Løren, enn den utviklingen området hadde før VPOR forelå. I hvilken grad informantene burde ha kunne forutsett at det ville komme grep fra myndighetens side kommer vi inn på senere i drøftingen. Når først kravet om utbyggingsavtaler forelå for utbyggerne på Løren, vil det være naturlig å se på balansen mellom forhandlingsforholdet mellom partene.

I teorien beskriver Bowitz og Høegh (2005) en prosess i fire steg som består av utvikling av konsept, forankring, organisering og implementering som virkemidler for å oppnå en bedre styring i byutviklingsprosjekter. På Ensjø kan vi se at dette har blitt gjennomført med bruk av planprogram og VPOR som er utarbeidet i felleskap. Videre har styringsdokumenter og planer blitt forankret hos alle aktører samt politisk, og roller er klart organisert for å kunne gjennomføre implementeringen så knirkefritt som mulig. Grunnlaget for utbyggingsavtalene som har blitt og blir i dag inngått på Ensjø, er basert på transparente prosesser i tidlig fase, der grunneierne og utbyggerne opplever å ha vært med på åpenhet, medvirkning og forutsigbarhet sammen med kommunen. Her antas det at kommunen har hatt tid til rådighet slik at de har fått til en grundig forankring av det som skulle danne grunnlaget for utbyggingsavtale.

Sett fra kommunens side er det klart at en utbygging av flere tusen kvadratmeter og mange hundre boliger er et stort inngrep, som er tilnærmet irreversibelt når byggingen har startet. I og med at kommunen kom sent i gang med å legge overordnede føringer på Løren, kan man anta at det ble lempet på prinsippene om åpenhet, medvirkning og forutsigbarhet. Dette for å faktisk få grep om området og for å få legge inn de kvalitetene

som er nødvendig for å tillegge området den infrastruktur som er avgjørende for at Løren skal være et attraktivt bosted for innbyggerne. Det er derfor nødvendig med grundig gjennomgang. Spørsmålet er imidlertid om prosessene kan gjøres enklere og hva som er konsekvenser når prosessene drøyer. Det er viktig og ikke glemme at kommunen har en viktig oppgave i den overordnede arealplanleggingen. I reguleringsprosessen gjør kommunen, i samarbeid med andre myndigheter, en konsekvensutredning der de fastslår antatt konsekvenser for naboer, utviklingen i området, for byen, miljøhensyn, hensyn til kommunale tjenester, samt helse og sikkerhet for framtidige beboere etc. (Nordahl, 2012). Her veies utbyggers lønnsomhet, samfunnsmessig hensyn og bygningsmessig gjennomførbarhet.

En utfordring med prosessen er at kommune og regionale myndigheter bare har kunnskap om og ansvar for den ene siden av beslutningene som skal tas. Dette resulterer i at de eventuelle økonomiske konsekvenser kommunen påfører prosjektet tilfaller utbygger/grunneier. Dette kan igjen føre til at byggekostnadene øker eller på den andre siden føre til at inntektspotensialet for utbygger reduseres (Nordahl, 2012). Hvis dette viser seg å bli tilfelle for utbygger er et alternativ å kansellere prosjektet.

Hypotese nr. 2: Fremforhandling av utbyggingsavtaler

Utbyggerne mener at det foreligger stor usikkerhet og stor uforutsigbarhet ved fremforhandling av utbyggingsavtaler på Løren i dag.

Slik det fremkommer i Plan- og bygningsloven § 17-2, skal det foreligge et forutsigbarhetsvedtak i kommuneplanen dersom utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging. Denne type vedtak finner du også i kommuneplanen for Oslo. Spørsmålet som reises er om det var påregnelig for informantene at kravet (VPOR) ville komme fra kommunen eller ikke. Informantene hevder at EBY på sin side støtter seg på kommuneplanens forutsigbarhetsvedtak der EBY sier at nå, over hele byen, må du påregne en utbyggingsavtale. Videre nevner informantene at de opplever at EBY sier at i om med at det ligger et forutsigbarhetsvedtak i kommuneplanen, så må du som utbygger alltid forvente at når det kjøpes tomter, kan du få krav om å bidra med infrastrukturbidrag i de enkelte områdene. Ser man det fra informantenes side, så er spørsmålet – ja, men til hvilket nivå?

Veidekke Eiendom benytter et eksempel på dette fra et folkemøte vedrørende Hovinbyen, i regi av Plan- og bygningsetaten i februar 2016. Der ble det ble presentert

muligheten for oppføring av blant annet S-banen³ i Oslo (Plan- og bygningsetaten, 2016). Her forteller Veidekke at det ble reist spørsmål om man som utbygger nå skal forvente at man skal være med å bidra til opparbeidelse av denne? I og med at det ligger en forutsetning fra kommunen at infrastruktur skal dekkes av utbygger, hvilke nivåer er det kommunen vil at utbygger skal legge til grunn? Skal det legges til grunn kr 1500,- som ved tidligere utbygginger på østkanten (Plan- og bygningsetaten, 2006), eller kr 3000,- som utbyggere opplever på Skøyen i dag (Concreto AS, 2015)? Dette kunne ikke EBY svare på, noe som allikevel gjør at forutsigbarheten ikke nødvendigvis oppleves som reell for informantene, da nivåene er uklare.

Det er forståelig at utbygger på sin side ønsker en forutsigbarhet rundt nivåene på anleggsbidrag. På den andre siden er det jo slik at det er stor sannsynlighet for at nabolagskvalitetene øker i takt med størrelsen på anleggsbidraget, noe som igjen fører til at utbygger tar sin del av det samfunnsansvar det er forventet at utbyggere skal.

I dag kan man si at nivået på bidrag for utbygging på Løren har blitt forutsigbart og har et nivå på ca. kr 1500,- per bruksareal (BRA) (Concreto AS, 2015). Her kan man også diskutere forutsigbarheten vedrørende anleggsbidraget ved å se på hvilke tiltak bidraget utgjør og hvilke tiltak som til slutt blir værende i tiltaksplanen i VPOR. I og med at VPOR ikke er en juridisk bindende plan, trenger ikke kommunen å forplikte seg eller gi noen garantier for at de elementene eller tiltak som har blitt lagt inn i VPOR blir gjeldende. Dette har informantene ingen garantier for. Dette må avklares i en etterfølgende reguleringsprosess for det enkelte tiltak.

I fremforhandling av utbyggingsavtaler, har motpart for informantene i forhandling av utbyggingsavtaler vært EBY. Skanska kan fortelle at ved fremleggelse av VPOR og tiltak som skulle opparbeides, spurte saksbehandler de hadde fått utdelt om de kunne forhandle frem utbyggingsavtale, og fikk da til svar at det var det ikke rom for.

På den ene siden kan man si at det ligger en svakhet i forankringen av tiltaksliste og da VPOR og videre spørre seg om denne er for dårlig? Bør man stille spørsmål rundt hvilke muligheter det er for forhandling i planleggingsprosessen og hvordan er formaliseringen av planene på overordnet nivå? Her kan det diskuteres om man bør utvikle Plan- og bygningsloven slik at det foreligger et strengere krav til grunnlaget for

³ Bybane; en hybrid mellom tog og T-bane.

forhandling av utbyggingsavtaler. Det faktum at tiltakene kan endres underveis fra EBYs side, kan gi en effekt preget av uforutsigbarhet hos informantene. Et reelt scenario kan være at det blir et skifte i bystyre som videre bestemmer at de tiltakene som foreligger, ikke skal være med. Her opplever utbyggerne at de her som utbyggere har liten innflytelse.

Sett fra en annen vinkel er det åpenbart at det er et spenningsfelt mellom ønsket om en forutsigbarhet fra utbyggers side og et ønske om dynamisk byutvikling fra kommunens side. Når områder skal utvikles over et tidsrom på 20 år, kan det være lite hensiktsmessig å beslutte og forankre ned på detaljnivå, da det nødvendigvis vil skje endringer som vil tilsi at ting burde ha vært tenkt og gjort annerledes. Her har begge parter, kommune og utbygger, viktige roller der de representerer forskjellige hensyn hvor et gjensidig mål er å oppnå en optimal løsning for begge parter.

En alternativ måte å se dette på er at dette kan være et forhandlingskort for utbyggerne som ikke kan bære anleggsbidraget og må få en avkortning for i det hele tatt kan kunne utvikle i tråd med plan. Her kan Veidekke Eiendom fortelle at EBY har svart med at det kan lages justeringsklausuler i utbyggingsavtaler der utbyggere kan få refunderinger om tiltak ikke blir realisert (Møller Eiendom Skøyen og Oslo Kommune, 2015).

Et annet tema som fremkommer i intervjuene er dette med saksbehandling og i hvilken grad informantenes prosess og utfall av saksbehandlingen beror på saksbehandler. Et eksempel på dette er tilfellet der Skanska forholdt seg til informasjon fra saksbehandler, som viste seg å være i strid med hvilke føringer som kommunen hadde lagt til grunn. Selvaag hevder at samarbeid med saksbehandler er personavhengig og krever god kjemi for at samarbeidet skal bli optimalt.

Fra informantenes side oppleves dette som svært uforutsigbart da saksbehandlers kunnskap, forståelse og villighet er avgjørende for tidshorison for hva informantene får gjennomslag for. På den andre siden, fra saksbehandlers side, kan dette være forståelig da saksbehandler har få overordnede føringer og styringsdokumenter fra planmyndighetene som kan være retningsgivende og bidra til at saksbehandlere drar i samme retning og som ikke sitter på hver sin tue og bedriver egne skjønnsmessige vurderinger på reguleringer som er en brikke i en større utvikling.

Hvis vi sammenlikner Ensjø og Løren og hvordan prosessen rundt utarbeidelsen av nivået på bidrag og tiltakene dette besto av, ser vi klare forskjeller. På Ensjø var VPOR et resultat av tidlig forankring av planprogram mellom alle parter samt som grad av medvirkning og påvirkning i tidlig fase sett fra utbyggers side. Da anleggsbidraget skulle stadfestes av EBY, ble dette gjort sammen med utbyggere og grunneiere og kom derfor ikke som noen overraskelse for partene at dette måtte påregnes. På Løren hadde utviklingen pågått over ti år før kommunen så at her måtte det tas et overordnet grep for planlegging slik at behovet for overordnet infrastruktur ble ivaretatt. Nivå på bidrag og tiltakene dette innebar, ble presentert for utbyggere og grunneiere, og det kan stilles spørsmål til i hvilken grad bidrag og tiltak hadde blitt forankret i forkant. På den andre siden er det slik at selv om VPOR ikke var varslet, og kom overraskende på utbyggerne, kan det diskuteres om de ikke burde ha påregnet at det ville komme et krav fra kommunen. Dette fordi det i dag har blitt vanlig praksis at utbygger har et ansvar for å bidra til teknisk og blågrønn infrastruktur som står i forhold til egen utbygging.

Hypotese nr. 3: Mulighet for involvering og forankring

Utbyggerne på Løren erfarer liten inkludering og forankring av planer for det offentlige rom samt infrastruktur, fra kommunens side.

Det fremstår som klart at etatene lager VPOR på beste faglige skjønn. Hadde det vært en mulighet at det i utgangspunktet burde ha vært et rent plan og bygningsetat produkt, da det er en sidestilt plan med offentlig plan, altså områdeplan? Dette fordi det er en forenkling av plansystemet som ikke ivaretar de overordnede demokratiske prinsippene i plan- og bygningsloven.

Fra informantenes side stilles det spørsmålstejn i forbindelse med i hvilken grad planer for Løren har blitt forankret hos involverte parter. VPOR er i realiteten en planform som ikke er juridisk bindende, ikke er underlagt de samme formalkravene til saksbehandling, krav til medvirkning, politisk forankring osv. Her kan det ligge en mulig svakhet som kan være en av årsakene til mangel på forutsigbarhet.

Gjennom intervjuene med utbyggere på Løren, fremkommer det tydelig at ingen av disse opplever at de har vært involvert i prosesser vedrørende Løren der det har vært noen form for åpenhet, medvirkning eller forutsigbarhet. Mangel på åpenhet blir beskrevet ved at informantene ikke fikk kunnskap om at en VPOR for området var på vei. Mangel på medvirkning, ved at ingen av informantene opplevde å få anledning til å

være med på forarbeidene eller mulighet til å komme med innspill til hva kommunen ønsket for området samt ingen forankring. Til slutt opplevde informantene mangel på forutsigbarhet ved blant annet at tomter som allerede var ervervet med et formål og underbygget med en kalkyle, som uten varsel ble presentert på en informasjonsmøte med annet formål som kun var bestemt av kommunen.

Videre uttrykker informantene at grunnlaget for utbyggingsavtalene bør være med transparente, og da spesielt for behandlingen av VPOR. Det er flere måter dette kan bli ivaretatt på. Informantene i denne undersøkelsen henviser til Ensjømodellen der partene var involvert fra oppstart. I tillegg til dette hadde det vært en mulighet at VPOR lovreguleres samt at det settes krav til at den skal behandles av politiske myndigheter. For å oppnå mest mulig medvirkning og åpenhet er det også en mulighet at VPOR legges ut til offentlig ettersyn og følger de samme demokratiske prinsippene som reguleringsplan gjør, og til slutt behandles i bystyre for å oppnå tilstrekkelig grad av forankring.

Her kan det spekuleres i hva som har vært motivet til kommunen for å holde utbyggerne på sidelinjen. Et av motivene antas å være tidspunktet kommunen så omfanget av Løren samt hvor langt i prosessen denne utviklingen hadde kommet. Skulle kommunen benyttet de samme prosessene som ved Ensjømodellen, er det stor sannsynlighet for at utviklingen ville tatt lengre tid og at kommunen ikke hadde fått inn de kvalitetene de mener er nødvendig for å bygge opp Løren til en boligby.

Det fremgår i svar fra informantene at i fravær av forankring oppstår det også et spørsmål om tiltak oppnevnt av kommunen kan forsvares med at de står i forhold til informantenes utbygging. Dette kommer særlig frem i vurderingene fra informantene der de tolker dithen at tiltakene blir kalibret i forhold til ønsket anleggsbidrag og ikke i forhold til tiltak som kommer som et behov i kjølevannet av de ønskede utbyggingene. Her blir det da en diskusjon om prinsippet om forholdsmessighet er overholdt fra kommunens side.

Forholdsmessighet

Plan- og bygningsloven regulerer dette med forholdsmessighet i § 17-3 ved at utbygging ikke skal finansiere annet enn den forholdsmessige delen denne utbyggingen innebærer i forhold til omgivelsene. For å kunne drøfte om dette er ivaretatt eller ikke må vi både se på bidraget som skal innbetales av utbyggerne, samt tiltakene som er

grunnlaget for bidrag. I Ensjømodellen ble tiltakene som skulle opparbeides i planområdet gjennomgått og forankret hos alle parter, også utbygger og grunneiere tidlig i prosessen. Det samme gjaldt for selve anleggsbidraget. Dette betyr at kostnadsbildet for en utbygger i dag på Ensjø fremstår som forutsigbart og utbygger opplever å gi noe tilbake til samfunnet.

For Løren opplever informantene at denne operasjonen blir gjort i omvendt rekkefølge; Utbygging på området startet i 1999 og var prosjektbasert. Infrastruktur ble opparbeidet i tråd med utbyggers prosjekt, men det kan diskuteres om opparbeidelsene ble sett i den store sammenhengen for hele Løren området, en såkalt frimerkeregulering der enkeltutbyggere får anledning til å gjennomføre sitt tiltak uten at dette blir sett i sammenheng med områdets behov totalt sett (Brun, 2015). Videre har utviklingen fortsatt på området med ulike utbyggere og det antydes fra informantenes side at det ikke har ligget noen overordnet plan her bortsett fra kommuneplanen (KDP 15). Her kan det selvsagt diskuteres om hvordan og hvorfor kommunen kom så sent på banen, men dette skal jeg adressere senere i drøftingen.

Når det blir snakk om hvordan nivået på bidraget blir satt, referer en informant til diskusjonen der det snakk om høna og egget; Har ambisjonsnivået i VPOR kommet det som en følge av behovene i området eller kommer det som en følge av det etablerte nivået på kr 1500.- (Holte Consulting AS, 2010). Det kan vurderes om det er en kombinasjon av disse to ved at man balanserer nivået på infrastruktur mot det man forventer å få inn av utbyggingsprosjektene i forhold til en sjablongmessig pris på rundt kr 1500,-.

Her spør informantene om det har etablert seg en praksis på det nivået. Selvaag eksemplifiserer dette med en tidligere utgave av VPOR på Løren der det var lagt inn en park bro over ringveien som hadde en bredde på 30 meter til en kostnad på 106 millioner. Etter noen måneder har EBY endret bredden på broen til 60 meter og en kostnad på det dobbelte (Plan - og bygningsetaten, 2014). Selvaag har ikke mottatt noen begrunnelse på hvorfor de har endret bredde. Informanten anser dette som en vesentlig endring i planen og undres hvorfor endret kommunen bredden fra det ene til det andre og spør seg om EBY kalibrerer tiltakene i forhold til en kvadratmeterpris?

Her kan en spørre seg om hvorfor denne endringen ble gjort fra kommunens side. Ble endringen gjort for å kalibrere tiltak slik at det stemmer med et ønsket anleggsbidrag, er

det dette diskutabelt med hensyn til flere variabler. Ble endringen gjort fordi gammel plan ble ansett som lite hensiktsmessig eller rett og slett ansett som en dårlig og lite gjennomførbar plan, blir spørsmålet om skal kommunen opprettholde gammel plan for å bevare forutsigbarheten for utbygger eller gjøre endringer som vil være til fordel for området.

Det er klart at dette blir et dilemma for kommunen; på den ene siden så skal teknisk og blågrønn infrastruktur finansieres av utbyggerne og stå i forhold til den belastningen som informantenes utbygging påfører kommunen. På den andre siden kan disse opprustningen være av så kostbar art at det ikke vil være mulig å legge hele kostnaden over på utbygger, til tross for at det er selve utbyggingen som trigger dette behovet.

For å se hele området under ett, vil nødvendigvis en tiltaksliste omfatte tiltak som muligens ikke berører den enkelte utbyggingen direkte, men på den andre siden å være med å opparbeide kvaliteter i området for utbyggerne, som igjen vil gjøre prosjektene mer attraktive i markedet for kundene. Skanska trekker frem et eksempel på hva de mener er et tvilstilfelle hva angår forholdsmessighet fra Løren, der de har fått krav fra er kommunens side om at det skal settes opp en flerbrukshall på området (Plan - og bygningsetaten, 2014). Skanska fikk dette kravet på seg ved forhandling av utbyggingsavtale etter at VPOR ble presentert. Informanten ser ikke at vil gagne alle deres kunder da dette er en hall som kan leies av foreninger etc. som man igjen må være medlem av. Den er også planlagt å ligge et godt stykke unna informantens tomt. Informanten opplever også at denne flerbrukshallen er snikinnførsel av sosial infrastruktur der de absolutt er i gråsonen hvor kommunen har funnet en unntaksbestemmelse vedrørende avstand fra skolen, som gir dem rett til å gjennomføre dette.

Et annet eksempel på dette dilemmaet, og hvor det foreligger et vedtak fra sivilombudsmannen, er Sandnes kommune-saken der utbygger ble pålagt å besørge tiltak som ikke lå i utbyggingsområdet, og som heller ikke måtte gjennomføres for å dempe skader eller dekke konkrete behov ved den konkrete utbyggingen. Her mente sivilombudsmannen at kommunen opererte i strid med forholdsmessighetsprinsippet.

Når det gjelder flerbrukshall på Løren er dette en kvalitet et område, som vil være preget av barnefamilier, vil være avhengig av. Dette er en hall som kan bli benyttet av

skole så vel som lokale idrettsforeninger og vil med stor sannsynlighet øke nabolagskvaliteten for innbyggerne og med det muligens også øke prisene på boliger i området. Da alle utbyggere i et transformasjonsområde må være med på å dra lasset hva gjelder opprusting av infrastruktur, er det viktig at også utbyggerne ser området i sammenheng og under ett, og ikke kun tenker på seg og sitt i den store sammenhengen.

Videre må vi også se forutsigbarheten i hvilke tiltak som ligger til grunn for utarbeidelse av bidraget skal betale inn. I VPOR og tiltakene beskrevet i denne, forplikter ikke kommunen seg juridisk til at tiltakene må bli opparbeidet og ikke minst tidsrommet dette vil bli gjort på. Dette gir kommunen et stort handlingsrom og fleksibilitet, men en uforutsigbarhet for utbyggerne i og med at de ikke vet konkret hvilke tiltak som skal bygges med sikkerhet eller i hvilke tidsrom disse skal opparbeides. I forhold til i hvilken grad kommunen er forpliktet til å opparbeide tiltakene innenfor et visst tidsrom – oppleves dette som uavklart. Kommunen, har til nå, ikke ønsket å forplikte seg til å opparbeide tiltak innen en viss tid, Her har EBY åpnet for at de kan ha en sikring av pengene i forhold til når tiltakene skal bygges. Informantene viser til de siste utkastene til utbyggingsavtaler på Skøyen, der kommunen åpner for en tilbakebetaling av beløp, dersom ikke tiltakene blir realisert. Et eksempel på dette er Harbitzaleen. 1-7 (Møller Eiendom Skøyen og Oslo Kommune, 2015).

Del 5. Konklusjon

Problemstillingen som jeg ønsket å undersøke var å finne ut i hvilken grad utbyggerne på Løren synes at implementeringen av Ensjømodellen var forutsigbar. Løren hadde vært under utvikling i overkant av 10 år før kommunen kom på banen med en overordnet plan samt styringsdokument for området. Det virker som om Oslo kommune kom svært sent på banen med tanke på implementering av en overordnet plan for Løren området. Da plan- og bygningsetaten presenterte VPOR i 2013, viser min analyse at denne kom overraskende på utbyggerne. I tillegg viser analysen at utbyggerne ikke fikk mulighet til å delta i prosessen med utarbeidelsen av VPOR, og derfor ikke hadde noen medvirkning av planen eller tiltakene som ble presentert.

Videre viser undersøkelsene at utbyggerne mener at prinsippet om forholdsmessighet ikke er ivaretatt og at flere av tiltakene som er påkrevd opparbeidet fra kommunen, ikke kan sies å stå i forhold til utbyggers utbygging.

Hadde kommunen erkjent at de var sent ute og kompensert med større involvering av partene samt forankring hos disse, kunne utfallet blitt annerledes og prosessene mer forutsigbare. Mine funn tyder på at Ensjømodellen, slik den ble implementert på Løren, ikke var forutsigbar.

Forslag til videre forskning

I lys av mine funn kan det være hensiktsmessig med ytterligere forskning for å undersøke denne problemstilling fra flere vinkler enn kun utbyggers side, for å få det fulle og hele perspektivet. Det hadde vært interessant å se hvilke resultater man fikk, om man så på hvordan Oslo kommune opplever prosessen ved implementering av Ensjømodellen på Løren. Videre, i denne oppgaven har jeg sett på to utviklingsområdet, og det kan være hensiktsmessig og gjøre ytterligere undersøkelser av flere områder for se om tilfellene på Løren er gjentakende i andre utviklingsområder.

Kilder

Anon., 2016. *Wikiwand*. [Internett]

Available at: <http://www.wikiwand.com/no/L%C3%B8ren#/overview>

[Funnet 26 april 2016].

Asplan Viak, 2014. *Kursserie om utbyggingsavtaler, Del 1*. s.l.:Akershus Fylkeskommune.

Barlindhaug, R., Holm, A. & Nordahl, B., 2014. *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging*, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Bjørkholt, A. S., 2016. *Rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler - Hvor langt kan kommunen gå når det gjelder rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler?*, Oslo: Nenyheter.no.

Bowitz, E. & Høegh, J., 2005. *Bytransformasjon - mister kommunene grepet eller gir de det fra seg? I: Fimreite, A.L & Medalen T. Governance i norske storbyer. mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Spartacus Forlag AS.

Boysen, M., 2015. 100 000 boliger i Oslos randsone? Umulig uten offentlig grep og områdevis byutvikling. *Plan- Tidsskrift for landskapsplanlegging, bolig og byplan og regional utvikling*, juni, pp. 30-33.

Brun, T. A., 2015. *Vil bort fra frimerkeregulering*, Oslo: Estate Nyheter.

Buckner, E., 1999. *Muligheter og begrensinger i utbyggings-politikken*, Kristiansand: UNICO.

Concreto AS, 2015. *Kostnadsberegning og usikkerhetsanalyse - byplangrep for Skøyen*, Oslo: Concreto AS.

Concreto AS, 2015. *Usikkerhetsanalyse VPOR Løren og Økern*, Oslo: Concreto AS.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten, 2010. *Kvalitetsprogram for Ensjø: en felles satsing fra kommunen og utbyggerne*. Oslo: Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

Ellingsen, O., 2014. *Byutvikling med utbyggingsavtaler, erfaringer fra Oslo kommune..* Oslo: Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

Falleth, E., Nordahl, B. & Saglie, I.-L., 2011. Evne eller vilje til lokal planlegging?. *Plan*, April, pp. 90-93.

Halvorsen, K., 2012. *Å forske på samfunnet*. 5 red. Oslo: Cappelen akademisk Forlag.

Holte Consulting AS, 2010. *Ensjø - Oppdatert usikkerhetsanalyse av de offentlige tiltakene*, Oslo: Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

Hvile, H.-P., 2013. *Utbyggingsavtaler*. Oslo: Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

Johannessen, A., Tufte, P. A. & Kristoffersen, L., 2010. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4 red. Oslo: Abstrakt Forlag.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2006. *Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler..* s.l.:Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

- Kommunal- og regionaldepartementet, 2006. *Veileder utbyggingsavtaler*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Kommunal og regiondepartementet, 2004. *Om lov om endringer i plan- og byggingsavtaler (utbyggingsavtaler), ot.prp.nr. 22*. s.l.:Kommunal og regiondepartementet.
- Kommunal- og regionsdepartementet, 2002. *Juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesakbehandling m.v.* Oslo: Kommunal- og regionsdepartementet.
- Kommunal- og regionsdepartementet, 2002. *Juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesaksbehandling m.v..* Oslo: Kommunal- og regionsdepartementet.
- Kommunal- og regionsdepartementet, 2006. *Veileder utbyggingsavtaler*. Oslo: Kommunal- og regionsdepartementet.
- Larsen, A. K., 2008. *En enklere metode*. 1 red. Oslo: Fagbokforlaget.
- Møller Eiendom Skøyen og Oslo Kommune, 2015. *Utbyggingsavtale for Harbitzalléen 1 - 7*. Oslo: Oslo Kommune.
- Nordahl, B., 2012. *Boligbyggingens to jokere: byggegrunn og regulering*, Ås: Universitetet for miljø og biovitenskap.
- Nordahl, B., Barlindhaug, R., Havnen, E. & Aamo, S. N. o. A. S., 2011. *Utbyggerstyrt byutvikling AS*, Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Nordahl, B. I., 2012. *Boligmarked og boligpolitikk*. 1 red. Oslo: Akademika forlag.
- Nordahl, B., Kjell, H. & Ragnhild, S., 2009. *Forhandlingsbasert byutvikling: evaluering av Oslo kommunes arbeid med å utvikle Ensjø fra bilby til boligby*, Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Plan- og bygningsetaten, 2014. *Løren og Økern - veiledende plan for det offentlige rom, høringsutkast*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.
- Plan- og bygningsetaten, 2002. *Planleggingsprogram for Ensjø*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.
- Plan- og bygningsetaten, 2004. *KDP for Økernområdet*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.
- Plan- og bygningsetaten, 2006. *Ensjø - veiledende prinsipplan for det offentlige rom*, Oslo: Plan- og bygningsetaten.
- Plan- og bygningsetaten, 2016. *Strategisk plan for Hovinbyen*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.
- Plathe, E., 2013. *Det kommunale plansystemet i praksis*. Balestrand: Asplan Viak.
- Rhodes, R., 1996. The new governance: Governing without government.. *Political Studies*, September, p. 652–667.

Ringdal, K., 2007. *Enhet og mangfold, samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 2. red. Oslo: Fagbokforlaget.

Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R., 2010. *Eiendomsutvikling i tidlig fase*. Oslo: Senter for Eiendomsfag.

Sivilombudsmannen, 2015. *Bestemmelse i kommunedelplan om bruk av utbyggingsavtaler ved gjennomføring av tiltak*. Sandnes: s.n.

Solheim, A. L., 2016. *Hovinbyen - Gjennomføring av byutvikling, presentasjon 11.02.2016*. Oslo: Eiendoms- og byfornyelseetaten.

Wasstøl, M., 2016. *Strategisk plan for Hovinbyen, presentasjon 15. februar 2016*. Oslo: Plan- og bygningsetaten.

Vedlegg

Intervjuguide

1. Hvor lenge har dere utviklet bolig og næring på Løren?
Her er det greit å høre om de har hatt tilgang til tomter i lang tid eller om det har blitt ervervet tomter for utvikling innen for en ramme mellom 1-2 år. Sitter utbyggerne med tomtebank der i dag? Kjøper de mer eller mindre tomter (gitt likt tilbud) i dag? Hvorfor/ hvorfor ikke?
2. Opplever dere at det foreligger førende prosess- og styringsdokumenter for utbyggingen? I så fall hvilke?
Her er det viktig å få frem om det de beskriver er situasjonen i dag samt å be de eventuelle endringer gjennom tiden. Foreligger det et planprogram? VPOR? Hva med ny kommuneplan og innlemmelsen av Hovinbyen?
3. I hvilken grad opplever dere at kommunens forutsetninger og premisser er klare og følges opp i styringsdokumentene.
Her må jeg få frem om de opplever kommunens rolle som tydelig. Hvilken rolle mener de at kommunen har, hva skal kommunen bidra med i transformeringen av Løren?
4. Hvilken overordnet struktur for det offentlige rom foreligger i dag?
Her må jeg finne ut om det oppleves at det ligger retningslinjer og planer vedrørende dette.
5. Har dere alltid benyttet utbyggingsavtaler ved disse utbyggingene? Hvilken form hadde eventuelt disse?
Jeg mistenker at det ikke alltid har blitt benyttet utbyggingsavtaler. Når begynte de med disse? Hva med de utbyggingene som ikke hadde avtale vedr rekkefølgekrav – hva ble gjort? Hvordan ble infrastruktur opparbeidet? Hva med sosial infrastruktur?
6. Hvordan har dere opplevd prosessene rundt utbygging som forutsigbar?
 - Planverk
 - Etater
 - Involverte parter
 - Utbyggingsavtaler og rekkefølgekrav.*Dette er Ensjømodellens rammeverk som fungerte svært godt. Opplever utbygger at dette er på plass her? Ligger planverket til grunn, vet dere hvilke etater som skal bistå med hva – er det andre parter – interessegrupper som også spiller en part her?*

7. Hvordan opplever dere koordineringen:
- Innad i kommunen
 - Mellom kommune – utbygger
 - Mellom utbyggerne
8. I hvilken grad opplever dere at anleggsbidraget står i forhold til deres utbygning?
- Her er målet å grave litt mer i det som har fremkommet i de foregående spørsmålene og svarene. Opplevs tiltakene som forholdsmessige? Bidrar de til forutsigbarhet fra kommunens side?*
9. I hvilken grad opplever dere at krav til deres utbygning står i forhold til andre utbygginger i samme område.
- Nå er det jo slik at utbyggerne følger med på hverandre og har et ønske om å bli behandlet likt. Er det likt for alle eller opplever de at det er skjønnsmessige vurderinger som gjør flere av vedtakene urettferdige?*
10. I hvilken grad har dere vært involvert i kostnadsberegning av tiltakene som skal inngå i utebyggerbidraget for utbyggerne av Løren?
11. Hvordan opplever dere reguleringsprosessen på Løren i dag?
12. Hvis dere hadde mulighet til å gjøre noe annerledes med prosessen rundt transformering av Løren til boligby; hva ville dere ha gjort?



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway